Sachdokumentation:

Signatur: DS 5592

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5592

Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Bundesrat Ignazio Cassis

Elektronisch an:
vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2025

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU»

Stellungnahme der Schweizerischen Volkspartei SVP

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Es geht um die Schweiz.
Es geht darum, was unser Land ausmacht.
Es geht um die politische Seele der Schweiz, die mehr ist als die Summe von Gesetzen, Paragraphen und Verordnungen.
Und es geht darum, dass dieser geplante EU-Vertrag das politische, historische und geistige Fundament der Schweiz zerstört.

Die Schweiz ist ein wundersames Gebilde. Es beginnt mit der Bezeichnung. Offiziell heisst die Schweiz nicht Schweiz, sondern Schweizerische Eidgenossenschaft – und weil die Schweiz vielsprachig ist und darauf bedacht, keine Sprachgruppe zu übergehen, hat man sich auf die gemeinsame lateinische Formel *Confoederatio Helvetica* verständigt. Täglich sichtbar an den CH-Klebern an Schweizer Fahrzeugen. Die Autokennzeichen wiederum markieren die kantonale Zugehörigkeit des Fahrzeughalters.

Damit sind wir mitten im Sonderfall Schweiz. Wir sind Schweizerinnen und Schweizer, aber immer auch Tessiner oder Genferin oder Zürcher oder sonst ein Kantonsangehöriger. Die Bezeichnung Schweizerische Eidgenossenschaft verweist auf die historischen Wurzeln unseres Landes und sie definiert uns als Staat und als föderalistisches Gemeinwesen.

Der erste Artikel der Bundesverfassung trägt den Titel «Schweizerische Eidgenossenschaft» und löst anschliessend auf, was darunter zu verstehen ist: «Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.»

Der oberste Souverän ist das Schweizervolk
Volk und Stände (Kantone) bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft. Sie ergeben zusammen die gesetzgebende Kraft in unserem Land: In Form der direkten Demokratie – mit Initiativen und Referenden – wie auch in Gestalt der repräsentativen Demokratie. National- und Ständerat sind die Vertretung des Schweizer Volkes beziehungsweise der Kantone. Jedes Gesetz braucht die Zustimmung beider Kammern – und die Zustimmung der Bevölkerung:

entweder stillschweigend oder an der Urne durch ein Referendum. Diese demokratische Mischung ist weltweit einzigartig.

Kurz: Der oberste Souverän und Gesetzgeber ist das Schweizervolk.

Das vorliegende EU-Vertragspaket steht im totalen Widerspruch zu den Grundlagen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Mehr noch: Dieser Vertrag zerstört das Wesen der Schweiz. Warum?

Im Gegensatz zu den bisherigen bilateralen Verträgen handelt es sich beim geplanten EU-Vertragspaket um ein institutionelles Abkommen. Konkret heisst das: Die schweizerischen Institutionen haben sich den EU-Institutionen unterzuordnen. Das Schweizer Volk als oberster Souverän und Gesetzgeber wird entmachtet – und die Kantone werden degradiert.

Fremdes Recht und fremde Richter
Das Hauptproblem dieses EU-Vertragspakets ist die zwingende Übernahme von fremdem Recht und fremden Richtern. Bei der Inkraftsetzung übernimmt die Schweiz auf einen Schlag 20'000 Seiten EU-Erlasse. Zudem verpflichtet sich die Schweiz, in Zukunft alles zu übernehmen, was die EU beschliessen wird. Und zwar in unseren fundamentalen Lebensbereichen Zuwanderung, Landverkehr, Lebensmittel, Strom, Gesundheit, etc.

Nicht mehr der Schweizer Souverän (Volk und Stände) wäre unser oberster Gesetzgeber, sondern die EU. Für die Rechtsauslegung wäre künftig der EU-Gerichtshof zuständig. Bei Streitfällen ist das Urteil des EuGH «bindend». Widersetzt sich die Schweiz dem EuGH drohen sogenannte «Ausgleichsmassnahmen» seitens der EU. Die EU bekommt mit diesem Vertrag die rechtliche Hoheit, nicht-genehme Entscheidungen der Schweiz – ob Parlament oder Volk – zu bestrafen.

Das zu übernehmende Recht gilt nicht nur für Exporte in die EU, sondern für alle Personen und Unternehmen in der Schweiz – in unserem Alltag! Selbst die in der Schweiz hergestellte und verkaufte Erdbeerkonfitüre müsste die EU-Vorgaben im Lebensmittelrecht erfüllen. Mit diesem Vertragspaket und seinen institutionellen Verpflichtungen sind wir der EU ausgeliefert und verlieren unsere Selbstbestimmung, unsere Demokratie und unseren Föderalismus.

Das EU-Vertragspaket bedeutet: Fremdes Recht, fremde Richter, willkürliche Strafen und regelmässige Tributzahlungen, deren Höhe die EU festlegt. Das sind kolonialstaatliche Verhältnisse. Die SVP Schweiz lehnt diesen EU-Unterwerfungsvertrag entschieden ab.

Schwur auf die Bundesverfassung
Artikel 1 der Bundesverfassung definiert die Schweizerische Eidgenossenschaft, Artikel 2 den Zweck: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.»

Es geht ums nichts weniger als die Wahrung der Freiheit, Sicherheit und Unabhängigkeit, um den Schutz der demokratischen Volksrechte. Auf diese Bundesverfassung haben Sie und Ihre Bundesratskolleginnen und -kollegen geschworen: «Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»

Das vorliegende EU-Vertragspaket steht im Widerspruch zur Bundesverfassung und zu Ihrem Schwur. Die Freiheit und Unabhängigkeit der Schweiz werden preisgegeben und die demokratischen Volksrechte ausgehöhlt. Unsere einzigartige Schweizer Demokratie soll zu einer Alibi-Demokratie von Brüssels Gnaden verkommen.

Der absolute Tiefpunkt ist der Vorentscheid des Bundesrates, dieses EU-Vertragspaket nicht einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Die Schweizerische

Eidgenossenschaft soll ihre gesetzgeberische Souveränität verlieren, ohne dass sich die Schweizerische Eidgenossenschaft – also Volk und Stände – dazu äussern kann. Dieses Vorgehen missachtet alle demokratischen Gepflogenheiten unseres Landes.

«Lappi, tue d'Augen uf»
Als Mitglied des Bundesrates bewegen Sie sich fast täglich im Bundeshaus. Machen Sie die Augen auf, Herr Bundesrat.

Unser Parlamentsgebäude ist die architektonische Umsetzung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Im Zentrum steht die Kuppel. Im Inneren ist sie geschmückt durch ein Glasgewölbe. In der Mitte befindet sich das Schweizer Kreuz, drumherum sind die Kantonswappen wie ein Kranz angeordnet. Das ist Artikel 1 der Bundesverfassung in Stein und Glas: Das Schweizer Volk und die Kantone bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Das Schweizer Kreuz trägt die Kuppel des Bundeshauses – und nicht zwölf gelbe Sterne auf blauem Grund. Im Ständerat verweist das Bild der Nidwaldner Landsgemeinde auf die urdemokratischen Wurzeln der Schweiz: Das Volk als direkter, unmittelbarer Gesetzgeber – und nicht Brüssel und seine Richter.

Im Nationalratssaal ist die «Wiege der Eidgenossenschaft» dargestellt: Rütliwiese, Brunnen, Schwyz. Wer ins Bundeshaus kommt, wird von den drei alten Eidgenossen empfangen. Ihre Hände sind zum Schwur ausgestreckt, darunter ist der Bundesbrief von 1291 mit seinen drei Siegeln zu erkennen.

Hier kommt alles zusammen: Vor über 700 Jahren haben sich die drei Talschaften von Uri, Schwyz und Unterwalden zusammengeschlossen mit einem klaren Ziel: Sie wollten selber bestimmen und einander beistehen. Der gleiche Geist findet sich im (Zweck-)Artikel 2 der Bundesverfassung wieder, in dem es um die Wahrung der Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz geht.

Freiheit oder Unterwerfung?

Der Kerngehalt des Bundesbriefes von 1291 lautet Freiheit statt Knechtschaft: Es ist ein Bündnis von gleichberechtigten Eidgenossen statt das bisherige und weiterhin drohende Untertanenverhältnis gegenüber den Habsburger Grafen. Das EU-Vertragspaket atmet den Untertanen-Geist, den unsere Vorfahren abgelegt haben.

Der Bundesbrief umfasst nur eine Seite Pergament. Aber alles Wesentliche ist drin. Die zentrale Botschaft lautet:

Wir wollen keine fremden Richter
Wir wollen keine fremden Herren
Wir wollen selber bestimmen!

Eine Seite – eine Botschaft. Die Wahrhaftigkeit braucht wenig Worte.

Der EU-Unterwerfungsvertrag ist das Gegenteil: Er umfasst mit allen Erklärungen 2'228 Seiten. Dazu kommen über 20'000 Seiten EU-Erlasse.

Wer etwas verbergen will, braucht viele Worte.
Wer etwas am Volk vorbeischummeln will, braucht Tausende Seiten EU-Gesetze, EU-Paragrafen, EU-Richtlinien, EU-Verordnungen.

Das EU-Vertragspaket ist in Wahrheit ein Unterwerfungsvertrag:

Wir bekommen fremde EU-Richter
Wir bekommen fremde EU-Gesetze
Wir verlieren unsere Freiheit
Wir verlieren unsere Schweizer Demokratie und Selbstbestimmung

Die zentrale Frage dieser Vernehmlassung lautet: Freiheit oder Unterwerfung?

Für die SVP ist die Antwort klar: Wir sagen Nein zum EU-Unterwerfungsvertrag und Ja zu einer freien und demokratischen Schweiz.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident	Der Generalsekretär
Marcel Dettling Nationalrat	Henrique Schneider

Inhalt

I. Das Wichtigste in Kürze 6
1. Hauptanträge der SVP 6
2. Zusammenfassung dieser Vernehmlassungsantwort 8
II. Grundsätzliches 12
3. Zu den institutionellen Elementen 12
4. Ein obligatorisches Referendum ist notwendig 33
III. Zu den einzelnen Bereichen 39
5. Personenfreizügigkeit 39
6. Technische Handelshemmnisse 106
7. Landverkehrsabkommen 109
8. Luftverkehrsabkommen 119
9. Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit 127
10. Programme 138
11. Weltraum 144
12. Schweizer Beitrag 149
13. Strom 156
14. Gesundheit 165
15. Parlamentarische Zusammenarbeit 173
16. Gemeinsame Erklärung: Hochrangiger Dialog 175
17. Gemeinsame Erklärung: Partnerschaft und Zusammenarbeit 176
IV. Besondere Aspekte der Vorlage 178
18. Kontrolle der Staatlichen Beihilfen 178
19. Kostenfolgen und Regulierungskostenfolgen 183

I. Das Wichtigste in Kürze

1. Hauptanträge der SVP

Antrag

Auf die Vorlage ist zu verzichten. Dem Parlament ist weder jetzt noch in Zukunft eine Vorlage mit zwingender EU-Rechtsübernahme und Unterstellung unter die EU-Gerichtsbarkeit zu unterbreiten. Auf weitere Verhandlungen mit der Europäischen Union bezüglich der institutionellen Integration der Schweiz in die EU-Bürokratie ist zu verzichten.

Kurzbegründung

Die Schweiz ist aussen- und wirtschaftspolitisch sehr gut aufgestellt. Als neutrale, offene Volkswirtschaft profitiert sie von Marktzugängen zu unterschiedlichsten globalen Märkten. Als Land mit direkter Demokratie und Föderalismus sind diese Institutionen ihr Trumpf. Sowohl die Offenheit des Landes als auch ihre Institutionen müssten im Falle einer Annahme des vorliegenden Pakets aufgegeben oder empfindlich eingeschränkt werden. Das ist zum Nachteil der Schweiz. Dieses Paket braucht es nicht.

Eventualantrag

Das vorliegende Paket ist insgesamt als Vorlage dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Kurzbegründung

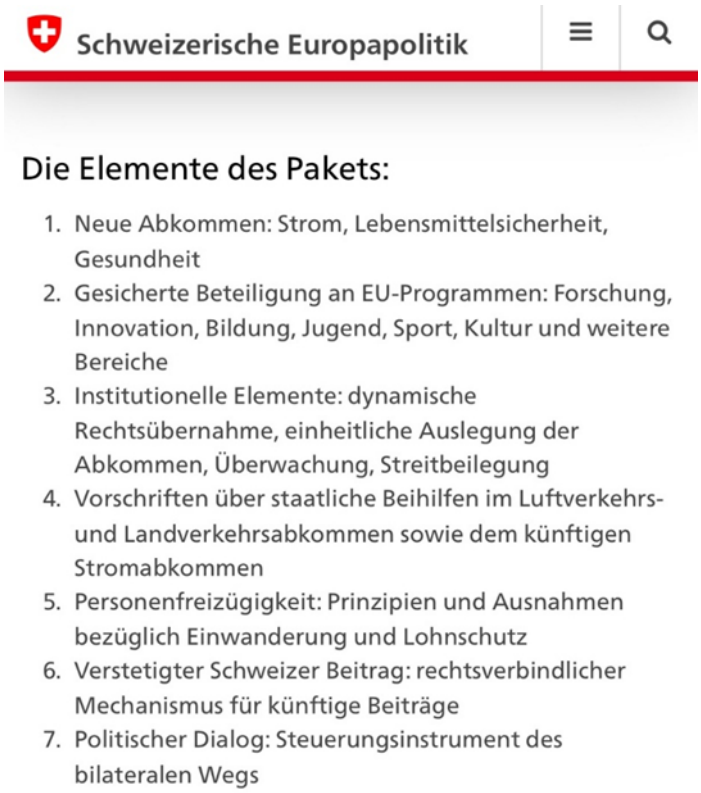
Die dynamische Rechtsübernahme, die Schaffung neuer Institutionen, die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Einschränkungen des Föderalismus haben massive staatspolitische Auswirkungen. Zudem werden durch dieses Paket mindestens zwei Artikel der Bundesverfassung materiell geändert, nämlich 121a (Begrenzung der Masseneinwanderung) und Artikel 96 (Wettbewerb). Es ist klar: Die Tragweite dieses Pakets greift tief in die Schweizer Institutionen und Bundesverfassung ein. Ein obligatorisches Referendum lässt den Souverän, also Volk und Kantone, diesen Entscheid treffen.

Eventualantrag

Das vorliegende Paket ist in seiner Gesamtheit zu behandeln; auf die Aufteilung des Pakets ist zu verzichten.

Kurzbegründung

Das vorliegende Paket hängt insgesamt zusammen. Der Bundesrat hat selber von einer «Paketstrategie» gesprochen in seiner Medienmitteilung vom 20. Dezember 2024 und die «Elemente des Pakets» einzeln aufgeführt:



Mittlerweile hat der Bundesrat diese Seite wieder gelöscht. Ein weiterer Versuch, die Schweizer Stimmbevölkerung zu hintergehen. Beim vorliegenden Vertragspaket geht es um eine rechtliche Logik, um eine Angleichung der Rechtsordnungen: Die Schweiz muss einseitig EU-Recht übernehmen. Die Vereinheitlichung der Rechtsordnung ist im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ein Hauptziel der EU. Und diesem Hauptziel dient das vorliegende Vertragspaket: Die Schweiz soll sich institutionell der EU unterordnen. Darum soll auch das Paket in seiner Gesamtheit dem Parlament, dem Schweizer Volk und den Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden.

2. Zusammenfassung dieser Vernehmlassungsantwort

Zur Struktur der Vernehmlassungsantwort:

Diese Vernehmlassungsantwort beginnt mit zwei zusammenfassenden Kapiteln. Darauf folgen zwei Kapitel mit staatsrechtlichen Auseinandersetzungen zum vorliegenden EU-Paket. Kapitel 5 bis 17 behandeln die einzelnen Bereiche gemäss Aufstellung und in der Reihenfolge der Vernehmlassungsunterlagen. Die einzige Ausnahme ist Kapitel 9, welches die Lebensmittelsicherheit und die Landwirtschaft zusammen behandelt. Im letzten Teil werden in Kapitel 18 die neu zu schaffende Organisation zur Überprüfung der staatlichen Beihilfen und in Kapitel 19 die Kosten der Vorlage behandelt.

Zu den wichtigsten Kritikpunkten der Vernehmlassungsantwort:

- **Die SVP Schweiz lehnt das EU-Paket ab**. Es zerstört die direkte Demokratie und den Föderalismus. Es führt zu Milliarden Franken an Mehrkosten für die Steuerzahler und die Wirtschaft. Es führt zu einer faktischen Anbindung der Schweiz an die EU, inklusive an ihre Rechtsentwicklung, Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung. Diese Anbindung ist zum Nachteil der Schweiz. Kurzum: **Das EU-Paket zerstört die Freiheit und Souveränität der Schweiz.**
- Das EU-Paket ist das **Ende des Bilateralen Wegs**. Mit diesem Paket wird die Logik der Verträge auf Augenhöhe aufgegeben. Stattdessen unterwirft sich die Schweiz den Regulierungen der Europäischen Union.
- Die **dynamische Rechtsübernahme (Rechtsprechung und neue Erlasse der EU) untergräbt die nationale Gesetzgebungshoheit und zerstört die direkte Demokratie**. Die Integrationsmethode, die in den meisten Abkommen und Änderungen zum Tragen kommt, ist aufgrund ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit besonders gefährlich. Sollte der Bund neue heikle Erlasse der EU im Gemischten Ausschuss nicht rechtzeitig erkennen, ist es zu spät und wir haben keine Handhabe mehr.
- Durch diese **dynamische – faktisch: automatische – Rechtsübernahme** wird die Direkte Demokratie ausgehebelt. Auch Parlament und Kantone haben kaum noch etwas zu sagen. Sollte es das Volk wagen, zu einer von der EU geforderten EU-Rechtsübernahme Nein zu stimmen, wird die Schweiz mit Sanktionen belegt. Unter diesen Spielregeln können keine freien Abstimmungen mehr stattfinden! Eine freie und souveräne Entscheidungsfindung ist nicht mehr möglich.
- Der **Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) wird faktisch letztinstanzliche Auslegungsinstanz.** Dieser vertritt die Interessen der EU, also der Gegenpartei, und ist somit aus Schweizer Sicht kein neutraler Gerichtshof. Das EuGH arbeitet nach dem Effektivitätsgrundsatz («effet utile»), demzufolge der Gerichtshof unter mehreren vertretbaren Auslegungen jene wählt, die das Unionsrecht grösstmöglich verwirklicht (Art. 4 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union, EUV).
- Die EU-Integration der Schweiz wird durch zwei Faktoren beschleunigt. Erstens: **Das Bundesgericht gewichtet die bilateralen Verträge – insbesondere das Freizügigkeitsabkommen – höher als die Schweizer Gesetzgebung**. Völkerrechtliche Verträge können nach jüngerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht durch nationale Gesetzgebung – und wahrscheinlich nicht einmal durch eine Verfassungsbestimmung – rechtskräftig widersprochen werden (Beispiele Masseneinwanderungs- und Ausschaffungsinitiative). Das heisst: Selbst in den seltenen Fällen, in denen das Parlament oder der Souverän beispielsweise über die Zuwanderung wieder eigenständig entscheiden möchte, würde das Bundesgericht dies nicht zulassen. Zweitens: Mit den Sanktionen hat die EU immer ein Druckmittel, selbst bei Abstimmungen über Volksinitiativen. Damit wird die freie Entscheidungsfindungen – ein demokratisches Ur-Recht – massiv beeinträchtigt. Die Schweiz und die Schweizer Demokratie machen sich **erpressbar**.
- Die Schweiz kann neue EU-Rechtsakte nicht verhindern, da wir weder ein Veto noch ein Opting-out vornehmen können. **Die Schweiz ist verpflichtet, die Umsetzung fremder Regeln**

voranzutreiben. Mit **der Integrationsmethode** können wir nicht einmal mehr die konkrete Umsetzung an die schweizerischen Verhältnisse anpassen, da diese neuen EU-Regeln direkte Geltung auch für die Schweiz entfalten.

- Der sogenannte **«Binnenmarkt» der Europäischen Union ist ein Regulierungsraum** und nicht primär ein Wirtschaftsraum, wie die beschönigende Begriffsverwendung es suggeriert. Der Binnenmarkt ist der ideelle und geographische Geltungsbereich der EU-Regulierungen. Eine Integration in diesen Binnenmarkt bedeutet, Teil des Regulierungsraums zu werden. Damit kommt eine noch nie erlebte Regulierungswelle auf die Schweiz zu.
- **Mit dem vorliegenden Paket werden EU-Regulierungen in die Schweiz übertragen**. Sie werden damit im Inland gelten, d.h. auch im Binnenverhältnis der Schweiz und sogar im Verhältnis der Schweiz zu anderen Ländern. Die oftmals gehörten Versprechen, die neuen Regeln gelten nur für den Export in die EU sind schlicht unwahr.
- Der **Föderalismus** gehört zu den wesentlichen Pfeilern der Schweiz und zum Selbstverständnis unseres Staates. Die Schweiz ist von unten nach oben aufgebaut. Die Kantone geben nur so viel Macht an den Bundesstaat ab wie nötig. Der Zusammenhalt der Schweiz hat wesentlich mit den Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone zu tun. Das hat wesentlich zum inneren Sprach und Kulturfrieden beigetragen und schafft Bürgernähe: Durch den Föderalismus und die direktdemokratische Mitbestimmung wird die Macht geteilt und eingeschränkt. All diese Erfolgsfaktoren der Schweiz, welche Stabilität und Wohlbefinden für die Bürger hervorbrachte, würden aufgegeben werden. Das top down-Prinzip der EU steht im maximalen Gegensatz zum Staatsaufbau der Schweiz und zu den Interessen der Schweizer Bürgerinnen und Bürger.
- **Man muss es einfach feststellen**: Die Schweiz braucht kein einseitiges Streitbeilegungsverfahren durch den EuGH. Das führt durch die abschliessend entscheidenden EU-Richter zu weniger - und nicht - mehr Rechtssicherheit. Nur die EU hat ein Interesse daran, ständig mit Sanktionen zu drohen und die Schweiz vor Gericht zu ziehen, wenn wir nicht konstant und unmittelbar spuren.

Forderung nach einem obligatorischen Referendum:

- **Das EU-Paket verändert die Schweiz grundsätzlich**. Ihre Institutionen, politische Organisation und der Föderalismus werden durch das Paket ausgehöhlt. Schon allein deswegen ist ein obligatorisches Referendum – in diesem Falle, sui generis – absolut notwendig.
- Neben dem staatspolitischen Gebot eines obligatorischen Referendums **verändert das vorliegende Paket materiell die Schweizer Verfassung** in den Artikeln 96 und 121b. Auch deswegen ist die Unterstellung des Pakets unter das obligatorische Referendum eine Notwendigkeit.
- Insbesondere gilt: Das **Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen steht in Widerspruch zu Art. 121a der Bundesverfassung**, da damit die Zuwanderung nicht eigenständig gesteuert werden kann (Abs. 1), die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen nicht kontingentiert wird (Abs. 2) sowie das Abkommen gegen diesen Artikel insgesamt verstösst (Abs. 4).

Zusammenfassung der Position der SVP Schweiz zu spezifischen Bereichen des Pakets:

- **Personenfreizügigkeit**: Die vorgeschlagenen Änderungen weiten die Zuwanderung sogar noch aus, statt sie einzuschränken. Problematisch sind die weiter vereinfachten Einwanderungsbestimmungen für eine Vielzahl von EU-Bürgern, das generöse Berechnungsverfahren für den Daueraufenthaltsanspruch sowie die extensiven Auslegungen des Familienbegriffs, die weitgehenden Rechte auf Familiennachzug und der Zugang zu Sozialleistungen.
- Das **Schweizer Volk fordert die eigenständige Steuerung der Zuwanderung** und hat deshalb am 9. Februar 2014 den Verfassungsartikel 121a «Steuerung der Zuwanderung» beschlossen. Die SVP fordert eindringlich die Durchsetzung dieses Artikels.

- Die **Personenfreizügigkeit** wird entgegen der Bundesverfassung **ausgebaut**. Mit der Übernahme der EU-Unionsbürgerrichtlinie mit nur geringfügigen Ausnahmen kommt es zu gleichen Rechten für alle 450 Millionen EU-Bürgern gegenüber den 6,5 Millionen Schweizer Bürgern. So erhalten EU-Bürger neu schon nach fünf Jahren das neue EU- Daueraufenthaltsrecht. Sie dürfen damit in der Schweiz blieben, auch wenn sie später arbeitslos oder sozialhilfeabhängig werden.
- Im Abstimmungsbüchlein über die Einführung der Personenfreizügigkeit vom 21. Mai 2000 behauptete der Bundesrat «keine massive Einwanderung zu befürchten» und erwartete eine Netto-Zuwanderung von jährlich 8'000 bis maximal 10'000 Personen. Tatsächlich sind seit Einführung der EU-Personenfreizügigkeit mehr als **1,5 Millionen Personen netto in die Schweiz eingewandert**. Statt endlich die Zuwanderung zu begrenzen, würde mit der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie eine neue Zuwanderungsflut auf uns zukommen und den Schweizer Sozialversicherungen zusätzliche Kosten in Milliardenhöhe verursachen.
- Zudem stehen weitere EU-Beitrittskandidaten vor der Tür: Die Ukraine, Moldau, Georgien und der Westbalkan. Mit dem EU-Beitritt der Länder würde der Zuwanderungsdruck nochmals massiv zunehmen.
- Die **Schutzklausel ist und bleibt nutzlos**. Die bisherige Schutzklausel wurde noch nie angerufen trotz anhaltend hoher Zuwanderung und Art. 121a der Bundesverfassung. Die EU würde der Schweiz nie hinreichend schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme – verursacht durch die EU-Personenfreizügigkeit – attestieren. Die Schutzklausel ist somit einzig ein Täuschungsmanöver und eine Beruhigungspille für das Volk.
- Die zusätzlichen **flankierenden Massnahmen sind teuer**, schränken den freien Arbeitsmarkt weiter ein und schiessen über das Ziel hinaus, etwa wenn ein asymmetrischer Kündigungsschutz für Gewerkschaftsvertreter eingeführt wird.
- **Neues Beihilfeüberwachungsregime**: Die EU-Beihilferichtlinien sollen im Bereich Strom, Landverkehr und Luftverkehrt für Bund, Kantone und Gemeinden zwingend werden. Dies trifft insbesondere Elektrizitätswerke, die sich teilweise im Besitz der Kantone und Gemeinden befinden. Diese Anwendungsbereiche werden aber nur ein erster Schritt sein. Die EU will mittels Wettbewerbsrecht schon lange das gesamte staatliche Handeln der Kantone, der Gemeinden und des Bundes einschränken. Damit würde unser Föderalismus sowie die Kantons- und Gemeindeautonomie völlig untergraben. Insbesondere kantonale und kommunale Instrumente wie Steuerpolitik, Wirtschaftsförderung, Investitionen in die Wasserkraft oder Staatsgarantien für Kantonalbanken wären betroffen.
- **Souveränitätsverlust auf Strasse und auf Schiene**: Im Verkehr auf der Schiene erzwingt die EU die Marktöffnung im grenzüberschreitenden Personenverkehr für Anbieter aus der EU und im Verkehr auf der Strasse muss die Schweiz EU-Mautprinzipien einführen. Auch hier bestimmt die EU zukünftig, wer die Schweiz zu welchen Preisen und anderen Bedingungen durchqueren darf.
- **Landwirtschaft und Lebensmittelregulierung in EU-Hand**: Mit dem Unterwerfungsvertrag tritt die Schweiz dem sog. EU-«Lebensmittelsicherheitsraum» bei und gibt damit ihre Souveränität in der Lebensmittelsicherheit, ein Bereich mit grosser agrarpolitischer Relevanz, auf.
- **Zehntausende EU-Studenten studieren zum Billigtarif an Schweizer Unis:** Die per 2025 eingeführte Verdreifachung der Studiengebühren für ausländische Studierende müsste rückgängig gemacht werden. Die Zeche bezahlen Schweizer Studierende.
- **Verscherbelung unserer als Strompuffer dienenden Pumpspeicherkraftwerke**: Mit dem Beitritt zum Stromabkommen gibt die Schweiz ihre energiepolitische Eigenständigkeit auf. Sie gefährdet ihre Versorgungssicherheit und gibt ihre Trümpfe in der Energieversorgung – eine fast CO2-freie Energieproduktion und führendes Land in Europa bei den als Strompuffer dienenden Pumpspeicherkraftwerken – an die EU ab
- **Höhere Steuern und Abgaben**: Neu verlangt die EU vom Nicht-EU-Mitgliedsland Schweiz einen «regelmässigen finanziellen Beitrag». Der Bundesrat spricht in der Vernehmlassungsvorlage von

jährlich 1,4 Milliarden Franken. In dieser Summe sind zahlreiche direkte und indirekte Kosten inkl. Regulierungsfolgekosten nicht enthalten, womit deutlich höhere jährliche Kosten zu erwarten sind.

II. Grundsätzliches

3. Zu den institutionellen Elementen

Mit der föderalistisch organisierten Schweiz, in der etliche Kompetenzen auf kantonaler und auf kommunaler Ebene angesiedelt sind und die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte kennt, und der Europäischen Union (EU), welche die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums anstrebt, treffen zwei sehr unterschiedliche Rechtssysteme aufeinander. Wenn die Schweiz neue Verträge mit der EU abschliesst, die den Unternehmen Zugang zum EU-Binnenmarkt sichern sollen, sind damit auch weitreichende politische Konsequenzen verbunden. Die zunehmende Integration der Schweiz in die europäische Rechtsmechanik hat gravierende Auswirkungen im institutionellen Bereich. Diese sollen folgend untersucht werden.

Um den Inhalt, die vorgesehenen Abläufe der Rechtsübernahme und mögliche künftige Entwicklungen richtig einordnen und analysieren zu können, ist es wichtig, die *langfristigen politischen Zielsetzungen* zu kennen, welche die Europäische Union einerseits und die Schweizerische Eidgenossenschaft andererseits verfolgen.

Allgemeines

Ziele der Europäischen Union

Die EU will einen **Raum ohne Binnengrenzen** mit **freiem Personenverkehr** schaffen sowie einen **Binnenmarkt** errichten. Sie hat eine **Wirtschafts- und Währungsunion** eingeführt, deren Währung der Euro ist. Die **vier Grundfreiheiten** der Europäischen Union – freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapitalverkehr – bilden das Fundament des europäischen Binnenmarktes und ermöglichen den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Diese vier Freiheiten sind für die EU von zentraler Bedeutung: Sie sollen den EU-Binnenmarkt zu einem einheitlichen Raum ohne Grenzen machen. In diesem Raum soll auch eine **einheitliche Rechtsordnung** gelten.

Daher ist die Verpflichtung zur **dynamischen Rechtsübernahme** für die EU wichtig: Änderungen oder Neuerungen im Bereich des Unionsrechts müssen von den beteiligten Staaten möglichst rasch und umfassend übernommen werden. Nur so können eine einheitliche Rechtsordnung gewährleistet und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Die **einheitliche Anwendung** des **Unionsrechts** ist für die europäische Integration zentral. Dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) als oberster Gerichtsinstanz kommt hierbei eine grosse Bedeutung zu. Seine Urteile entfalten oft politische Wirkung und unterstützen den **Integrationsprozess**. Um diesen zu forcieren, folgt der EuGH einer **dynamischen Rechtsauslegung**: Er legt das Recht nicht nur strikt nach dem Wortlaut oder dem ursprünglichen Willen des Gesetzesgebers aus, sondern im Lichte aktueller Entwicklungen und Ziele und mit Blick darauf, dass das Unionsrecht *wirksam angewendet* und *durchgesetzt* werden kann (sog. «effet utile», s.u.).

Ein Hauptziel der EU ist also die **Vereinheitlichung der Rechtsordnung**.

Ziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Derweil will der Bundesrat mit dem Abschluss neuer Verträge **stabile und vorhersehbare Beziehungen mit der EU** sichern und **Rechtssicherheit** schaffen. Während der geneigte Leser darunter die **Rechtssicherheit für die Schweiz** versteht, haben der Bundesrat wie auch die EU jedoch die **Rechtssicherheit auf europäischer Ebene** im Auge. Dies dokumentiert ein Passus in einem Informationsblatt des Bundesrats:

> **«Warum ist im Zusammenhang mit den neuen Abkommen von Rechtssicherheit die Rede?**
>
> Aus zwei Gründen: Einerseits können sich Schweizer Unternehmen darauf verlassen, dass der Zugang zum EU-Binnenmarkt rechtlich langfristig abgesichert ist, weil die Binnenmarktabkommen zwischen der

Schweiz und der EU neu regelmässig aufdatiert werden müssen. Andererseits bieten die neuen Abkommen mit dem Streitbeilegungsmechanismus einen rechtlichen Rahmen zur Lösung von Konflikten zwischen der Schweiz und der EU: Uneinigkeiten werden geregelt und können nicht mehr zu willkürlichen Massnahmen und politischen Druckversuchen führen.»

Fragenkatalog / FAQ, Informationsblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 5

Diese Ausführungen verdeutlichen: Die Rechtssicherheit, von der Bundesrat und EU sprechen, bezieht sich auf **Unternehmen**, die **international tätig** und **vom Unionsrecht direkt betroffen** sind. Sie müssen Neuerungen und Änderungen im Unionsrecht ebenfalls befolgen, können sich aber auf die einheitliche Geltung der Binnenmarktabkommen verlassen. Umgekehrt haben alle Unternehmen, die nicht international tätig sind und für welche einzig die **schweizerische Rechtsordnung** relevant ist, einen deutlichen **Verlust von Rechtssicherheit** zu gewärtigen: Die neuen Abkommen mit der EU und namentlich die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme bringen für die Schweiz nicht nur **umfangreiche neue Regulierungen**, sondern auch häufige Änderungen und die schrittweise Angleichung der schweizerischen Rechtsordnung an das Unionsrecht. Dies zieht nicht nur **Änderungen in der schweizerischen Rechtsordnung** nach sich, sondern hat auch Auswirkungen auf die **demokratischen Mitwirkungsrechte** sowie die verfassungsmässige **Kompetenzordnung** (Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden).

Bereits in der Einleitung zum Erläuternden Bericht führt der Bundesrat aus, dass die vorliegenden Abkommen «die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte und des Volkes» sichern und die «durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte» auch weiterhin «in vollem Umfang gewährleistet» seien[1]. Mit dieser Aussage – die nicht der Realität entspricht, wie weiter unten aufzuzeigen sein wird – sind folgende Punkte angesprochen:

- Die **schweizerische Verfassungsordnung**, die viele kantonale Kompetenzen vorsieht und nur beschränkte, genau bestimmte Bereiche dem Bund zuweist.
- Die **demokratischen Mitwirkungsrechte**, die nicht nur das Initiativ- und Referendumsrecht für Bürger und Kantone umfassen, sondern auch die Mitwirkung von Kantonen, Sozialpartnern und anderen Organisationen in Vernehmlassungsverfahren und weiteren Abläufen bei der Rechtssetzung auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene ermöglichen.
- Die Auswirkungen auf die **Zuständigkeiten** und die **Stellung der schweizerischen Behörden zueinander**, also der Bundesversammlung als oberster Behörde, des Bundesrats sowie des Bundesgerichts. Betroffen sind aber auch kantonale Behörden wie Kantonsregierungen, Parlamente, Gerichte sowie kommunale Behörden.

Nur mit Blick auf die genannten drei Punkte können die **inhaltlichen Fragen** der Verträge, die **Übernahme der konkret vorgesehenen Vorschriften** (sog. Stabilisierungsteil), aber auch die Abläufe zur **Übernahme künftiger Vorschriften** (sog. Weiterentwicklungsteil) zielführend geprüft werden.

Föderalistisch geprägte Kompetenzordnung der Schweiz

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat eine **föderalistische, bundesstaatliche Ordnung**, in der die Kompetenzen des Bundes in der Bundesverfassung abschliessend aufgezählt sind (Art. 3 BV und Art. 42 BV)[2]. Bei den Bundeskompetenzen handelt es sich um Einzelermächtigungen und nicht um generelle Umschreibungen. Die **Kompetenzverteilung** der Bundesverfassung ist **lückenlos**: Staatsaufgaben, die neu anfallen oder die nicht dem Bund zugeordnet sind, fallen automatisch in den

[1] Paket "Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU", Erläuternder Bericht des Bundesrats zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 13. Juni 2025, S. 3 (künftig zitiert als „Erläuternder Bericht").

[2] Vgl. hierzu Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Turnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Auflage, Zürich 2024, S. 369 ff., insb. N 1297 ff., sowie Johannes Reich, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regine Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich 2021, S. 153 ff., insb. N 5 ff. Die Bundeskompetenzen sind in den Art. 54-125 BV aufgezählt.

Kompetenzbereich der Kantone. Den Kantonen kommt damit gemäss Art. 3 BV eine **subsidiäre Generalkompetenz** zu: „Angesichts dieser Sachlage sind die kantonalen Zuständigkeiten generell, während der Eidgenossenschaft nur enumerierte Kompetenzen zustehen“[3].

Daher und aufgrund der Geschichte, dass die Eidgenossenschaft aus dem Staatenbund der Kantone hervorgegangen ist, gibt es in der Schweiz **diverse Sachbereiche**, welche **nicht beim Bund** liegen und der **Regelung durch die Kantone** überlassen sind. In diesen Sachbereichen, welche in die kantonale Kompetenz fallen, kann der Bund grundsätzlich *keine eigenen Regelungen* erlassen.

Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass auch solche Bereiche, die in *kantonaler Kompetenz* liegen, vom *Geltungsbereich der Verträge* zwischen der Schweiz und der EU erfasst werden und so – möglicherweise ohne das übliche verfassungsmässige Verfahren – dem Unionsrecht anzugleichen sind[4].

Zu den genannten **kantonalen Zuständigkeitsbereichen** gehören typischerweise das **Bildungswesen** oder das **Gesundheitswesen**, wo die Kantone für die Spitalinfrastruktur und die Gesundheitsversorgung vor Ort zuständig sind. Ebenso sind Bereich **Kultur** sowie grosse Teile des **Bau- und Planungsrechts** (Bauvorschriften, Zonenpläne etc.) kantonal – und auch kommunal – geregelt. Im gewerblichen Bereich liegt die **Regulierung diverser Branchen** in der Zuständigkeit der Kantone (Bewilligungen, Anforderungen etc.)[5]. Sodann ist auf die **kantonale Polizeihoheit** zu verweisen: Im Bereich des Polizeiwesens und der öffentlichen Sicherheit sind die Kantone für zentrale Aufgaben zuständig.

Die **Regelung der religiösen Belange** wie die Beziehungen zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat – z.B. die *öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften* – sind, aus historischen Gründen, ein Kernstück des schweizerischen Föderalismus. Zudem obliegen im **Strassenrecht** sowie im **Steuerrecht** weite Bereiche der Zuständigkeit der Kantone: Die Kantone haben ihre eigenen Steuergesetze, und innerhalb der Kantone bestimmen die Gemeinden meist selbst über die Höhe ihrer Steuern[6]. Auch die **Zivil- und Strafgerichtsbarkeit** ist weitgehend kantonal organisiert, wobei das materielle Recht hier zum grösseren Teil Bundesrecht ist.

Die Bundesverfassung – und damit auch die Kompetenzzuordnung – kann nicht abgeändert werden, ohne dass eine Mehrheit der Kantone der Revision zustimmt (Art. 140 Abs. 1 lit. a und c sowie Art. 142 Abs. 2-4 BV): Die **Begründung von Bundeskompetenzen** bedarf in jedem Fall der Zustimmung der **Mehrheit der Kantone**[7].

Rolle der Kantone im Gesetzgebungsprozess des Bundes

Im Gegensatz zum Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union, das in aller Regel von der Kommission ausgeht, können sich in der **Schweiz** vor, während und nach dem gesamten Gesetzgebungsprozess alle Interessengruppen, namentlich auch **die Kantone und Gemeinden**, einbringen. Die **Kantone** sind noch enger wie die Verbände, Parteien, Sozialpartner und weitere Interessengruppen im **Verfassungs- und Gesetzgebungsprozess** auf Bundesebene stets involviert.

---

[3] Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 67.

[4] In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern der Bund bzw. die Delegierten des Bundes im Gemischten Ausschuss überhaupt gültig zeichnen können für Fragen, die gemäss Bundesverfassung in der Zuständigkeit der Kantone liegen (s.u.).

[5] Während der Bund übergeordnete Regelungen erlässt (z.B. Gesundheitsberufe, Finanzmarkt, Rechtsanwälte), sind die Kantone etwa für Bewilligungen, die Regelung der Ausbildungen und Zulassungen (Modalitäten für Praktika und Prüfungen etc.) zuständig. So unterstehen beispielsweise Branchen wie die Gastronomie, Marktfahrer, Coiffeurbetriebe oder Sicherheitsfirmen auch kantonalen Regeln. Entsprechend gibt es kantonale Unterschiede in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen.

[6] Ebd., S. 321 N 947.

[7] Ebd., S. 317 N 938.

Ihre Mitwirkung ist in Art. 45 BV spezifisch geregelt, zudem steht ihnen ein spezielles Initiativ- und Referendumsrecht zu[8].

- Eine *Teilrevision der Bundesverfassung* oder eines *Gesetzes* bzw. der Erlass eines Gesetzes kann durch einen Kanton über den Weg einer **Standesinitiative** (Art. 160 Abs. 1 BV) angestossen werden. Die Kantone haben so die Möglichkeit, einen Gesetzgebungsprozess zu initiieren.
- Soll die *Bundesverfassung* oder ein *Gesetz* geändert oder ein Gesetz neu erlassen werden, wird zunächst eine **Vernehmlassung** durchgeführt, im Rahmen welcher sich die Kantone, Parteien, Verbände, Sozialpartner oder andere Interessengruppen zum Gesetzesentwurf und zum Erläuternden Bericht äussern können (Art. 147 BV). Oft wird auch bei einer beabsichtigten Änderung oder vor dem Erlass einer *Verordnung* ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das Vernehmlassungsverfahren ist in der Schweiz gesetzlich geregelt[9] und hat **konkrete Folgen**, indem der vorgesehene Erlassentwurf unter Umständen angepasst oder in Ausnahmefällen sogar auf die Vorlage verzichtet wird.
- Änderungen der **Bundesverfassung** oder von **Gesetzen** oder der Erlass eines Gesetzes müssen von *Nationalrat* und *Ständerat* **übereinstimmend beschlossen** werden. Oft werden in den zuständigen Sachkommissionen im Rahmen des Erarbeitungsprozesses besagter Regulierungen noch einmal **Anhörungen** durchgeführt, um die **Anliegen der betroffenen Interessengruppen** möglichst treffsicher erfassen und eine sog. „referendumsfähige Vorlage“ erarbeiten zu können[10].
- Beschliessen National- und Ständerat übereinstimmend eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung, unterliegt eine Verfassungsänderung stets dem **obligatorischen Referendum** (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV)[11], während eine Gesetzesänderung oder ein Bundesbeschluss dem **fakultativen Referendum** unterstehen (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV). Ein Referendum kann sowohl von 50‘000 Stimmberechtigten als auch von 8 Kantonen ergriffen werden. Dies führt dazu, dass die Stimmberechtigten in der Schweiz jedes Jahr an 5-10 nationalen Sachabstimmungen teilnehmen können, zusätzlich zu kantonalen und kommunalen Urnengängen[12].

---

[8] Art. 45 BV legt fest, dass der Bund die Kantone «rechtzeitig und umfassend» über seine Vorhaben informieren und, falls sie betroffen sind, ihre Stellungnahme einholen muss. Die Möglichkeit, eine Standesinitiative einzureichen (Art. 160 BV) oder ein fakultatives Referendum einzureichen (Art. 141 BV), sind andernorts geregelt.

[9] Gemäss dem Vernehmlassungsgesetz (VlG, SR 172.061) bezweckt das Vernehmlassungsverfahren «die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidfindung des Bundes»: Es soll «Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes» (Art. 2 VlG). Jede Person und jede Organisation kann eine Stellungnahme einreichen (Art. 4 VlG). Die Stellungnahmen werden gewichtet und ausgewertet. Sie bilden eine Diskussionsgrundlage für die Beratung der Vorlage in den zuständigen parlamentarischen Sachkommissionen.

[10] Unter einer referendumsfähigen Vorlage versteht man einen Kompromiss, der politisch so ausgewogen ist, dass kein Referendum ergriffen wird oder die Vorlage eine Mehrheit in der Volksabstimmung erzielen kann.

[11] Neben der Schweiz kennen in Europa noch Irland und Liechtenstein das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen. In Dänemark muss eine Verfassungsänderung dem Volk vorgelegt werden, wenn das Quorum von 5/6 im Parlament nicht erreicht wird. Die Möglichkeit, eine Verfassungsänderung fakultativ einem Referendum zu unterstellen, kennen Österreich, Frankreich, Italien, Finnland, die Slowakei, Slowenien oder Island. Derweil kennen die Niederlande, Belgien, Ungarn und Schweden keine Volksabstimmungen über Verfassungsrevisionen. Auch in Deutschland ist das Parlament abschliessend zuständig: Im Bundestag und Bundesrat ist für eine Verfassungsänderung eine Zweidrittelsmehrheit erforderlich. Deutschland ist strikt repräsentativ-demokratisch organisiert: Sachabstimmungen gelten nach überwiegender Meinung als unzulässig (Andreas Glaser, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich 2021, S. 42, N 30).

[12] Während eine stimmberechtigte Person in der Schweiz damit an 10-20 Sachabstimmungen jährlich teilnehmen kann, sind solche Volksabstimmungen in den EU-Staaten eine Ausnahme. In *Frankreich* gab es in den vergangenen Jahrzehnten immerhin 10 nationale Referendumsabstimmungen, u.a. zur neuen Verfassung (5. Republik), zur Selbstbestimmung Algeriens, zur Direktwahl des Präsidenten oder auch zum Vertrag von Maastricht, der am 20. September 1992 mit 51% knapp angenommen wurde. Auch über die EU-Verfassung konnte das Volk am 29. Mai 2005 befinden: Diese wurde mit rund 55% Nein-Stimmen verworfen. – Auch die *Niederlande* stimmte über die EU-Verfassung ab: Mit rund 61% Nein-Stimmen wurde die Vorlage dort noch deutlicher verworfen. Dies war die einzige Volksabstimmung in den vergangenen 100 Jahren. – In *Deutschland*

Diese **fein austarierte Gesetzgebungsmechanik** der Schweiz mit konsequentem Einbezug von Kantonen und Interessengruppen unterscheidet sich deutlich von den Abläufen in der Europäischen Union:

- Das **Initiativrecht** – also die Zuständigkeit, **konkrete Vorschläge** für neue Rechtsvorschriften zu machen, liegt in der EU allein bei der Europäischen Kommission[13]. Vernehmlassungsverfahren oder Anhörungen werden bisweilen durchgeführt, haben aber oft keinerlei Einfluss auf den Inhalt einer Vorlage. Ebenso ist das «Decision Shaping» informeller und damit unverbindlicher Natur.
- Das **Europäische Parlament** als direkt gewählte Vertretung der Stimmberechtigten und der **Rat der Europäischen Union** (Ministerrat) diskutieren und befinden zusammen über die Gesetzesvorschläge. Sie haben ein „indirektes Initiativrecht". Dieses ist allerdings unverbindlicher Natur: Die Kommission kann darum ersucht werden, einen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Dabei ist die Kommission aber *nicht verpflichtet*, diesem Ersuchen zu folgen.
- **Sachabstimmungen**, wo Stimmbürger oder Mitgliedstaaten Stellung nehmen könnten, sind **nicht vorgesehen**[14].

Einen «zaghaften Ansatz für direkte Partizipation»[15] stellt die **Europäische Bürgerinitiative** dar. Mit einer solchen Initiative kann die Europäische Kommission aufgefordert werden, Regelungsvorschläge auszuarbeiten. Dafür braucht es *eine Million Unterschriften* aus mindestens sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, wobei in den einzelnen Staaten ein Mindestquorum an Unterschriften erreicht werden muss (Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 24 Abs. 1 AEUV). Sind die Unterschriften erfolgreich gesammelt worden, prüft die EU-Kommission, ob sie entsprechende Massnahmen für angezeigt hält[16].

Nach Einreichung einer Europäischen Bürgerinitiative gibt es **keine Volksabstimmung**. Ebenso muss das Verlangte von der EU-Kommission **nicht zwingend umgesetzt** werden. Es handelt sich bei dieser Initiative um eine Art **qualifizierte Petition** bzw. um einen „Antrag aus dem Volk an die Behörden"[17].

---

gab es in den vergangenen 80 Jahren nur eine einzige Volkabstimmung auf nationaler Ebene: Im Dezember 1951 wurde über die Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu Baden-Württemberg befunden. Weder über das Grundgesetz (1949 vom Parlamentarischen Rat verabschiedet) noch über die Wiedervereinigung (durch Bundestag und Bundesrat [BRD] sowie die Volkskammer [DDR] mittels Einigungsvertrag beschlossen, von den vier Siegermächten genehmigt) konnte die Bevölkerung befinden. Ebenso wurde die Einführung des Euro als neue Währung in Deutschland von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Verfassungsbeschwerden hatten keinen Erfolg: Am 12. Oktober 1993 entschied das Bundesverfassungsgericht, der Vertrag von Maastricht und damit die Teilnahme Deutschlands an der Europäischen Währungsunion seien mit dem Grundgesetz vereinbar. – *Irland* ist das einzige Land, in dem es mehr Volksabstimmungen gab. Seit der Gründung des irischen Freistaats 1922 gab es dort über 30 nationale Referenden. Dies liegt daran, dass Verfassungsänderungen in Irland dem Volk vorgelegt werden müssen. Über die EU-Verfassung stimmten die Iren zwei Mal ab: 2008 wurde die Vorlage mit 53% Nein-Stimmen verworfen. Bei einer zweiten Abstimmung im Oktober 2009 stimmten dann 67% der Stimmberechtigten zu. – In *Italien* gab es seit 1970 (Einführung des abrogativen Referendums, d.h. Abstimmungen über die Aufhebung von Gesetzen) 16 Volksabstimmungen auf nationaler Ebene. – In *Österreich* konnten sich die Stimmberechtigten seit dem 2. Weltkrieg auf nationaler Ebene in zwei Volksabstimmungen äussern, in *Belgien* war es nur eine Abstimmung. In *Portugal* fanden vier Volksabstimmungen statt. Deren Resultate sind jedoch nicht immer bindend, sondern können auch beratender Natur sein.

[13] Art. 17 Abs. 2 EUV: «Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden». Vgl. hierzu Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 15. Auflage, Basel 2023, S. 238 f.

[14] In Deutschland präsentierte sich die Situation bereits vor bald 20 Jahren so, dass nur noch 16% der Rechtsvorschriften von Berlin ausgingen, während die restlichen Bestimmungen (84%) aus Brüssel übernommen werden mussten (vgl. „Ein Beitrag zur EU-Verfassung" von Roman Herzog und Lüder Gerken, in: Welt am Sonntag vom 14. Januar 2007).

[15] Andreas Glaser, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich 2021, S. 42, N 30.

[16] Vgl. zur Europäischen Bürgerinitiative Matthias Oesch, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz-EU, 3. Auflage, Bern 2024, S. 422 ff., sowie Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 15. Auflage, Basel 2023, S. 74 f.

[17] Andreas Kley, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich 2021, S. 374, N 54.

Damit bestehen **substantielle Unterschiede** zwischen der Europäischen Bürgerinitiative und der schweizerischen Volksinitiative: Eine Volksinitiative ist ein *verbindlicher Antrag*, der von den Behörden nicht verändert werden darf. Es muss *zwingend darüber abgestimmt* werden.

Analyse möglicher Auswirkungen der EU-Verträge im institutionellen Bereich

Inhalt der Verträge

Das **Vertragspaket** besteht aus mehreren Teilen: der **Erweiterung von fünf bestehenden Abkommen** (Personenfreizügigkeit, Agrarprodukte, Landverkehr, Luftverkehr, Produktezulassung), dem **Abschluss von drei neuen Abkommen** (Strom, Lebensmittelsicherheit, Gesundheit), der systematischen **Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen** (Forschung, Bildung, Jugend, Sport, Kultur), einem regelmässigen **Kohäsionsbeitrag** sowie Gesetzesrevisionen für die Umsetzung und Abfederung im Inland. Der Bundesrat will – als «Stabilisierungsteil» – einerseits die Erweiterung der fünf bestehenden Abkommen (zusammen mit dem Kohäsionsbeitrag sowie der Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen) sowie – als «Weiterentwicklungsteil» – andererseits (getrennt) die drei neuen Abkommen zur Abstimmung bringen.

Für die Schweiz sind gemäss den Ausführungen des Bundesrats im Rahmen des vorliegenden Vertragspakets **95 Gesetzgebungsakte der EU** von Bedeutung. Für die Schweiz sei die Anpassung von *32 Schweizer Gesetzen* sowie die Schaffung von *3 neuen Gesetzen* notwendig[18].

Die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme

Die bestehenden bilateralen Verträge sind mehrheitlich statisch. Das heisst: Wenn Unionsrecht in diesem Bereich geändert oder neu geschaffen wird, ist nicht sichergestellt, dass die Verträge entsprechend aktualisiert werden. Aus Sicht der EU besteht damit das Risiko, dass im Binnenmarkt nicht überall die gleichen Regeln gelten.

Ziel der EU ist es aber, «in den Bereichen des EU-Binnenmarkts (…) Rechtssicherheit und rechtliche Homogenität zu gewährleisten“[19]. Um diese **Vereinheitlichung der Rechtsordnung** erreichen zu können, ist es wichtig, dass die Binnenmarktabkommen „regelmässig an die relevanten Entwicklungen des EU-Rechts angepasst werden». Ohne diese Aktualisierungen würden «Rechtsabweichungen entstehen, die zu immer grösseren Hürden bei der Umsetzung der Binnenmarktabkommen, wie sie von den Parteien angestrebt wird, führen könnten. Diese Hürden würden die angestrebte Rechtssicherheit und ganz allgemein die in den Abkommen vorgesehene Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt gefährden». Daher verpflichtet sich die Schweiz mit dem neuen Vertragspaket, im Geltungsbereich von **sieben Abkommen**[20] auch **neues EU-Recht** zu übernehmen. Die Aktualisierung der Abkommen sei jedoch, so der Bundesrat, „eine gemeinsame Verpflichtung der Schweiz und der EU“[21].

Auf dem Papier mag diese Verpflichtung tatsächlich **beidseitig** bestehen, materiell hat sie jedoch **nur Auswirkungen auf die Schweiz**. Während die Schweiz ihre Rechtsordnung stetig an die Vorschriften des Unionsrechts wird angleichen müssen, ist die EU sowieso willens und verpflichtet, ihre selbst erlassenen Rechtsakte umzusetzen. Dies würde sie auch ohne Abkommen mit der Schweiz machen: Die Verpflichtung der EU, ihr eigenes Recht umzusetzen, entstammt nicht den vorliegenden Verträgen, sondern ist anderweitig begründet. Zudem gilt das Unionsrecht für die EU unmittelbar und bedarf keines zusätzlichen Beschlusses im Gemischten Ausschuss. Daher ist die (im Erläuternden Bericht mehrmals wiederholte) Behauptung des Bundesrates, es bestehe eine *gemeinsame* Verpflichtung, *irreführend*.

[18] Medienmitteilung des Bundesrats vom 13. Juni 2025.

[19] Erläuternder Bericht, S. 73.

[20] Betroffen sind die Abkommen zur Personenfreizügigkeit sowie über Agrarprodukte, technische Handelshemmnisse, Landverkehr und Luftverkehr sowie die neuen Abkommen zum Strom und zur Lebensmittelsicherheit.

[21] Erläuternder Bericht, S. 72.

Auch die Aussage, es werde ein **«Zwei Pfeiler»-System** errichtet, in welchem sich die EU und die Schweiz selbst und gleichzeitig die Gegenpartei überwachen würden, ist **unhaltbar**[22]. Dies hat die EU bereits im Dezember 2012 in einem Schreiben an die damalige Bundespräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf eindeutig dargelegt: Die EU akzeptiere Verträge mit der Schweiz nur, wenn diese „von internationalen Behörden und Gerichten überwacht und ausgelegt werden" – anders, als die Schweiz dies damals vorgeschlagen hatte[23]. Diese Einordnung des damaligen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso widerspiegelt sich auch im vorliegenden Vertragspaket: Faktisch würden alle *wesentlichen Streitfragen* beim *Europäischen Gerichtshof (EuGH)* landen, denn die EU-Kommission könnte stets ein Streitbeilegungsverfahren einleiten, in dem der EuGH letztlich die Auslegungshoheit für unionsrechtliche Fragen hätte[24].

Ebenso irreführend sind die Aussagen, die Schweiz könne weiterhin *völlig frei entscheiden*, ob sie relevantes EU-Recht übernehmen wolle: Es ist ein Hauptziel und aus Sicht der EU der eigentliche **Zweck der neuen Abkommen**, die **Rechtsordnungen anzugleichen**, d.h. die **Rechtsübernahme** durch die Schweiz **sicherzustellen**. In diesem Lichte ist auch die Aussage zu betrachten, dass sich die Parteien verpflichten, «im Rahmen des Verfahrens der dynamischen Rechtsübernahme nach Treu und Glauben zusammenzuarbeiten»[25].

Andererseits ist die **Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme** stets mit der Möglichkeit der EU für Ausgleichsmassnahmen verbunden: Entscheidet sich die Schweiz für die **Nichtübernahme** einzelner unionsrechtlicher Vorgaben, könnte die EU **Ausgleichsmassnahmen anordnen**, deren Schwere und Anwendungsbereich kaum abzuschätzen sind – auch wenn die Schweiz verlangen kann, dass das Schiedsgericht die Verhältnismässigkeit überprüft[26]. Diese Drohkulisse erschwert oder verunmöglicht eine unabhängige, freie Entscheidungsfindung in vielen Fällen.

Die Verpflichtung zur Übernahme von Unionsrecht durch die EU-Mitgliedstaaten

Der *europäische Integrationsprozess* ist ein *langfristiges und politisches Projekt*. Die EU ist „weder Staatenbund noch vollintegrierter Bundesstaat, sondern eine Verfassungsgemeinschaft ganz eigener Art"[27], die auf dem Recht basiert. Um den Sinn und Zweck einer Norm zu verstehen, bedarf es «eines Blicks über den Tellerrand des positiven Rechts hinaus»[28]. Die Erwägungen des EuGH sind denn auch stark *teleologisch* motiviert und vom Prinzip des *effet utile* geprägt[29]. Die Unionsverfassung verfolgt das Ziel, «aus sich selbst heraus und primär mit den Mittlen des Rechts das Gemeinwesen schrittweise zu errichten»: «Die Finalität der Unionsverfassung bleibt offen»[30].

Die einzelnen Verträge der EU enthalten zwar Bestimmungen über die Geltung und Wirkung des EU-Rechts im innerstaatlichen Recht. Von einer expliziten Festschreibung des Vorrangs von EU-Recht gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten, wie dies der gescheiterte Verfassungsvertrag von 2004 vorgesehen hätte, wurde nach der verlorenen Volksabstimmung abgesehen. Trotzdem setzte sich die

[22] Vgl. hierzu die treffenden Ausführungen von Carl Baudenbacher, Vernehmlassungsantwort zum Vertragspaket Schweiz-EU vom 22. September 2025, S. 1 ff.

[23] Simon Gemperli, «Freundlich, aber umissverständlich», in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. Januar 2013.

[24] Carl Baudenbacher, Vernehmlassungsantwort vom 22. September 2025, S. 2.

[25] Erläuternder Bericht, S. 77. Der Bundesrat erwähnt ebenfalls, dass der «Sinn und Zweck» der Abkommen die «Schaffung einer parallelen Rechtslage» sei (Erläuternder Bericht, S. 80, mit Verweis auf BGer 2C_484/2022).

[26] Die Ausführungen des Bundesrats, dass auch die Schweiz die Möglichkeit hätte, Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen, ist ebenfalls irreführend. Die Vorstellung, die EU könnte daran interessiert sein, einen eigenen Rechtsakt nicht anzuwenden, ist realitätsfremd und weckt wiederum den falschen Anschein, die dynamische Rechtsübernahme habe gegenseitige Komponenten (vgl. den Erläuternden Bericht, S. 78).

[27] Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 15. Auflage, Basel 2023, S. 54.

[28] Ebd.

[29] Matthias Oesch, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz-EU, 3. Auflage, Bern 2024, S. 172.

[30] Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 15. Auflage, Basel 2023, S. 110.

Praxis des EuGH durch, gemäss der es „nicht statthaft“ ist, „gemeinschaftsrechtliches Sekundärrecht am Massstab nationaler Grundrechte“ zu überprüfen: Der EuGH nimmt diese Überprüfung selbst vor[31].

Daher werden Urteile wie die Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021, in der «behauptet wird, dass das polnische Verfassungsrecht generell über dem Unionsrecht stehe», heftig kritisiert: so gerate die «europäische Rechtseinheit in offensichtliche Gefahr»[32]. Selbst der Anspruch gewisser nationaler Verfassungsgerichte, das Unionsrecht auf seine Vereinbarkeit mit zentralen Werten der eigenen Verfassung zu überprüfen, wie dies z.B. das deutsche Bundesverfassungsgericht praktiziert, wird als verfehlt angesehen. Das Bundesverfassungsgericht bediene sich einer «Tautologie von zweifelhafter Überzeugungskraft», indem es darauf verweise, dass «in der Europäischen Union die Mitgliedstaaten unverändert Herren der Verträge» seien. Dies sei falsch, da als derartige «Herren» höchstens die «Gesamtheit der gemeinsam handelnden 27 Mitgliedstaaten» bezeichnet werden dürfe[33].

Mitwirkung an der Erarbeitung von EU-Regulierungen

Im Rahmen des sog. **«Decision Shaping»** wird der Schweiz nach Einschätzung des Bundesrats «grösstmögliche Teilnahme am Prozess zur Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die Europäische Kommission» zugesichert[34]. Die Modalitäten des «Decision Shaping» sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Rechtsakte, delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte handelt.

Der Begriff «Decision Shaping» bezeichnet ein **frühes Stadium** im Gesetzgebungsprozess, das meist stattfindet, bevor die EU-Kommission einen offiziellen Gesetzgebungsvorschlag formuliert hat. Es geht in diesem Prozess folglich nicht um das Verhandeln über konkrete Gesetzestexte, sondern um das Mitgestalten und Einbringen von Ideen und politischen Prioritäten. Diese Phase der Legiferierung ist folglich weder mit einem *Vernehmlassungsverfahren* noch mit der in der Bundesverwaltung üblichen sog. *Ämterkonsultation* vergleichbar: Sie findet statt, wenn **noch kein konkretes Gesetzesprojekt** vorliegt.

Beim «Decision Shaping» handelt sich um einen **informellen Prozess**, in welchem **keine Entscheidungen** getroffen werden. Die effektiven **Möglichkeiten der Schweiz**, auf den Inhalt des künftigen Unionsrechts konkret und materiell **Einfluss zu nehmen**, dürften in der Praxis **sehr begrenzt** sein. Nach dieser Phase sind im Unterschied zum nationalen Gesetzgebungsprozess *keine Möglichkeiten mehr* vorgesehen, dass die Schweiz, die Kantone, Branchenverbände oder andere Interessengruppen Einfluss auf die Erarbeitung oder Beschlüsse von Regulierungen nehmen können[35].

Dass der Bundesrat die Beteiligung an diesem Prozedere als «Souveränitätsgewinn» einstuft[36], erstaunt und irritiert gleichermassen. Trotzdem wird es von Bedeutung sein, wer die Schweiz in den entsprechenden Gremien vertritt. Zuständig «für die Festlegung der Position der Schweiz und ihre Vertretung beim *Decision Shaping* sind die für den Fachbereich des betreffenden Abkommens verantwortlichen Departemente und das EDA» [37]. Das EJPD soll die zuständigen Departemente rechtlich begleiten und unterstützen. Die Kantone sollen regelmässig informiert und einbezogen werden,

[31] Matthias Oesch, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz-EU, 3. Auflage, Bern 2024, S. 171 ff., insb. N 344 ff.

[32] Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 15. Auflage, Basel 2023, S. 764.

[33] Roland Bieber / Astrid Epiney / Marcel Haag / Markus Kotzur, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 15. Auflage, Basel 2023, S. 128 f.

[34] Vgl. hierzu den Erläuternden Bericht, S. 72 f.

[35] Ähnlich ist der Ablauf beim «proposal shaping», wo die EU in gewissen Konstellationen auch Sachverständigen von Nicht-EU-Staaten erlaubt, «sich an der Vorbereitung von neuen Rechtsakten zu beteiligen» (Matthias Oesch, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz-EU, 3. Auflage, Bern 2024, S. 279). Das «decision making» hingegen «obliegt naturgemäss den EU-Organen und den Vertreterinnen und Vertretern der EU-Mitgliedstaaten; Drittstaaten verfügen über keine Stimmrechte» (ebd.).

[36] Fragenkatalog / FAQ, Informationsblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 4. Diese Einschätzung ist selbst für Fälle, in denen die Schweiz die EU-Regelungen autonom nachvollzog, übertrieben: Der Souveränitätsgewinn ist sehr bescheiden und eher theoretischer Natur.

[37] Erläuternder Bericht, S. 79.

wenn ihre Zuständigkeitsbereiche betroffen sind. Die **Beurteilung**, ob **kantonale Kompetenzbereiche** betroffen sind, liegt damit in erster Linie bei den mit der Materie befassten **Vertretern des Bundes**. Ob diese im Zweifelsfall die Kantone mit einbeziehen möchten, ist zumindest fraglich – dies mit Blick darauf, dass der Bund (leider oft ohne Kritik seitens der Kantone) immer mehr Kompetenzen an sich nimmt.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz vor allem durch **Angestellte der Bundesverwaltung** in den **zuständigen Gremien** vertreten wird, ist hoch. Dass Vertreter der Wirtschaft oder der Kantone berücksichtigt werden, wird schwierig umzusetzen sein, da die Verwaltung einerseits die Abläufe und Mechanismen besser kennt, aber andererseits da und dort auch eigene Interessen verfolgen dürfte.

Ähnlich verhält es sich mit den vom Bundesrat in Aussicht gestellten **Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments** bei der dynamischen Rechtsübernahme[38]. Seien es *Informationsreisen* nach Brüssel, sei es die *Einsitznahme in einem gemischten parlamentarischen Ausschuss*: Schweizer Parlamentarier, die berufstätig sind (wie es üblich ist) und das Parlamentsmandat als Milizler nebenamtlich wahrnehmen, sind schon aus zeitlicher Sicht nicht in der Lage, solche Ämter wahrzunehmen. Auch diese Entwicklungen würden einem **Berufsparlament** Vorschub leisten.

Integration von EU-Rechtsakten in die Abkommen und die schweizerische Rechtsordnung

Die Schweiz und die EU verpflichten sich, dafür zu sorgen, dass die «Rechtsakte der EU, die in den Bereichen des Abkommens erlassen werden, nach ihrer Verabschiedung so rasch wie möglich in das Abkommen integriert werden». Dies sei „eine gemeinsame Verpflichtung beider Parteien, nicht nur eine Verpflichtung der Schweiz“[39].

Diese Aussage ist, wie oben ausgeführt, **irreführend**, da die Verpflichtung zur Umsetzung der Rechtsakte zwar beidseitig besteht, für die EU aber nur formale Bedeutung hat, da diese ihre selbst erlassenen Rechtsakte sowieso umsetzen muss (und will). Dies würde die EU auch ohne Abkommen mit der Schweiz machen. Materiell hat diese Verpflichtung damit **nur Auswirkungen für die Schweiz**, die schrittweise ihre **Rechtsordnung an das geltende Unionsrecht angleichen** muss.

In diesem Zusammenhang ist auch die Aussage, dass sich die Verpflichtung der Schweiz auf EU-Rechtsakte beschränke, die «in den Bereichen des Abkommens erlassen wurden, das heisst, die in den Geltungsbereich und die Ziele des Abkommens fallen» und die Schweiz «in keiner Weise» verpflichtet sei, «über das betreffende EU-Recht hinauszugehen», kritisch zu hinterfragen[40]. Dies tönt zwar selbstverständlich, blendet aber aus, dass die EU das Ziel hat, die Rechtsordnung im Binnenmarktbereich zu *vereinheitlichen* und die *Prinzipien des Unionsrechts* auch in den einzelnen Mitgliedstaaten *durchzusetzen*. Dass sich die Schweiz in absehbarer Zeit mit Forderungen nach Rechtsanpassungen ausserhalb dieser Bereiche konfrontiert sieht, ist wahrscheinlich[41].

Rechtsübernahme per Integrationsverfahren und Äquivalenzverfahren

Die dynamische Übernahme von neuem Unionsrecht kann auf zwei Wegen geschehen: mit der **Integrationsmethode** oder mit der **Äquivalenzmethode**. Beiden Verfahren ist gemeinsam, dass **kein innerstaatlicher Rechtssetzungsprozess** stattfindet: Rechtsakte im Bereich des EU-Rechts werden von EU-Behörden erarbeitet und können von der Schweiz bzw. ihren Vertretern nur akzeptiert oder abgelehnt werden.

Die beiden Verfahren unterscheiden sich aber in ihrem Ablauf:

---

[38] Vgl. hierzu S. 94 ff. des Erläuternden Berichts.

[39] Erläuternder Bericht, S. 73.

[40] Erläuternder Bericht, S. 73 und S. 75.

[41] Der Bundesrat signalisiert Offenheit betreffend die Übernahme von unionsrechtlichen Bestimmungen in Bereichen, wo die Schweiz nicht dazu verpflichtet wäre. Die ständige Subkommission der APK-N könnte sich nach Auffassung des Bundesrats beispielsweise «auch über allfällige EU-Rechtsakte informieren, die die Schweiz bei der eigenen Rechtssetzung berücksichtigen möchte, auch wenn sie nicht verpflichtet ist, diese im Rahmen eines bilateralen Abkommens zu übernehmen (…), um eine gezielte Informationspolitik zum Thema «autonomer Nachvollzug» zu entwickeln» (Erläuternder Bericht, S. 96).

- Im Rahmen des **Integrationsverfahrens** werden die in die Abkommen integrierten EU-Rechtsakte «allein durch ihre Integration in das Abkommen Teil der Schweizer Rechtsordnung»[42]. Vorbehalten bleiben einzig **Anpassungen des Gemischten Ausschusses**. Die Integrationsmethode stellt damit einen Fall **direkter Anwendbarkeit** von neuem Unionsrecht dar: «Diese Rechtsakte werden von der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet, ohne dass sie in das Landesrecht überführt werden müssen, selbst wenn eine solche Überführung theoretisch möglich wäre»[43]. Widerspricht das schweizerische Recht den neuen integrierten EU-Rechtsakten oder muss es diesbezüglich präzisiert werden, ist die Schweiz verpflichtet, ihre Rechtsordnung entsprechend anzupassen[44].
- Derweil sind Rechtsakte, welche die Schweiz im **Äquivalenzverfahren** übernimmt, **nicht direkt anwendbar**. Die Schweiz muss aber sicherstellen, dass «ihr Recht das gleiche Ergebnis erzielt, das mit den betreffenden EU-Rechtsakten angestrebt wird»[45]. Dabei muss das Landesrecht nicht identisch, sondern gleichwertig (äquivalent) sein. Diese Methode lässt der Schweiz einen grösseren Handlungsspielraum.

Die Integrationsmethode ist für die Bereiche Personenfreizügigkeit, Luftverkehr, Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vorgesehen. Währenddessen gilt die Äquivalenzmethode für die Bereiche Landverkehr, Landwirtschaft und Abbau technischer Handelshemmnisse. Für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens ist keine dynamische Rechtsübernahme vorgesehen[46].

Dass die Rechtsübernahme im Bereich der **Personenfreizügigkeit** neu über das **Integrationsverfahren** erfolgen soll, ist **neu**. Der Bundesrat schreibt hierzu: «Das FZA beruht theoretisch auf dem Grundsatz der Äquivalenz, in der Praxis folgten die bisherigen Anpassungen jedoch dem Grundsatz der Integration»[47]. Neu soll nun offiziell die Integrationsmethode gelten: Neue Rechtsakte der EU werden automatisch Teil der Schweizer Rechtsordnung, sobald sie ins Abkommen integriert sind[48].

Ablauf des Integrationsverfahrens

Das **Integrationsverfahren** beginnt, sobald die EU die Schweiz im Gemischten Ausschuss (GA) darüber informiert, dass ein entsprechender Rechtsakt erlassen wurde[49]. Wenn eine Partei dies **beantragt**, kann der GA einen **Meinungsaustausch** über den Rechtsakt durchführen. Im Meinungsaustausch können die Frage, ob eine **Ausnahme** vorliegt, oder **Übergangsmodalitäten** wie Fristen thematisiert werden. Anschliessend müssen die Schweiz und die EU **der Integrationspflicht nachkommen** und **so rasch wie möglich** einen Beschluss zur entsprechenden Änderung des Abkommens fassen.

Die **Änderung des Abkommens** tritt **sofort in Kraft**, sobald der Rechtsakt in der EU anwendbar ist. Eine Ausnahme gibt es nur für Fälle, wenn das Parlament in der Schweiz einen Beschluss des GA genehmigen oder dieser dem Volk vorgelegt werden muss[50]. Auch in solchen Fällen muss der Beschluss zur Änderung der Abkommen aber **vorläufig angewendet** werden – ausser für den Fall, dass die Schweiz der EU «unter Angabe von Gründen» mitteilt, dass eine vorläufige Anwendung nicht möglich ist[51].

---

[42] Ausführungen hierzu im Erläuternden Bericht, S. 74.

[43] Ebd.

[44] Mit Blick auf jüngst erfolgte Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts ist sogar davon auszugehen, dass das Bundesgericht divergierenden Regelungen des Unionsrecht direkt Vorrang einräumen würde (vgl. hierzu BGE 148 II 169 E. 5.2, gemäss dem „völkerrechtliche Normen widersprechendem Landesrecht" vorgehen und die Schubert-Praxis als „weitgehend nicht mehr anwendbar" bezeichnet. Nach diesem Entscheid geht das Unionsrecht sogar dann vor, wenn der schweizerische Gesetzgeber bewusst davon abweichen wollte).

[45] Ebd.

[46] Erläuternder Bericht, S. 58 ff. und S. 74.

[47] Erläuternder Bericht, S. 61.

[48] Vgl. hierzu die Ausführungen im Erläuternden Bericht, S. 232 f.

[49] Erläuternder Bericht, S. 75 ff.

[50] Erläuternder Bericht, S. 76.

[51] Erläuternder Bericht, S. 77.

Die Information, dass **verfassungsrechtliche Verpflichtunge**n erfüllt werden müssen, bevor der Beschluss in Kraft treten kann, muss seitens der Schweiz im Rahmen des **Meinungsaustausches im GA** erfolgen. Die **Einschätzung** wiederum, ob ein solcher Fall vorliegt, muss die **Schweizer Vertretung im GA** vornehmen. Vergisst die Schweizer Vertretung auf allfällige zu wahrende Referendumsmöglichkeiten hinzuweisen, gilt der Beschluss des GA. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass die Bundesverwaltung versuchen wird, Regelungen nicht auf Gesetzesebene einzustufen, um so **Referenden zu vermeiden**.

Damit können im Integrationsverfahren das Parlament (keine Mitwirkungsmöglichkeit bei der konkreten Erarbeitung und Verabschiedung der neuen Regulierungen), die Regierung (desgleichen, mit Blick auf die Verordnungskompetenz gemäss Art. 182 BV) und die Stimmbürger (keine Referendumsmöglichkeit) ausgeschaltet werden, wenn die Schweizer Vertretung im GA zum Schluss kommt, die Regelung habe keinen Gesetzescharakter.

Unklare Rolle des Parlaments

Wie das **Parlament**, dem solche Entscheidungen gemäss Bundesverfassung obliegen, in den Prozess der Rechtssetzung und Übernahme von Unionsrecht eingebunden wird bzw. ob es überhaupt möglich ist, das Parlament einzubinden, bleibt **völlig unklar**. Dass der Bundesrat weder ausführt noch abgeklärt hat, wie die genauen Abläufe für solch relevante Fragen aussehen werden, ist unverständlich und irritiert aus staatspolitischer Sicht in höchstem Masse. Der Bundesrat meint lapidar: «Ob und welche administrativen Anpassungen für die politische Praxis sinnvoll sein könnten – wie etwa für den Informationsaustausch mit der Bundesversammlung oder bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen – wird sich noch zeigen müssen»[52]. Die Verfahren im Zusammenhang mit der dynamischen Rechtsübernahme seien «eine Gelegenheit zu prüfen, wie das Parlament in diesem Kontext einbezogen werden» könne[53].

Ebenso unklar bleibt, ob und wie **Vernehmlassungsverfahren** (Art. 147 BV) durchgeführt werden könnten. Bei Rechtsakten, die im **Integrationsverfahren** übernommen werden, dürfte eine **Vernehmlassung ausgeschlossen** sein, da die Regulierung mit der Integration ins betreffende Abkommen direkt anwendbar ist und nicht mehr verändert werden kann. Im **Äquivalenzverfahren** könnte bezüglich der Umsetzung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zwar noch eine Vernehmlassung durchgeführt werden, wobei materielle Änderungen höchstens noch in **Randfragen** möglich sind.

Zur Frage des Automatismus

Der Bundesrat betont wiederholt, die Rechtsübernahme erfolge *nicht automatisch*: Für «jede Aktualisierung“ sei „weiterhin die Zustimmung der Schweiz und der EU erforderlich»[54]. Sodann schreibt der Bundesrat in einem Informationsblatt zum vorliegenden Vertragspaket: «Die Schweiz entscheidet im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Verfahren (z.B. Referendum), ob sie neues EU-Recht übernimmt oder nicht. Die dynamische Rechtübernahme bedingt immer die Zustimmung der Schweiz. Automatisch passiert nichts»[55]. Dieser Darstellung ist **entschieden zu widersprechen**: Die Schweizer Stimmbevölkerung wird nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit haben, das Referendum gegen eine geplante EU-Regulierung zu ergreifen.

Nach Auffassung des Bundesrats würde ein **Automatismus** bedeuten, dass «die EU-Rechtsakte nach der Verabschiedung direkt ins Abkommen integriert würden, ohne dass ein Handeln der Schweiz und der EU erforderlich wäre». Dem sei aber nicht so, denn «jede Übernahme eines neuen EU-Rechtsakts in ein Abkommen» setze «einen individuellen Beschluss der Schweiz und der EU voraus»[56]. Während

[52] Erläuternder Bericht, S. 93.

[53] Erläuternder Bericht, S. 94.

[54] Erläuternder Bericht, S. 59.

[55] Fragenkatalog / FAQ, Informationsblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 1.

[56] Erläuternder Bericht, S. 73. Im Informationsblatt «Fragenkatalog / FAQ» vom 13. Juni 2025, S. 4, heisst es: «Die Schweiz übernimmt EU-Recht gemäss ihren üblichen Verfahren. Konkret bedeutet das, dass die Schweiz

sich der geneigte Leser hierunter eine *Volksabstimmung* oder einen *Beschluss von National- und Ständerat* vorstellt, werden diese Entscheide wohl mehrheitlich von Vertretern der Bundesverwaltung getroffen werden:

- Beim **Integrationsverfahren** wird dieser **Beschluss der Schweiz** im Normalfall durch die **Vertretung der Schweiz** im Gemischten Ausschuss – also wohl **Angestellte der Bundesverwaltung** – erfolgen. Nach dem Beschluss des Gemischten Ausschusses tritt die betreffende Regulierung in Kraft und wird damit unmittelbar – oder eben *automatisch* – Teil der Schweizer Rechtsordnung.

  Im Ausnahmefall – wenn die Schweizer Vertretung erklärt, dass der Beschluss nach Schweizer Recht der Gesetzesstufe entspricht – kann es zu einem **Referendum** und damit zu einem **Volksentscheid** kommen. **Nationalrat und Ständerat** haben beim Integrationsverfahren **nichts zu sagen**: Sie sind weder in die Erarbeitung der Gesetzesvorlage noch in die Beschlussfassung eingebunden.

- Anders ist es beim **Äquivalenzverfahren**. In diesem Verfahren kann die Umsetzung eines EU-Rechtsakts in der Schweiz auf Gesetzesstufe erforderlich sein. Diese **Umsetzungsvorlage** wird – für den Fall, dass die *Gesetzesstufe* vorgesehen ist und die Verwaltung sie *nicht auf dem Verordnungsweg* verabschiedet – vom **Parlament** beraten und kann einem **Referendum** unterstellt werden. Ebenso ist (sowohl auf Verordnungs- wie auch Gesetzesstufe) eine vorgängige **Vernehmlassung** zur Umsetzungsvorlage möglich. Da inhaltliche Änderungen aber nur in unbedeutenden Randfragen möglich sein werden, beinhaltet die **tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeit** wohl auch einzig die **Ablehnung der Vorlage** im Falle eines Referendums.

Tatsache bleibt: Parlament und Stimmbürger werden bei Änderungen des Unionsrechts, die über das **Integrationsverfahren** Eingang in die Rechtsordnung finden, mehrheitlich **vor vollendete Tatsachen gestellt**. Daher ist die Aussage, dass diese direkt anwendbaren Akte **automatisch** Teil der Schweizer Rechtsordnung werden und so Geltung erlangen, durchaus treffend.

Vorgehen in Konfliktfällen: Das Streitbeilegungsverfahren

Treten Unklarheiten oder Streitigkeiten über die Auslegung der Abkommen oder einzelne Beschlüsse auf, ist ein **obligatorisches Streitbeilegungsverfahren** vorgesehen. Der Streitbeilegungsmechanismus dient dazu, mögliche Differenzen, die im Rahmen der *Binnenmarktabkommen* zwischen den Parteien auftreten, zu beseitigen. Diese können ausschliesslich über dieses Verfahren beseitigt werden: Die Schweiz und die EU sind verpflichtet, diesem Mechanismus «alle Streitigkeiten zu unterbreiten, die im Zusammenhang mit der Auslegung oder Anwendung des Abkommens oder der EU-Rechtsakte, auf die darin Bezug genommen wird, oder im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit eines Beschlusses der Europäischen Kommission mit dem Abkommen entstehen, falls dieses eine solche Kompetenz vorsieht»[57].

Das Streitbeilegungsverfahren läuft wie folgt ab:

- Zunächst ist der **Gemischte Ausschuss** zuständig. Der erste Schritt im Streitbeilegungsverfahren erfolgt damit auf *diplomatisch-politischer Ebene*. Treten unter den Vertragsparteien Differenzen auf, welche die Auslegung oder Anwendung eines Abkommens betreffen, muss zunächst im Gemischten Ausschuss eine (politische) Einigung gesucht werden.

bei jeder künftigen Rechtsübernahme einen *völkerrechtlichen Vertrag (in der Form eines Beschlusses des Gemischten Ausschusses)* mit der EU abschliessen wird, der dem innerstaatlichen Genehmigungsverfahren untersteht, inklusive eines allfälligen Referendums».

[57] Erläuternder Bericht, S. 81. Der Grundsatz der Ausschliesslichkeit soll das sog. «Forum Shopping» unterbinden (Wahl des günstigsten Gerichtsstands). Dies ist, so der Bundesrat, wichtig für die Schweiz, weil es ausschliesst, dass die EU-Mitgliedstaaten sich an die Europäische Kommission richten oder direkt an den EuGH gelangen können.

- Kommt diese Einigung innerhalb von drei Monaten nicht zustande, können die Schweiz oder die EU ein **paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht** anrufen. Das Schiedsgericht entscheidet, wenn es konstituiert und angerufen wird, selbst über seine Zuständigkeit.
- Stellt das paritätische Schiedsgericht fest, dass die **Auslegung** oder die **Anwendung von EU-Rechtsakten** oder die **Auslegung unionsrechtlicher Begriffe** für seine Entscheidfindung notwendig und relevant ist, ruft es (ausschliesslich zu diesem Zweck) den **Europäischen Gerichtshof (EuGH)** an. Dazu hat das Schiedsgericht eine *Pflicht*, die sich aus der Auslegungshoheit des EuGH über das EU-Recht ergibt. Die Pflicht ist an *drei Voraussetzungen* geknüpft:
  - Erstens muss es sich um eine Frage zur Auslegung oder Anwendung eines Rechtsakts der EU oder in das betreffende Abkommen übernommener **unionsrechtlicher Begriffe** gehen. Solche liegen auch vor, wenn auf einen *EU-Sekundärrechtsakt* verwiesen wird[58].
  - Zweitens muss die Auslegung dieser Rechtsbegriffe bzw. Bestimmungen für die Entscheidung des Streitfalls **relevant** sein.
  - Drittens muss die Auslegung dieser Rechtsbegriffe für die Entscheidungsfindung des Schiedsgerichts **notwendig** sein.
- Ob eine Anrufungspflicht vorliegt, entscheidet das Schiedsgericht. Der EuGH kann nicht von sich aus in dieser Frage *intervenieren*.
- Das **Urteil des EuGH** ist für das Schiedsgericht, das in der Streitfrage zu entscheiden hat, in Bezug auf die *Auslegung* der unionsrechtlichen Begriffe **bindend** – nicht aber in Bezug auf die konkrete *Anwendung* derselben[59].

Der Streitbeilegungsmechanismus ist rein zwischenstaatlich. Private oder nationale Gerichte haben keine Möglichkeit, das Schiedsgericht anzurufen[60]. Der endgültige Entscheid in der Hauptsache liegt immer beim Schiedsgericht[61]. Dieser Entscheid ist bindend für die Parteien. Der EuGH entscheidet keine Streitfälle. Er kann auch nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren[62].

Diese Abläufe und die Ausführungen hierzu müssen **kritisch hinterfragt** werden:

- Die Aussage, die Streitfälle würden von einem *paritätisch* zusammengesetzten Schiedsgericht entschieden, stimmt nur auf dem Papier. Der **entscheidende Punkt** im Streitbeilegungsverfahren ist die **Verpflichtung** des Schiedsgerichts, den **EuGH anzurufen**, sobald es um *unionsrechtliche Begriffe* oder die *Anwendung von EU-Rechtsakten* geht. Solche Pflichten existieren bei wirklich unabhängigen Schiedsgerichten nicht[63].
- Der Bundesrat führt aus: „Im Falle der Einsetzung eines Schiedsgerichts würde dieses den EuGH *nur soweit beiziehen*, als dass sich *Fragen des erwähnten EU-Rechts* stellen sowie dies für die Beantwortung der Streitfrage *relevant* und *notwendig* ist. Die übrigen Aspekte, also zum Beispiel die verhältnismässige und vernünftige Berücksichtigung der Schweizer Eigenheiten, würde das Schiedsgericht dagegen allein beurteilen, das heisst ohne Einbezug des EuGHs. Der *Entscheid im Streitfall selbst* ist ebenfalls *Sache des Schiedsgerichts*“[64]. Der Begriff «beiziehen» spiegelt vor, das Schiedsgericht behalte die Fäden in der Hand. Dies wird zu Recht kritisiert: «Dass das wohl

[58] Astrid Epiney, «Bilaterale III» und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in: Jusletter vom 10. März 2025, S. 8 f.

[59] Erläuternder Bericht, S. 82. Vgl. auch Astrid Epiney, «Bilaterale III» und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in: Jusletter vom 10. März 2025, S. 9.

[60] Erläuternder Bericht, S. 81 sowie Astrid Epiney, «Bilaterale III» und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in: Jusletter vom 10. März 2025, S. 8.

[61] Fragenkatalog/FAQ, Merkblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 4; Erläuternder Bericht, S. 82.

[62] Fragenkatalog/FAQ, Merkblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 4.

[63] Vgl. hierzu Carl Baudenbacher, Vernehmlassungsantwort vom 22. September 2025, S. 3.

[64] Erläuternder Bericht, S. 620.

zweitmächtigste Gericht der Welt gleichsam als Hilfsorgan eines ad hoc-‚Schiedsgerichts` fungieren könnte, ist skurril»[65].

- Das Kriterium der *Notwendigkeit* ist nach Auffassung der Schweiz im Zusammenhang mit der *«acte clair»-Praxis* des EuGH einzustufen: Besteht vernünftigerweise kein Zweifel in Bezug auf Auslegungsfragen, wäre eine Anrufung des EuGH nach dieser Rechtsprechung nicht erforderlich. Ob diese Einschätzung praxistauglich ist, muss hinterfragt werden. Wahrscheinlich ist eher, dass sich die EU-Behörden rasch einschalten würden[66].
- Neben der erwähnten Anrufungspflicht besteht auch die Pflicht, die entsprechenden **Urteile zu befolgen**, die der **EuGH** in diesen Angelegenheiten fällt. Damit wird klar, dass der EuGH letztlich bei allen Urteilen das entscheidende Wort hat.

Akzeptiert eine Partei den Schiedsspruch nicht oder hält sie sich nicht daran, steht der anderen Vertragspartei die Möglichkeit offen, **Ausgleichsmassnahmen** zu ergreifen.

Auswirkungen der neuen EU-Verträge im institutionellen Bereich

Mögliche Auswirkungen der Verträge auf die Kompetenzordnung

Die Schweiz und die Europäische Union sowie die meisten ihrer Mitgliedstaaten sind grundlegend **verschieden organisiert**. Dies bringt es mit sich, dass das **Unionsrecht zentralistisch** ausgerichtet ist, während die Schweiz nach **föderalistischen Prinzipien** funktioniert und das **Subsidiaritätsprinzip** sogar in der Verfassung verankert hat (Art. 5a BV). Die **Europäische Union**, aber auch der grosse Teil der **Mitgliedstaaten** hingegen sind **zentral organisiert** und als parlamentarische Demokratien, parlamentarische Monarchien oder präsidentielle Republiken ausgestaltet. Entsprechend sind die meisten **Kompetenzen** auf **nationaler Ebene** angesiedelt. Oftmals kommen umfangreiche Zuständigkeiten dem Parlament oder auch dem Präsidenten selbst zu: So setzte der französische Präsident Emmanuel Macron die Rentenreform 2023 ohne eine finale Abstimmung in der Nationalversammlung durch[67]. Ein solches Vorgehen der Regierung wäre in der Schweiz undenkbar.

Die **Schweizerische Eidgenossenschaft** ist grundlegend **anders strukturiert**: Der Bund ist lediglich für diejenigen Bereiche zuständig, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Neu anfallende Aufgaben oder Bereiche, die nicht dem Bund zugeordnet sind, fallen in den **Zuständigkeitsbereich der Kantone**. Um diese Kompetenzordnung für einen bestimmten Sachbereich zu ändern, ist die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung, aber auch der Mehrheit der Kantone erforderlich.

Diese Diskrepanz betreffend Staatsaufbau und Entscheidungsabläufen bringt das Risiko mit sich, dass in den **Verträgen mit der EU** – auch im Bereich der *Rechtsfortentwicklung* – Bereiche erfasst und reguliert werden, welche in der Schweiz im **Kompetenzbereich der Kantone** liegen oder die sogar **kommunal geregelt** sind. Damit würde über den Kopf des Bundes hinweg möglicherweise in Bereichen reguliert, für die in der Schweiz die kantonalen Behörden zuständig sind[68].

In diversen Bereichen, welche von den Verträgen zwischen der Schweiz und der EU erfasst sind, haben sowohl der Bund als auch die Kantone Kompetenzen. Illustrative Beispiele sind etwa:

- Im **Gesundheitsbereich** liegt die Kompetenz zur Gesetzgebung in den Bereichen Krankenversicherung, Epidemien oder Heilmittel beim *Bund*, der auch die Aufsicht über die obligatorische Krankenversicherung ausübt oder für die Zulassung von Heilmitteln zuständig ist. Parallel dazu haben die *Kantone* eine ausgeprägte *operative Verantwortung* im Gesundheitswesen. Sie sind zuständig für Spitalplanung und Spitalfinanzierung, die

[65] Carl Baudenbacher, Vernehmlassungsantwort vom 22. September 2025, S. 3.

[66] Ausführliche Kritik hierzu bei Carl Baudenbacher, Vernehmlassungsantwort vom 22. September 2025, S. 5 f.

[67] Die Rentenreform in Frankreich, die u.a. eine Erhöhung des Rentenalters von 62 auf 64 Jahre vorsieht, trat am 15. April 2023 in Kraft.

[68] In diesem Zusammenhang muss die Frage aufgeworfen werden, inwiefern die vom Bund delegierten Mitglieder des Gemischten Ausschusses – i.d.R. wohl Angestellte der Bundesverwaltung – überhaupt gültig zeichnen können für Belange, die in der Kompetenz der Kantone stehen.

Gesundheitsversorgung der Bevölkerung, Zulassung oder Aufsicht über Gesundheitsberufe wie auch für den Vollzug von Bundesgesetzen.

- Im Bereich **Lebensmittelsicherheit** ist der Bund für die Gesetzgebung und Überwachung verantwortlich. Gleichzeitig sind die *Kantone* für den *Vollzug* der lebensmittelrechtlichen Vorschriften zuständig, also für Lebensmittelkontrollen in Betrieben, Probeentnahmen und Laboranalysen, die Durchsetzung von Hygienemassnahmen und Sanktionen usw.
- Im **Luftverkehrsbereich** liegt die Gesetzgebungskompetenz über den Luftverkehr beim Bund (Art. 87 BV). Fragen der Sicherheit und Überwachung des Luftverkehrs, die Zulassung von Flugplätzen, die Luftraumorganisation oder Lärmschutzvorgaben sind Bundeskompetenz. Gleichzeitig sind im Bereich Raumplanung bzw. Bau von Infrastrukturen, aber auch bei Lärm- und Umweltschutzmassnahmen oder im Bereich der polizeilichen Aufgaben Kompetenzbereiche der Kantone betroffen.
- Im Bereich der **Steuern** liegen die **Hauptkompetenzen bei den Kantonen**, nicht beim Bund. Im dreistufigen Steuersystem der Schweiz, bei dem Bund, Kantone und Gemeinden jeweils eigene Steuern erheben können, stehen die Kantone in der Hauptverantwortung. Der Bund darf nur Steuern erheben, für welche er eine explizite Verfassungskompetenz hat (direkte Bundessteuer, Mehrwertsteuer, Verrechnungssteuer). Derweil sind die Kantone für Einkommens- und Vermögenssteuern, Gewinnsteuern oder allenfalls eine Erbschaftssteuer zuständig. Die Gemeinden können im Rahmen des kantonalen Rechts Steuern erheben.

All diese Bereiche sind entweder von Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bereits erfasst oder könnten in absehbarer Zeit von entsprechenden Fragen betroffen sein. Direkte Auswirkungen von EU-Rechtsakten auf die Kompetenzordnung der Schweiz sind absehbar.

Beispiel: Beihilfenrecht

Beispiele dafür finden sich etwa im **Beihilfenrecht**. Das Beihilfenrecht der Europäischen Union will einen fairen Wettbewerb sichern, Handelsverzerrungen vermeiden und gleichzeitig, nach Genehmigung, zulässige Ziele gezielt fördern. Die Beihilferegulierung soll von der Schweiz nicht generell übernommen werden, sondern derzeit «nur im Geltungsbereich von drei Abkommen, d.h. des Strom-, des Landverkehrs- und des Luftverkehrsabkommens» erfolgen[69]. Um die **korrekte Umsetzung des Unionsrechts** sicherzustellen, muss die Schweiz durch die **Einsetzung einer Überwachungsbehörde** die Überwachung staatlicher Beihilfen sicherstellen. Bund, Kantone und Gemeinden müssten Beihilfen ab einem gewissen Schwellenwert besagter Überwachungsbehörde melden, die den entsprechenden Sachverhalt prüfen und allenfalls entsprechende Massnahmen auslösen würde. Seitens der EU könnten ebenfalls Massnahmen ausgelöst werden (Streitbeilegung), falls diese zum Schluss käme, die Gewährung von Beihilfen in der Schweiz widerspreche dem Unionsrecht und sei zu grosszügig.

Mit Blick auf das Ziel der europäischen Integration und der Schaffung eines möglichst einheitlichen Rechtsraums ist davon auszugehen, dass künftig auch weitere Bereiche von der Regulierung staatlicher Beihilfen betroffen sein werden – ähnlich, wie es im Rahmenabkommen von 2018 vorgesehen war.

Dies kann folgende Auswirkungen haben:

- Auf **kantonaler Ebene** direkt betroffen wären **Kantonalbanken**. Staatshilfen an Banken dürfen gemäss EU-Beihilfenrecht erst nach Genehmigung gewährt werden. Sie müssen zeitlich befristet, auf das erforderliche Mass beschränkt, verhältnismässig und notwendig sein. Staatsgarantien, also eine dauerhafte Haftung des Kantons, wären nach EU-Recht problematisch und würden als wettbewerbsverzerrend angesehen.

[69] Erläuternder Bericht, S. 51.

Illustratives Beispiel ist die **Zürcher Kantonalbank** (ZKB). Als selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts untersteht sie der Aufsicht des Kantonsrats. Der Kanton haftet zeitlich unbeschränkt im Rahmen einer *Staatsgarantie* subsidiär für die Verbindlichkeiten der ZKB[70].

- Derweil ist die **Wohnbaupolitik** in der Schweiz oft auf **kommunaler Ebene** angesiedelt. Im Rahmenabkommen von 2018 wäre das Verbot staatlicher Beihilfen wohl auch für die Instrumente der öffentlichen Wohnbauförderung problematisch geworden. Der Mieterverband befürchtete, dass auf diesem Wege die schweizerischen Instrumente für die Wohnpolitik in Frage gestellt werden könnten[71].
- Im **kulturellen Bereich** gilt das Beihilfenrecht hinsichtlich der **Förderung von Kultureinrichtungen** (z.B. Museen, Bibliotheken, Opernhäuser oder Theater) durch staatliche Mittel, Subventionen für **kulturelle Produktionen** (z.B. Filmförderung, Musik etc.), finanzielle Unterstützung für **kulturelle Veranstaltungen** oder **Beihilfen an Medienunternehmen**, die einen kulturellen Auftrag erfüllen, aber auch wirtschaftlich tätig sind. Kulturförderung wird in der Schweiz meist auf kommunaler Ebene, bisweilen auch von Kantonen oder vom Bund betrieben.

Bei all diesen Beispielen würden kantonale oder kommunale Kompetenzen **stillschweigend ausgehebelt** durch die Verpflichtung der Schweiz zur **dynamischen Rechtsübernahme**. Im vorangehenden Rechtssetzungsprozess haben die Schweizer Behörden keine Möglichkeit zur materiellen Mitgestaltung. Der Einfluss in der Phase des «Decision Shaping» dürfte marginal bleiben. Gleichzeitig bleibt die Rolle der Kantone unklar: Auch wenn der Bund unterstreicht, er wolle die Kantone näher einbinden, bleibt offen, wie dies geschehen soll. Mit Blick auf die ebenfalls völlig unklare Rolle des Parlaments sind hier erhebliche Zweifel angebracht.

Beispiel: Autonomie von Bund und Kantonen im Steuerbereich

Zu den Konsequenzen einer **Übernahme der EU-Beihilferegeln** im Steuerbereich führt der Bundesrat aus, die **Steuerautonomie** bleibe **weiterhin gewährleistet**: «Jeder Kanton und jede Gemeinde kann weiterhin ein eigenes Steuersystem haben. Kommt es aber innerhalb dieses Systems beispielsweise zu selektiven Steuerbegünstigungen einzelner Unternehmen, dann kann das eine Beihilfe darstellen, die unter Umständen nicht mit dem EU-Beihilferecht vereinbar ist»[72]. Dies gelte aber nur für die Bereiche, in denen ein Abkommen zwischen der EU und der Schweiz bestehe (Strom, Luft- und Landverkehr).

In diesem Zusammenhang ist auf die **Auseinandersetzungen** zwischen der Schweiz und der EU betreffend die **Besteuerung von Holdinggesellschaften im Kanton Zug** hinzuweisen. In diesem Konflikt, der seinen Ursprung vor rund 20 Jahren hatte, kritisierte die EU das Schweizer Steuersystem bzw. das kantonale Steuerregime bezüglich der steuerlichen Behandlung von Holdings und anderen Statusgesellschaften, welches ihrer Auffassung nach wettbewerbsverzerrend sei und eine Verletzung des Zinsbesteuerungsabkommens darstelle.

Gemäss in der EU verbreiteter Auffassung, ist **Steuerwettbewerb** per se **schädlich**, weil so gewisse Standorte mit tiefen Steuern gezielt Unternehmen anlocken, während andere Standorte entsprechender Steuereinnahmen verlustig gehen würden. Oder anders formuliert: Für die EU sind **tiefe Steuern** gleichbedeutend wie **staatliche Beihilfen** bzw. **Subventionen**. Dies erklärt anschaulich, warum die EU mit dem Prinzip des *Mindeststeuerfusses* argumentiert, während in der Schweiz der Grundsatz des *Höchststeuerfusses* und damit der *Schutz des Privateigentums* im Zentrum stehen.

Die **einseitige Neuinterpretation** des **Freihandelsabkommens** durch die EU-Kommission irritierte[73], da die Rechtsordnungen bzw. Steuerregimes der Kantone bereits vor dem Abschluss des Abkommens existierten. Es ist unverständlich, warum die Besteuerung von Holdinggesellschaften nun plötzlich eine

[70] Vgl. Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 363 ff.

[71] Mieterverband fürchtet um Staatshilfen zum Wohnungsbau: Neue Zürcher Zeitung vom 26. März 2019.

[72] Fragenkatalog / FAQ, Informationsblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 6.

[73] Vgl. hierzu auch Carl Baudenbacher, Vernehmlassungsantwort vom 22. September 2025, S. 2.

unzulässige Beihilfe darstellen sollte. Trotzdem gab die Schweiz nach anfänglichem Widerstand den Forderungen der EU nach. Die Kritik der EU an der Steuerpraxis des Kantons Zug führte zu mehrjährigen Verhandlungen. Diese wiederum führten zu einer **Reform der Unternehmensbesteuerung** in der Schweiz, die unter dem Titel STAF (Steuerreform und AHV-Finanzierung) vom Volk am 19. Mai 2019 angenommen worden ist.

Auch dieses Beispiel dokumentiert, wie der Einfluss der EU bzw. unionsrechtlicher Maximen auf die Schweiz die verfassungsmässige Kompetenzordnung durcheinanderbringen kann: Der Kanton Zug musste letztlich seine *kantonale Steuerpraxis* aufgrund einer *eidgenössischen Vorlage*, die auf *Druck der EU* entstanden ist, ändern. All dies als Folge einer einseitigen Neuinterpretation eines fast 30 Jahre alten Abkommens, das bislang unbestritten war.

Beispiel: Energiepolitik

In der Schweiz ist auch die **Energiepolitik** – und damit der Strombereich – zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Dem Bund kommt bezüglich *Stromversorgung* eine starke Rolle zu. Er ist zuständig für weite Bereiche der Gesetzgebung, so etwa für das Stromversorgungsgesetz, das Energiegesetz oder das Elektrizitätsgesetz, die Sicherung der Stromversorgung, Netzstabilität, Netzinfrastrukturen und so weiter. Die Kantone haben ebenfalls wichtige, aber eher *umsetzungsbezogene Aufgaben* in diesem Bereich. Namentlich besitzen viele Kantone und auch Gemeinden **Stadtwerke** oder **Energieunternehmen** bzw. sie sind daran beteiligt.

Mit dem Stromabkommen wird die Schweizer Stromwirtschaft vollständig in den Strommarkt der EU integriert[74]. Dies führt – auch hier vor allem im Bereich der **Überwachung staatlicher Beihilfen** – dazu, dass Vertreter der Europäischen Union bei kommunalen oder kantonalen Unternehmen vorstellig werden können, um ihren Überwachungsaufgaben nachzukommen. Bei der Ausübung dieser Tätigkeiten unterstehen die EU-Vertreter nicht schweizerischem Recht, sondern sind von der Schweizer Gerichtsbarkeit befreit. Solche Vorrechte widersprechen dem Territorialitätsprinzip und sind in der Schweiz unbekannt.

Hinzu kommt, dass für die **Übernahme rechtlicher Neuerungen** im Bereich des Stromabkommens ebenfalls das **Integrationsverfahren** gelten soll: Damit beschränken sich die Mitwirkungsmöglichkeiten von Kantonen, Gemeinden, aber auch Parlament auf ein absolutes Minimum, während der Hauptentscheid über die direkt anwendbaren neuen Regelungen im Gemischten Ausschuss durch die Vertreter der Schweiz getroffen wird.

Auswirkungen auf die demokratischen Rechte

Im Erläuternden Bericht führt der Bundesrat aus: «Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, der Gerichte und des Bundesrates»[75]. Auch diese Darstellung entspricht **nicht der Wahrheit**. Sowohl im Rechtssetzungsverfahren – das innerstaatlich grösstenteils entfällt – als auch bei den Verfahren zur Übernahme neuer Bestimmungen oder in Streitfällen werden die **Kompetenzbereiche der schweizerischen Behörden**, aber auch von Kantonen und Gemeinden teils erheblich und **empfindlich eingeschränkt**.

Rechtssetzung ohne Gesetzgeber

Wo Unionsrecht geschaffen oder geändert wird, **entfällt** ein **innerstaatliches Rechtssetzungsverfahren**. Der Schweiz kommen – z.B. im Rahmen des „Decision Shaping“ – **unverbindliche Mitsprachemöglichkeiten** zu. Beim eigentlichen Rechtssetzungsverfahren sind keine Schweizer Vertreter involviert. Damit entfällt auch die Möglichkeit für ein **Vernehmlassungsverfahren** oder – je nach Position der Schweizer Vertreter im Gemischten Ausschuss – für ein **Referendum**.

Wird über die durch EU-Gremien erarbeiteten Regulierungen beschlossen, liegt die Entscheidungskompetenz entweder (beim Integrationsverfahren) bei den Schweizer Vertretern im

[74] Vgl. hierzu Dominik Feusi, EU-Beamte kontrollieren unsere Stromfirmen, Nebelspalter vom 23. Juli 2025.
[75] Erläuternder Bericht, S. 56.

Gemischten Ausschuss oder (beim Äquivalenzverfahren) beim schweizerischen Gesetz- und Verordnungsgeber, der sich aber an die engen Vorgaben des Unionsrechts zu halten und eine gleichwertige Schweizer Regulierung zu beschliessen hat.

Die Kompetenzen des Parlaments würden massiv eingeschränkt; beim Integrationsverfahren käme **National- und Ständerat** quasi nur noch ein **Beobachterstatus** zu. Diese Art der Gesetzgebung ohne Gesetzgeber und ohne Mitsprachemöglichkeit von Bevölkerung, Kantonen, Parteien, Verbänden und weiteren Interessengruppen widerspricht den Vorgaben der Bundesverfassung diametral.

Aushöhlung des Initiativ- und Referendumsrechts

Der Bundesrat bestreitet die **Einschränkung der demokratischen Rechte**: «Die durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte (Art. 136 Abs. 2 BV) sind weiterhin in vollem Umfang gewährleistet»[76]. Dieser Aussage ist zu widersprechen.

Offensichtlich ist es beim **Referendumsrecht**:

- Meldet die **Schweizer Vertretung** im **Gemischten Ausschuss** bei Rechtsakten, die über das *Integrationsverfahren* Eingang in die Abkommen bzw. die schweizerische Rechtsordnung finden, nicht an, dass die entsprechende Regulierung auf Gesetzesstufe einzuordnen und damit dem Referendum zu unterstellen ist, hat sich der Fall erledigt: Die Bestimmungen sind *direkt anwendbar* und es besteht keine Möglichkeit mehr für ein Referendum bzw. eine Volksabstimmung. Kantone und Parlament sind machtlos: Die Verantwortung liegt in diesem Fall bei den Personen – wohl Angestellten der Bundesverwaltung –, welche die Schweiz im Gemischten Ausschuss vertreten.
- Kommt die Schweizer Vertretung im Gemischten Ausschuss zum Schluss, die Regulierung sei *dem Referendum zu unterstellen* und macht sie eine entsprechende Meldung, findet eine **Volksabstimmung** statt. In diesem Fall haben die Stimmberechtigten aber **keine echte Wahl**: Lehnen sie die Vorlage ab, verletzt die Schweiz ihre Pflichten und die EU kann Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Im Ergebnis werden diese wohl auf das Gleiche hinauslaufen, wie wenn der Stimmbürger dem Akt zugestimmt hätte. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Grundsätze von Art. 34 BV (freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe) respektiert werden. Hinzu kommt, dass nach bundesgerichtlicher Praxis dem Stimmbürger genügende Informationen vorliegen müssen, um sich entscheiden zu können. Dies wird in solchen Situationen kaum der Fall sein, da nicht bekannt ist, mit welchen Ausgleichmassnahmen die Schweiz rechnen muss.

Auch das **Initiativrecht** wird empfindliche Einschränkungen erfahren:

- Volksinitiativen, die sich gegen geltende Bestimmungen richten, laufen Gefahr, als ungültig erklärt zu werden, wenn sie zu **Friktionen mit den bilateralen Verträgen** führen können. Sollten die Initiativen als gültig erklärt und von Volk und Ständen angenommen werden, bestünde die Gefahr, dass die *Gerichte* sie mit Blick auf den **Vorrang des Unionsrechts** für *unbeachtlich* erklären. Damit würde das Initiativrecht faktisch zur Folklore.
- **Volksinitiativen**, die sich **gegen die Übernahme eines EU-Rechtsakts** richten, sind schon **aus zeitlichen Gründen nicht möglich**. Im Gegensatz zur Volksinitiative, die keine Vorwirkung entfaltet, sind Rechtsakte vorläufig anzuwenden, auch wenn noch eine Referendumsfrist läuft: Beschlüsse des Gemischten Ausschusses sind vorläufig anzuwenden, ausser die Schweiz teile unter Angaben von Gründen mit, dass dies nicht möglich sei. Die Frist von wenigen Jahren, innert der EU-Rechtsakte übernommen und umgesetzt werden müssen, reicht nicht aus für die Sammlung der Unterschriften (Frist: 18 Monate, Art. 139 BV), die parlamentarischen Beratungen und die Unterbreitung an Volk und Ständen.

Auswirkungen auf die Stellung der schweizerischen Behörden

Bedeutungsverlust des Parlaments

[76] Erläuternder Bericht, S. 56.

Die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme bedeutet für das Parlament zweifellos einen **substantiellen Bedeutungsverlust**. In den meisten Fragen zur Änderung und bei der Übernahme von Unionsrecht hätte das Parlament **keinerlei Mitwirkungsbefugnisse** mehr.

Die Vorschläge des Bundesrats, die **Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments** bei der dynamischen Rechtsübernahme zu stärken, muten abenteuerlich an:

- Der Bundesrat möchte die **Information der Parlamentskommissionen** verbessern. Die Landesregierung wäre bereit „einen stärkeren Fokus auf eine vorausschauende Information über geplante Rechtsakte der EU zu legen, die die Schweiz im Rahmen eines bilateralen Abkommens übernehmen müsste“[77]. Falls die Kommissionen dies wünschen, ist der Bundesrat auch bereit, „punktuell über spezifische Rechtsakte zu informieren“. Dabei erwägt der Bundesrat, neben den Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat (APK) auch die Sachkommissionen einzubeziehen, die sich mit den spezifischen Sachthemen befassen. In diesem Zusammenhang möchte der Bundesrat die **Tabelle «Europapolitische Aktivitäten»**, welche den APK jeweils vorgelegt wird, mit einer neuen Rubrik «Für die Schweiz relevante künftige Rechtsakte der EU» ergänzen, wobei der jeweilige Stand im Erarbeitungsprozess vermerkt werden soll.
- Um die Information über die in Vorbereitung befindlichen EU-Rechtsakte, die für die Schweiz relevant sind, aber auch den Rechtssetzungsprozess in der EU generell zu fördern, wäre der Bundesrat auch bereit, die Organisation von **Informationsreisen der Aussenpolitischen Kommissionen** nach Brüssel zu unterstützen.
- Der Bundesrat ist bereit, die Zusammenarbeit mit der **ständigen Subkommission der APK-N** zu verstärken, wenn diese darum ersucht[78].
- Der Bundesrat bietet an, einen **Mitarbeiter der Parlamentsdienste** nach **Brüssel** zu entsenden (sic!): «Die Entsendung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Parlamentsdienste nach Brüssel wäre eine wirksame Möglichkeit, um eine direkte und frühzeitige Information über die für die Schweiz relevanten Entwicklungen des EU-Rechts sicherzustellen. Die entsendete Person könnte über das Verfahren und Entwicklungen in der EU Bericht erstatten, die für das Parlament von besonderem Interesse sind»[79]. Denkbar wäre für den Bundesrat auch, dass das Parlament eine Person in die **Mission der Schweiz bei der EU** entsendet. Diese entsendete Person wäre dem Missionschef unterstellt, hätte kein Mitbestimmungsrecht und müsste vom Parlament finanziert sein, damit «die Gewaltenteilung eingehalten wird».
- Sodann ist gemäss Bundesrat eine verstärkte parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in Form eines **gemischten parlamentarischen Ausschusses** geplant. In diesem Rahmen sollen «privilegierte Kontakte» zwischen Parlamentsmitgliedern geschaffen und ein direkter Austausch über Rechtssetzungsvorhaben der EU ermöglicht werden, die «für Schweizer Parlamentsmitglieder von Interesse sind»[80].

Bundesgericht und weitere Gerichte

Die **Autonomie der schweizerischen Gerichte** wird mit den neuen EU-Verträgen **weiter eingeschränkt**. Sie werden sich mit der Anwendung der in die Abkommen bzw. in die schweizerische Rechtsordnung integrierten Rechtsakte der EU befassen müssen. Deren Auslegung aber wird letztlich durch die **Praxis des EuGH** bestimmt.

Diese Praxis kann sich verändern, da der EuGH eine **dynamische Rechtsauslegung** verfolgt. Dies bedeutet, dass der EuGH das Unionsrecht nicht strikt nach dem Wortlaut auslegt oder der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers entscheidend ist, sondern auch im Zusammenhang mit aktuellen Entwicklungen und Zielen interpretiert.

[77] Erläuternder Bericht, S. 95.
[78] Erläuternder Bericht, S. 96.
[79] Erläuternder Bericht, S. 96.
[80] Erläuternder Bericht, S. 97.

Der EuGH ist darauf bedacht, dass das **Unionsrecht wirksam angewendet** und auch **durchgesetzt** werden kann. Für den EuGH ist der **Grundsatz des «effet utile»** zentral: Die Richter entscheiden sich unter mehreren rechtlich vertretbaren Auslegungen für diejenige, welche die **grösstmögliche Ausschöpfung der Unionsbefugnisse** erlaubt. Der EuGH wählt diejenige Auslegung, welche die Reichweite der Unionskompetenzen maximal ausschöpft, welche den Zielen der EU – z.B. bezüglich Vereinheitlichung der Rechtsordnung im Bereich des Binnenmarkts – möglichst gut dient und welche sicherstellt, dass die Mitgliedstaaten sich dieser Auslegung nicht entziehen können. Diese dynamische Rechtsauslegung kennt die schweizerische Rechtsordnung nicht. Das Bundesgericht und die anderen schweizerischen Gerichte werden dieser Praxis aber nachleben müssen.

Zwar bestand bereits früher die Verpflichtung, die **Rechtsprechung des EuGH** zu **berücksichtigen**. Diese Verpflichtung beschränkte sich dies allerdings auf die *vor der Unterzeichnung eines Abkommens* ergangene Rechtsprechung. Mit Blick auf die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme und den Kernzweck der neuen Abkommen (Schaffung einer parallelen Rechtslage) sollen die Gerichte künftig auch die *nach der Unterzeichnung eines Abkommens* ergangene EuGH-Rechtsprechung berücksichtigen müssen: «Die neue institutionelle Bestimmung erweitert also die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Rechtsprechung auf die nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Urteile»[81].

Wie der Bundesrat dazu kommt, vor diesem Hintergrund zu schreiben, die Kompetenzen der Schweizer Gerichte und des Bundesgerichts würden durch das Verhandlungsergebnis «nicht beeinträchtigt», bleibt schleierhaft[82]. Auch die Aussagen, dass der EuGH nie über einen Streitfall entscheide bzw. er «nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren» könne, muten seltsam an.

Tatsache ist, dass die schweizerischen Gerichte – aber auch das Schiedsgericht in einem Streitfall – Entscheid und **der Praxis des EuGH folgen** müssen. Erachtet das paritätische Schiedsgericht eine Auslegung des EU-Rechts für seine Entscheidungsfindung notwendig, legt es diese Frage dem EuGH vor. Dessen Interpretation ist für das Schiedsgericht verbindlich. Darum ist es nicht «immer das Schiedsgericht, das in der Hauptsache endgültig entscheidet», wie der Bundesrat dies vorspiegeln möchte, sondern es ist der EuGH, welcher dem Schiedsgericht die Interpretation vorlegt, gemäss welcher der Entscheid zu treffen ist.

Die Rolle des EuGH

Es gibt keine explizite Norm, welche die funktionale Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) formuliert, die Integration der Europäischen Union voranzutreiben. Diese Rolle ergibt sich dennoch implizit. Der EuGH muss gemäss Art. 19 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die «Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge» gewährleisten. Dies heisst: Das Unionsrecht soll einheitlich angewendet werden, was für den Integrationsprozess – ein Hauptziel der EU gemäss Art. 1 und 3 EUV – zentral ist. Der EuGH versteht sich als Hüter der Verträge und nimmt daher eine proaktive Rolle ein, auch als Entwickler des Unionsrechts im Dienste des Integrationsziels. Obwohl der EuGH formell kein politisches Organ ist, entfalten seine Urteile oftmals politische Wirkung und beeinflussen so den Integrationsprozess.

Dies dokumentieren Urteile wie «Vand Gend & Loos» (1963)[83], gemäss welchem sich die Bürger direkt auf EU-Recht berufen können: Das EU-Recht wird so zur eigenständigen Rechtsordnung mit politischer Tragweite. Im Urteil «Costa/ENEL» (1964)[84] wurde festgehalten, dass EU-Recht über nationalem Recht steht. Im Urteil «Metock» (2008)[85] wurden zudem die Rechte von Drittstaatsangehören von

[81] Erläuternder Bericht, S. 80.

[82] Fragenkatalog / FAQ, Informationsblatt des Bundesrats vom 13. Juni 2025, S. 4.

[83] Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5. Februar 1963. Vgl. Thomas Cottier/Matthias Oesch/Julia Meier, Verfassungsrecht der Europäischen Union: Grundlegende Urteile, Bern 2009, S. 275.

[84] Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Juli 1964, vgl. Cottier/Oesch/Meier, S. 233 ff. – Vgl. in diesem Zusammenhang auch BGE 148 II 169 (s. Anm. 30), in welchem das Bundesrecht entgegen seiner früheren Praxis festhält, völkerrechtliche Normen würden widersprechendem Landesrecht vorgehen und die Schubert-Praxis sei «weitgehend nicht mehr anwendbar».

[85] Urteil des Gerichtshofs (Grosse Kammer) vom 25. Juli 2008, vgl. Cottier/Oesch/Meier, S. 489 ff.

Unionsbürgern erweitert, was zeigt, dass die Einwanderungs- und Migrationspolitik zu einem substantiellen Teil von der Unionsgerichtsbarkeit mitgestaltet wird.

Verfassungsrechtliche Einordnung

Nach Einschätzung des Bundesrats haben die institutionellen Elemente der neuen Verträge *keinen verfassungsrechtlichen Charakter*: «Alles in allem stehen die institutionellen Elemente im Einklang mit den in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bereits bestehenden Lösungen. Es handelt sich um keine grundlegende Änderung dieser Beziehungen. Die institutionellen Elemente haben also keinen verfassungsrechtlichen Charakter» [86].

Dieser Behauptung ist **entschieden zu widersprechen**. Die **Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme**, die vorgesehenen – teils noch unklaren – Abläufe und die damit verbundenen Einschränkungen der Kompetenzen von Bundesbehörden wie auch Kantonen haben eindeutig **verfassungsrechtliche Bedeutung**. Die Folgen der vorliegenden Verträge im institutionellen Bereich sind vielfältig:

- Es wird eine **Machtverschiebung** von der **Legislative** zur **Exekutive** stattfinden:
  - Ein *Rechtssetzungsverfahren* auf nationaler Ebene mit Vernehmlassung, Botschaft, Beratung in den parlamentarischen Sachkommissionen und einem Parlamentsentscheid findet im Bereich der unionsrechtlichen Neuerungen nicht mehr statt. Die Vertreter des Bundes bringen im Gemischten Ausschuss die Sicht der Schweiz ein. Sind sie der Auffassung, die betreffende Regelung habe Gesetzescharakter, gibt es eine Referendumsmöglichkeit.
- Die **Judikative wird stärker**, während die Legislative an Bedeutung verliert:
  - Nach jüngster Praxis des Bundesgerichts hat *Unionsrecht Vorrang vor nationalem Recht*. Die Schubert-Praxis wird als „weitgehend nicht mehr anwendbar“ eingestuft. Daher ist in Fällen divergierenden nationalen Rechts zu befürchten, dass das Bundesgericht dem *Unionsrecht Vorrang* einräumt – auch wenn der nationale Gesetzgeber *bewusst anders entschieden* hat.
- Ob die schweizerische **Kompetenzordnung** gemäss Bundesverfassung gewahrt werden kann, ist **fraglich**. Die Regulierung der EU umfasst auch Bereiche, die sich in der Schweiz in kantonaler Kompetenz befinden. Wie (und ob) die Übernahme von Vorschriften, welche solche Bereiche betreffen, vermieden werden kann, ist unklar.

Vor diesem Hintergrund erscheint klar, dass diese Vorlage auch aus verfassungsrechtlicher Optik zwingend dem **obligatorischen Referendum** unterstellt werden muss.

[86] Erläuternder Bericht, S. 90.

4. Ein obligatorisches Referendum ist notwendig

Im Rahmen der laufenden Arbeiten am Paket Schweiz–EU hat der Bundesrat am 30. April 2025 entschieden, die völkerrechtlichen Verträge mit der Europäischen Union dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Das heisst: Nur wenn ein Komitee innerhalb von 100 Tagen nach der Publikation eines neuen Gesetzes 50000 gültige Unterschriften sammelt, kommt es zu einer Abstimmung. Damit will der Bundesrat ein Zeichen pro Europa setzen.[87] Damit umgeht der Bundesrat das eigentlich erforderliche obligatorische Referendum, für das das doppelte Mehr nötig wäre. Das hiesse: Sowohl die Mehrheit des Volkes als auch die Mehrheit der Kantone müssten zustimmen. Es hätten keine Unterschriften gesammelt werden müssen.[88]

Aus folgenden Gründen muss das Paket einem obligatorischen Referendum «sui generis» unterstellt werden:

Ein obligatorisches Referendum sollte durchgeführt werden, wenn es in einem Einzelfall um einen Staatsvertrag von ausserordentlicher Bedeutung geht (sogenanntes obligatorisches Staatsvertragsreferendum «sui generis»). Dies ist vorliegend der Fall.[89]

Die Annahme eines «Rahmenabkommens» würde zu gravierenden Beschränkungen der Kompetenzordnung des Bundes im Geltungsbereich der Abkommen führen, weil das Parlament in seinen verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen durch die Drohung von inhaltlich nicht vorhersehbaren Ausgleichsmassnahmen im Falle einer Ablehnung der Übernahme erheblich beschränkt würde und somit auch die einzelnen Parlamentsmitglieder in ihrem Stimmrecht beschränkt wären. Dasselbe gilt sinngemäss für die Kantone. Von besonderer Wichtigkeit ist, dass die Stimmberechtigten bei Referendumsabstimmungen in der Ausübung ihres Stimmrechts massiv beschränkt werden. Auch ihnen drohen, wenn sie die Rechtsübernahme ablehnen, inhaltlich nicht vorhersehbare Ausgleichsmassnahmen. Damit wäre die Abstimmungsfreiheit der Bürger erheblich beeinträchtigt. Stellen Sie sich zum Vergleich vor, ein Bundesgesetz oder ein kantonales Gesetz würde mit einer Bestimmung versehen, wonach das Parlament im Fall eines negativen Ergebnisses einer Referendumsabstimmung Ausgleichsmassnahmen treffen könnte. Dies würde den Kerngehalt der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) tangieren.[90]

Die Ergänzung des Freizügigkeitsabkommens schafft zudem neu die Übernahme der Rechtsansprüche aus der Unionsbürgerrichtlinie (bspw. auf Aufenthalt), die über diejenigen nach dem bisherigen Freizügigkeitsabkommen hinausgehen. Die staatsvertragliche Übernahme verstösst daher gegen Art. 121a Abs. 4 BV, da unter dem Titel der „Steuerung der Zuwanderung" keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die gegen diesen Artikel verstossen. Korrekt wäre es gewesen, die Verfassungsänderungen, die der Umsetzung des Rahmenvertrags dienen, mittels obligatorischem Referendum in den Genehmigungsbeschluss aufzunehmen, wie es Art. 141a Abs. 1 Bundesverfassung (Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen) vorsieht.

Obligatorisches Referendum «sui generis» notwendig

Die bisherige, gelebte Praxis

Art. 140 Bundesverfassung legt fest, dass Änderungen der Bundesverfassung sowie der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften der Abstimmung durch Volk und Stände unterliegen. In seiner Botschaft von 1996 zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 äusserte sich der Bundesrat im Kommentar zum Verfassungsentwurf wie folgt zum obligatorischen Referendum: *«Ferner unterliegen nach Buchstabe b der Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (z.B. UNO) oder zu supranationalen Gemeinschaften (z.B. EU) dem*

[87] Medienmitteilung vom 30. April 2025, Der Bundesrat, unter https://www.news.admin.ch/de/newnsb/nZPui4ybDJRNFN-qkQtS5.
[88] Vgl. Art. 60 ff. BRP und Art. 141 BV.
[89] Siehe u.a. für doppeltes Mehr Andreas Glaser in der NZZ vom 24. Januar 2024, S. 7.
[90] Prof. em. Dr. iur Paul Richli, Doppeltes Mehr von Volk und Ständen für Bilaterale III bzw. für Rahmenabkommen 2.0?, S. 1.

obligatorischen Referendum von Volk und Ständen. Diese Vorschrift entspricht Artikel 89 Absatz 5 BV. ***Sie schliesst nach bisheriger Praxis nicht aus, dass im Einzelfall auch andere Staatsverträge von ausserordentlicher Bedeutung dem obligatorischen Referendum (von Volk und Ständen) unterstellt werden*** *[in einer Fussnote wird ergänzt: z.B. EWR-Beitritt].»*[91]

> **Art. 140 Bundesverfassung - Obligatorisches Referendum**[92]
>
> Abs. 1 Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:
>
> a. die Änderungen der Bundesverfassung;
>
> **b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;**
>
> c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden.
>
> ...

Mit dieser bisherigen, gelebten Praxis ist das sogenannte obligatorische Referendum «sui generis» (auch «ausserordentliches Referendum») gemeint. Ein solches wurde bisher dreimal ad hoc angewendet: 1920 beim Völkerbund, 1972 beim Freihandelsabkommen mit der EWG und 1992 nochmals beim EWR. Niemand hat je debattiert, ob dies einem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollte.[93] Das heisst konkret: «*Wie Sie wissen, besteht heute eine Praxis der Bundesversammlung zum sogenannten Referendum sui generis. Dieses ist in der Vergangenheit in bestimmten Fällen und insbesondere dann zur Anwendung gelangt, wenn einem Staatsvertrag eine herausragende politische Tragweite zuerkannt worden ist*». In der politischen Praxis gilt daher der Grundsatz des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter bereits heute. Nach breiter Auffassung ist das obligatorische Referendum Teil des «ungeschriebenen» Verfassungsrechts.[94]

Somit ist klar, dass für das Rahmenabkommen das obligatorische Referendum sui generis angezeigt ist, sofern das Vertragswerk eine aussergewöhnliche Bedeutung für die schweizerische Staatsordnung bzw. eine aussergewöhnliche staatsrechtliche Bedeutung aufweist.

Dynamische Rechtsübernahme und ihre starken Auswirkungen auf die Schweizer Staatsordnung

Obwohl neue Bestimmungen des EU-Rechts in der Schweiz nicht automatisch gelten würden, sondern «dynamisch», ginge es faktisch um einen Übernahmemodus. Bundesrat und Parlament können Übernahmen zwar ablehnen, doch drohen bei einer Ablehnung erhebliche Ausgleichsmassnahmen. Dies beschränkt die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments (Art. 164 BV) und verletzt das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), da Kompetenzen unter Sanktionsvorbehalt stehen. Auch die Kantone sind betroffen, da Ausgleichsmassnahmen ihre Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 3 BV) in Bereichen wie Subventionen, Energie und Verkehr sowie ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 Abs. 1 BV) einschränken würden. Zudem wird die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger (Art. 34 Abs. 2 BV) durch den Druck potenzieller EU-Ausgleichsmassnahmen erheblich beeinträchtigt, da ihnen stets bewusst ist, dass sie mit ihrer Entscheidung gegen EU-Rechtsübernahmen hohe Sanktionen auslösen könnten. Dies beeinträchtigt die freie Entscheidung und

---

[91] Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S. 364.
[92] Art. 140 BV unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_141.
[93] Vgl. AB 2020 S 676 ff.; siehe auch AB 2021 S 956, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin.
[94] Vgl. u. a. Streiff-Feller und BR Keller-Sutter, Debatte im Nationalrat, 04.05.2021 zu 20.016, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=52845#votum10.

verletzt den Kern der Abstimmungsfreiheit.

Diese weitreichenden Beschränkungen sind von aussergewöhnlicher Bedeutung und vergleichbar mit einer materiellen Verfassungsänderung. Sie beeinträchtigen die Kompetenzen von Bund und Kantonen sowie das Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger erheblich. Aus rechtlicher Sicht ist daher ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen geboten.

Das Parteigutachten des Bundesamts für Justiz spricht sich gegen das obligatorische Referendum aus

In dem für die Entscheidungsfindung des Bundesrates wegweisenden Gutachten wird ausgeführt, dass *«die Schweiz […] mit den Verhandlungen über das Vertragspaket mit der EU keinen Beitritt zur supranationalen EU an [strebt]. Das Verhandlungsergebnis wird aller Voraussicht nach auch nicht zu einer so engen Assoziierung der Schweiz mit der EU führen, dass sich die Gleichbehandlung der Assoziierung mit einem Beitritt rechtfertigen würde. Das Vertragspaket wird dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b Bundesverfassung daher höchstwahrscheinlich nicht unterstehen… Dass die Bundesbehörden in der älteren Vergangenheit ganz vereinzelt, in unterschiedlichen Kontexten und uneinheitlich begründet Staatsverträge der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreiteten, obschon das damals jeweils geltende Verfassungsrecht dies nicht vorgesehen hätte (1920: Beitritt zum Völkerbund; 1972: Freihandelsabkommen mit der heutigen EU; 1992: Beitritt zum EWR), ist dafür weder quantitativ noch qualitativ ausreichend.»*[95] Weiter wird ausgeführt, dass *«die rechtliche Grundlage und der Anwendungsbereich des Staatsvertragsreferendums sui generis […] sich daher aus der Bundesverfassung ergeben [müssten]. Die Auslegung von Artikel 140 Absatz 1 Bundesverfassung im Kontext der Gesamtverfassung zeigt indes, dass hierfür wenig Raum besteht. Der Wortlaut von Artikel 140 Absatz 1 Bundesverfassung ist nicht nur sprachlich abschliessend formuliert, sondern er soll es dem Willen des Verfassungsgebers nach auch sein.»*

Unverzeihliche Mängel im Gutachten

Erstens war es nicht der «Wille des Verfassungsgebers», die bisher gelebte „sui generis“-Praxis aufzugeben. Bspw. im Rahmen der Beratung der Motion Caroni, 15.3557, obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge, mit verfassungsmässigem Charakter, hat sich die Mehrheit der Stimmen im Parlament glasklar für eine Fortführung der Praxis ausgesprochen. Aus einem «Nichteintreten» zur bundesrätlichen Vorlage (20.016) eine Aufhebung der Praxis abzuleiten, ist nicht statthaft.[96]

Zweitens ist die These des Bundesamtes für Justiz, wonach es der «Sui-generis-Praxis» angesichts von Artikel 5 Bundesverfassung (Legalitätsprinzip) an einer Rechtsgrundlage mangle, nicht zutreffend. Gewohnheitsrecht «praeter constitutionem» ist selbst die Rechtsgrundlage. Solches Recht kann in besonderen Fällen geschaffen werden, insbesondere wenn eine allgemeine Regel aufzustellen nicht möglich oder nicht mehrheitsfähig ist. Das ist eine Art der Rechtsfortbildung, welche das Parlament auch anwendet. Zu erwähnen ist etwa die Schaffung von Einzelfallgesetzen, obwohl rechtsetzende Erlasse einer generell-abstrakten Regelung bedürfen. Weiter wurden etwa aufgrund der Zivilrechtskompetenz schon Bundesregelungen getroffen, bei denen der zivilrechtliche Charakter bestritten und die Regelungszuständigkeit der Kantone verteidigt worden war. Was den Bundesrat betrifft, so hat dieser insbesondere die Polizeigeneralklausel in Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung zwecks Rettung der UBS und zur Deckung von Corona-Bedürfnissen dahin erweitert, dass neben polizeilichen Massnahmen auch finanzeile Leistungen erbracht werden können. Das Parlament hätte im gleichen Sinn aufgrund von Art. 173 Abs. 1 Bst. b und c Bundesverfassung vorgehen können. Im Übrigen ist verfassungsrechtlich auch nicht ausdrücklich vorgesehen, dass das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung Rechtspositionen weiterentwickeln könne, wie das unter der Bundesverfassung von 1874 sehr weitgehend erfolgte und auch unter der neuen Bundesverfassung noch vorkommt.

---

[95] Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, BJ, 27. Mai 2024.
[96] S. Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter. Änderung von Artikel 140 der Bundesverfassung, 20.016 unter https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200016, vgl. auch BR Keller-Sutter, Debatte im Nationalrat, 04.05.2021 zu 20.016.

Die «sui-generis-Praxis» betreffend das doppelte Mehr erfolgt nicht «contra constitutionem», sondern «praeter constitutionem». Das heisst sie hebt keine Verfassungsbestimmung auf, sondern ergänzt in besonderen Fällen Art. 140 BV, wie die «Notrechtspraxis» des Bundesrates zu Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung (befristete Verordnungen unter dem Titel der „äusseren und innere Sicherheit“) jene Bestimmung ergänzt. Interessanterweise hat sich sogar die Auffassung durchgesetzt, der Bundesrat könne bei Bedarf Gesetze abändern, also «contra legem» tätig werden, nicht nur Gesetze ergänzen. Dafür gibt es – in den Worten des Bundesamtes für Justiz – mit Sicherheit keine Grundlage in Art. 5 Bundesverfassung (Legalitätsprinzip).

Im Ergebnis ist das Abkommen einem obligatorischen Referendum «sui generis» zu unterstellen.

Anpassung der Bundesverfassung für die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie notwendig

Durch die Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 fand Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung) Eingang in die Bundesverfassung. Nach dieser Bestimmung steuert die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig (Abs. 1). Zu diesem Zweck sind insbesondere Höchstzahlen und Kontingente vorzusehen (Abs. 2 und 3). Weiter verbietet die Bestimmung den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die gegen die in ihr enthaltenen materiellen Vorgaben (Abs. 1–3) verstossen. Schliesslich weist der neue Verfassungsartikel die Regelung der Einzelheiten der Gesetzgebung zu (Abs. 5). Eigenständig im Sinne von Art. 121a Abs. 1 Bundesverfassung ist die Steuerung der Zuwanderung, wenn sie autonom, d.h. ohne Mitbestimmung durch andere Staaten, supranationale Gemeinschaften oder internationale Organisationen erfolgt.[97] Zur Steuerung müssen als Instrumente Höchstzahlen und Kontingente verwendet werden[98]. Mit diesen Vorgaben strebt Art. 121a Bundesverfassung eine Rückkehr zum Rechtszustand an, wie er vor dem 1. Juni 2002 (Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommen) galt.

Mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommen hat die Schweiz im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit verloren, die Zuwanderung autonom zu steuern. Insbesondere sind Höchstzahlen und Kontingente mit dem Freizügigkeitsabkommen unvereinbar. Zwischen dem Freizügigkeitsabkommen und Art. 121a Bundesverfassung besteht daher ein Konflikt.[99]

> **Art. 121a Bundesverfassung - Steuerung der Zuwanderung**
>
> Abs. 1 Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.
>
> Abs. 2 Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.
>
> Abs. 3 Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für

[97] Vgl. Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 121a N. 6; Véronique Boillet/Francesco Maiani, in: Constitution fédérale. Commen- taire romand, hrsg. von Vincent Martenet/Jacques Dubey, 2021, Art. 121a N. 9; Daniela Thurnherr, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, hrsg. von Bernhard Ehrenzeller et al., 4. Aufl. 2023, Art. 121a N. 31; Peter Uebersax, in: Bundesverfassung, Basler Kommentar, hrsg. Bernhard Waldmann et al., 2015, Art. 121a N. 28.

[98] Die Verwendung weiterer Instrumente zur Steuerung der Zuwandung ist aber nicht ausgeschlossen; vgl. Biaggini (Anm. 4), Art. 121a N. 8.

[99] Biaggini (Anm. 4), Art. 121a N. 9; Jaag/Hänni (Anm. 6), N. 4053; Thurnherr (Anm. 4), Art. 121a N. 40 und 83.

Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

Abs. 4 Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

Abs. 5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie noch einschneidender als Freizügigkeitsabkommen

Im Recht der EU ist die Freizügigkeit eine der Grundfreiheiten und dementsprechend im sog. Primärrecht verankert[100]. Sie verleiht den Angehörigen der Mitgliedstaaten der EU (Unionsbürger) das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, soweit nicht Vorschriften des EU-Rechts Beschränkungen und Bedingungen vorsehen. Die Schweiz hat die Unionsbürgerrichtlinie im Rahmen des Freizügigkeitsabkommen bisher nicht übernommen. Die Letztere gewährleistet die Freizügigkeit in einem weiteren Umfang als das Freizügigkeitsabkommen.

Künftig soll die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich auf den Standard der Unionsbürgerrichtlinie ausgedehnt werden, mit zwei Ausnahmen, namentlich im Zusammenhang mit der Landesverweisung.

Wenn das Freizügigkeitsabkommen bereits in der heute geltenden Fassung mit Art. 121a Bundesverfassung unvereinbar ist, so gilt das noch verstärkt für die vom Rahmenabkommen anvisierte Anpassung. Einerseits soll die Freizügigkeit weiter ausgebaut werden, was die Abweichung zu der von Art. 121a Abs. 2 und 3 Bundesverfassung verlangten Begrenzung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingenten vergrössert. Anderseits soll künftig eine dynamische Übernahme des EU-Rechts erfolgen. Die Schweiz verlöre dadurch in noch weitergehendem Mass als heute Einfluss auf die Migration aus den EU-Mitgliedstaaten. Dadurch würde der Widerspruch zu Art. 121a Abs. 1 BV, der eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung verlangt, zusätzlich verschärft.

Die vorgesehene Anpassung des Freizügigkeitsabkommen ist somit in noch grösserem Mass als die heute geltende Fassung mit Art. 121a Bundesverfassung unvereinbar. Die inhaltliche Diskrepanz würde durch den vorgesehenen Ausbau der Freizügigkeit und vor allem durch die dynamische Rechtsübernahme deutlich verschärft.

Die Bundesbehörden sind in ihrem Handeln an das Recht gebunden (Art. 5 Abs. 1 BV, Legalitätsprinzip). Sie dürfen keine Akte erlassen, die der Bundesverfassung widersprechen. Dementsprechend dürfen Bundesrat und Bundesversammlung auch keine völkerrechtlichen Verträge abschliessen, die mit der Bundesverfassung nicht im Einklang stehen.[101] Art. 121a Abs. 4 Bundesverfassung hält dies noch ausdrücklich fest, indem er statuiert, dass keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die gegen diesen Artikel (gemeint sind die Abs. 1–3 von Art. 121a) verstossen.

Dieses Verbot erfasst nicht nur neue völkerrechtliche Verträge, sondern auch das Eingehen neuer völkerrechtlicher Verpflichtungen durch Anpassung bestehender Verträge.[102]

Die Regelungen der Unionsbügerrichtlinie laufen Art. 121a Bundesverfassung zuwider. Art. 121a Abs. 4 Bundesverfassung steht ihrer Übernahme entgegen bzw. diese ist nur zulässig, wenn Art. 121a Bundesverfassung zuvor revidiert wird. Der Genehmigungsbeschluss ist gemäss Art. 141a Abs. 1 Bundesverfassung mit einer Anpassung von Art. 121a Bundesverfassung zu verbinden. Damit kann der Widerspruch zwischen Verfassung und Vertrag vermieden werden. Art. 121a Bundesverfassung müsste dabei nicht generell aufgehoben werden. Es würde reichen, einen neuen Absatz, oder evtl. auch eine

[100] Vgl. Art. 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 20 Abs. 2 lit. a sowie Art. 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
[101] Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, N. 1923.
[102] Boillet/Maiani (Anm. 4), Art. 121a N. 23; Thurnherr (Anm. 4), Art. 121a N. 60.

Bestimmung in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung aufzunehmen, wonach für das mit der EU abzuschliessende Abkommen eine Ausnahme gilt.

> **Art. 141a Bundesverfassung - Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen**
>
> Abs. 1 Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem obligatorischen Referendum, so kann die Bundesversammlung die **Verfassungsänderungen**, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.
>
> Abs. 2 Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

Im Ergebnis ist nach geltendem Verfassungsrecht die vorgesehen Anpassung des Freizügigkeitsabkommen nicht zulässig. Sie würde vielmehr voraussetzen, dass zuvor Art. 121a Bundesverfassung revidiert wird (Verzicht auf eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung sowie auf Höchstzahlen sowie Kontingente).

Anträge

1. Wir beantragen, die Bundesbeschlüsse zur Genehmigung des Pakets dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dies ist geboten, da das Paket aufgrund der aussergewöhnlichen staatsrechtlichen Bedeutung – insbesondere durch die dynamische Rechtsübernahme und den Eingriff in die Kompetenzordnung – tiefgreifende Auswirkungen hat. Das doppelte Mehr von Volk und Ständen ist zwingend erforderlich.

2. Wir beantragen der guten Ordnung halber eine Änderung von Art. 121a BV, damit die Übernahme von Rechtsansprüchen aus der Unionsbürgerrichtlinie überhaupt möglich ist. Gemäss Art. 141a Abs. 1 BV ist diese Änderung in den Genehmigungsbeschluss aufzunehmen. Die geplante Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie verstösst gegen diese Verfassungsbestimmung. Um den Widerspruch zwischen völkerrechtlichem Vertrag und Verfassung zu vermeiden, muss eine Verfassungsänderung spätestens gleichzeitig mit der Genehmigung der Abkommen umgesetzt werden. Inhaltlich lehnen wir die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie dezidiert ab.

3. Wir beantragen parallel zu den Genehmigungsbeschlüssen eine Änderung von Art. 96 BV (Wettbewerbspolitik), um die Kompetenzen bei staatlichen Beihilfen zu klären. Die geplante Übernahme von EU-Regeln schränkt die Handlungsspielräume der Kantone und Gemeinden ein. Eine Anpassung der Verfassung ist notwendig, um die föderalistischen Kompetenzen zu sichern und die demokratische Legitimation bei Subventionsentscheidungen zu bewahren. Denn das Paket führt zu einer dynamischen Anpassung an EU-Vorschriften zu Beihilfen (z. B. Verbot wettbewerbsverzerrender Subventionen), was die schweizerische Autonomie in der Wettbewerbspolitik nach Art. 96 BV einschränkt und der Verfassung widerspricht. Eine gezielte Revision – etwa durch Ergänzung um EU-kompatible Ausnahmen – ist erforderlich, um Rechtssicherheit für den Binnenmarkt zu schaffen und faire Wettbewerbsbedingungen mit der EU zu gewährleisten, ohne die kantonalen und gemeindeeigenen Kompetenzen zu unterlaufen. Inhaltlich lehnen wir die Übernahme der EU-Vorschriften zu Beihilfen dezidiert ab.

III. Zu den einzelnen Bereichen

5. Personenfreizügigkeit

Das Änderungsprotokoll zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU stellt einen tiefgreifenden Eingriff in die nationale Souveränität, die demokratische Selbstbestimmung und die wirtschaftliche Steuerungsfähigkeit der Schweiz dar. Die Schweiz würde sich zur dynamischen Übernahme von EU-Recht auch im Bereich der Personenfreizügigkeit verpflichten. Die Schweiz dürfte keine allgemeine Obergrenze für die Zuwanderung festlegen und verlöre auch in Kombination mit den erweiterten Aufenthaltsrechten die letzte Möglichkeit zur quantitativen und qualitativen Steuerung der Zuwanderung. Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Niedriglohnsektor, sind zu erwarten. Sozialleistungen an EU-Bürger und deren Angehörige im In- wie im Ausland würden weiter zunehmen. Dabei entstünde ein noch stärkeres Ungleichgewicht von Beiträgen und Leistungen, da EU-Bürger in der Regel kürzer einzahlen, aber den vollen Zugang zu Leistungen erhielten. Diese Entwicklungen gefährden die Solidarität, Bezahlbarkeit und Akzeptanz des Sozialstaats massiv. Das Narrativ, dass seitens EU-Bürger keine Einreise in die Sozialhilfe stattfindet, ist falsch. EU-Arbeitnehmer können sehr wohl ab dem ersten Tag ergänzend Sozialhilfe beziehen, ohne ausländerrechtliche Nachteile zu erfahren, oder auf den ausufernden Familiennachzug verzichten zu müssen. Auch bezüglich Ergänzungsleistungen sind sie den Schweizer gleichgestellt und haben keine Karenzfrist zu gewärtigen. Die Schweiz wird diesem Abkommen zufolge unter Druck gesetzt, die bereits aufgrund des Freizügigkeitsabkommens bestehenden flankierenden Massnahmen zu entschärfen und damit in weiten Teilen ineffektiv zu machen. So würde die Voranmeldefrist für EU-Dienstleister verkürzt und die – bereits milde – Kautionspflicht eingeschränkt. Damit würde das Risiko von Lohndumping und von Scheinselbständigkeiten weiter erhöht. Die Schweiz verlöre zudem die Rechtshoheit, indem Streitigkeiten vor ein Schiedsgericht und bei Fragen des *EU-Rechts* sowie *Auslegungsfragen* der Europäische Gerichtshof (EuGH) angerufen werden muss. Da es sich um ein Abkommen mit der EU handelt, ist kein Fall vorstellbar, der nicht in Zusammenhang mit EU-Recht zu betrachten ist, zumal die EU gerade die Homogenität ihrer Bestimmungen anstrebt und keine Abweichler akzeptiert. Schliesslich beinhalten die zahlreichen Verweise auf Richtlinien und Verordnungen der EU reines EU-Recht. Die Entscheidungen des mächtigen EuGH sind bindend, auch für die Schweiz. Somit hätten sich auch unsere eigenen Gerichte künftig noch verstärkter am EU-Recht und der EU-Rechtsprechung zu orientieren und bei der Entscheidfindung zu berücksichtigen.

Änderungen beim Aufenthaltsrecht, beim Verbleiberecht und beim Familiennachzug

Überblick

Das heutige Freizügigkeitsabkommen (FZA) beruht auf der (europäischen) Rechtslage zum Zeitpunkt seiner Unterzeichnung (d.h. dem 21. Juni 1999). Eine Anpassung an zwischenzeitliche Änderungen des EU-Unionsrechts – insbesondere die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL; RL 2004/38) – erfolgte nicht, weil der Bundesrat entsprechende – von der EU gewünschte – Anpassungen ablehnte.

Mit dem vom Bundesrat vorgelegten Vertragspaket soll dies nun nachgeholt werden. Neben der VO 492/2011 soll nun insbesondere die UBRL weitestgehend auch in der Schweiz Anwendung finden. Dies ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil die UBRL – wie es schon ihr Name erahnen lässt – die verstärkte Europäisierung sowie Integrierung und daher die tatsächliche Ausübung des Freizügigkeitsrechts erleichtern will. Die darin vorgesehenen Rechte gehen denn auch weit über das hinaus, was aktuell gemäss Rechtsbestand des FZA gilt. Die konkreten Erleichterungen bei der Ausübung der Personenfreizügigkeit erfolgen durch die Einführung eines Rechts auf Daueraufenthalt, die Einschränkung der Möglichkeiten zur Verweigerung des Aufenthalts aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, eine möglichst umfassende Definition des Begriffs der Familienangehörigen

beim Familiennachzug, die Ausweitung der Rechte von Selbständigerwerbenden, die Verringerung administrativer Hürden und vieles mehr.[103]

Materielle Änderungen

Besonders relevant sind mit Blick auf die Zuwanderung in die Schweiz die folgenden Änderungen, die mit der Übernahme der UBRL einhergehen.

Daueraufenthaltsrecht

Grundsätzliches

Völlig neu ist das Daueraufenthaltsrecht, das mit der UBRL eingeführt wird (vgl. deren Art. 16 Abs. 1; mit dem Vorbehalt gemäss Art. 7e Änderungsprotokoll [Gewährung nur an Unionsbürger, die sich während insgesamt fünf Jahren rechtmässig als Arbeitnehmende oder Selbständige in der Schweiz aufgehalten haben sowie deren Angehörige]).

Einmal gewährt, ist das Daueraufenthaltsrecht nicht mehr an die Aufrechterhaltung der Freizügigkeitsvoraussetzungen gebunden (insbesondere: Arbeitnehmereigenschaft). Auch eine Person, die nicht mehr arbeitet, hält sich fortan rechtmässig in der Schweiz auf. Sie hat damit einen uneingeschränkten Anspruch auf Ausrichtung von Sozialhilfe entsprechend den für Inländer geltenden Regelungen (Verbot der Diskriminierung im Bereich der Sozialhilfe). Ausländerrechtliche Konsequenzen, bspw. der Entzug des Aufenthaltsrechts, ergeben sich daraus nicht.

In diesem Punkt unterscheidet sich das neue Recht massgeblich vom alten Recht, das in solchen Fällen (insbesondere bei Sozialhilfeabhängigkeit) die Nichtverlängerung der EU/EFTA-Aufenthaltsbewilligung zuliess, und dies nicht nur bei einer Aufenthaltsbewilligung (B), sondern sogar auch einer Niederlassungsbewilligung (C) nach Schweizer Recht, ggf. mit vorheriger Rückstufung von der Niederlassungs- zur Aufenthaltsbewilligung.[104] Insgesamt entsteht so ein nicht hinnehmbares Sozialhilferisiko. Dieses Risiko wird – anders als in den bundesrätlichen Erläuterungen (S. 225) dargelegt – auch nicht dadurch abgefedert, dass in der Tendenz Personen in den Genuss des Daueraufenthaltsrechts kommen werden, die nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert sind. Würde sich die Konjunktur in der Schweiz abkühlen und die Arbeitslosigkeit steigen, sähe sich die Schweiz mit einer grossen Zahl von EU-Ausländern konfrontiert, die dank einem nicht entziehbaren Aufenthaltsrecht uneingeschränkten Anspruch auf Sozialhilfe hätten.

Nicht vergessen gehen darf dabei Folgendes: Das Daueraufenthaltsrecht erstreckt sich auch auf drittstaatsangehörige Familienangehörige, für welche die Sozialhilfeprognose zum Vornherein deutlich schlechter aussieht, als für in den Arbeitsmarkt integrierte EU-Ausländerinnen und -Ausländer.

Bedeutsam ist auch, dass das Daueraufenthaltsrecht nur durch eine Abwesenheit von mehr als zwei aufeinander folgenden Jahren wieder verloren geht (Art. 16 Abs. 4 UBRL; selbst eine Niederlassungsbewilligung (C) nach heutigem Recht erlischt demgegenüber gemäss Art. 61 AIG nach sechsmonatiger Auslandsabwesenheit).

Beim Daueraufenthaltsrecht, das mit den neuen EU-Verträgen eingeführt werden soll, handelt es sich damit um nichts anderes als einen Aufenthaltstitel C Plus. Bereits heute gibt es in der Praxis zahlreiche Beispiele, in denen sich Ausländer jahrelang mit Temporäranstellungen durchschlagen. Für die meisten davon wird künftig der Druck wegfallen, einer Arbeit nachzugehen, wenn sie dank des neuen Daueraufenthaltsrechts dauerhaft Sozialhilfe beziehen können. Sie leben in der Schweiz mit Sozialhilfe noch immer viel besser als mit Arbeit im Ausland.

Die Behörden und Gerichte sind diesbezüglich zwar schon heute äusserst nachsichtig, obwohl dies gemäss den geltenden Abkommen nicht geboten wäre. Nach geltendem Recht ist die Aufenthaltsbeendigung von EU-Bürgern bei Sozialhilfebezug selbst nach einem jahrzehntelangen

[103] Vgl. hierzu Astrid Epiney, Die Unionsbürgerrichtlinie: Rechtliche Tragweite und Bedeutung für die Schweiz, EuZ 10/2024, B. I. (online abrufbar).
[104] Vgl. für ein Beispiel BGer, Urteil 2C_498/2024 vom 4. Februar 2025 (österreichischer Staatsangehöriger mit Sozialhilfebezug von CHF 262'797.30).

Aufenthalt möglich, ob mit einer Aufenthaltsbewilligung (B) oder mit einer Niederlassungsbewilligung (C). Ein Deutscher, der seit über 30 Jahren in der Schweiz ist, aber schon seit über zehn Jahren Sozialhilfe bezieht, kann grundsätzlich weggewiesen werden. Denn Sozialhilfe kann er auch in Deutschland beziehen. Es ist bei EU-Bürgern auch vermessen, davon auszugehen, dass eine soziale Integration im Heimatland nicht mehr möglich sein soll.

Öffentliche Gelder

Bereits heute kann die Schweiz aufgrund der Richtlinie 75/34 EWG und der Verordnung 1251/70 EWG in gewissen Konstellationen keine Massnahmen mehr ergreifen, wenn EU-Bürger die Arbeitnehmereigenschaft nicht mehr erfüllen und auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Die Arbeitnehmereigenschaft bleibt grundsätzlich für die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung bestehen. In folgenden Konstellationen (alternative Voraussetzungen) können auch ehemalige Erwerbstätige mit ihren Familien in der Schweiz verbleiben und öffentliche Gelder beziehen:

- Zur Zeit der Erwerbsaufgabe haben sie das Pensionierungsalter erreicht, haben sich zuvor 3 Jahre in der Schweiz aufgehalten und waren zuletzt während 1 Jahr erwerbstätig (auch möglich, wenn erst nach ordentlicher Pensionierung zur Arbeit in die Schweiz gekommen)
- Sie wurden dauernd arbeitsunfähig und haben sich zuletzt während 2 Jahren in der Schweiz aufgehalten
- Es besteht Anspruch auf eine Rente eines schweizerischen Versicherungsträgers aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit mit der Folge dauernder Arbeitsunfähigkeit

Dies zeigt wieviel die EU uns bereits unter geltendem Recht abverlangt. Wenn nun diese Rechte noch massiv weiter ausgebaut werden sollen, so ist das für die Schweiz – welche im weltweiten Vergleich (auch proportional zur Kaufkraft) hohe Leistungen erbringt – ein demographisches und wirtschaftliches Desaster. Wenn nun behauptet wird, wir bräuchten diese Arbeitnehmenden aus der EU, so wird einerseits verschwiegen, dass diese heute zwar in die AHV einzahlen, im Alter jedoch auch lebenslängliche AHV-Renten beziehen werden, ohne die vollen 44 Beitragsjahre einbezahlt zu haben. Es wird auch gerne verschwiegen, dass die Betroffenen ebenfalls lebenslängliche IV-Renten erhalten ohne Kaufkraftbereinigung, wenn sie wieder ins Ausland ziehen oder die hohen akzessorischen Ergänzungsleistungen, die nötig sind, weil sie keine vollen Beitragsjahre beinbezahlt haben. Daraus wird ersichtlich, dass es sich um ein Schneeballsystem handelt, denn es werden immer mehr Zugewanderte benötigt, um die laufenden Renten zu zahlen. Dies umso mehr, wenn die EU-Bürger dann selbst in das Pensionsalter kommen und Leistungen beanspruchen, diese Hochrechnungen fehlen bislang. Dann darf auch nicht vergessen werden, dass diese EU-Bürger ihre Familienangehörigen nachziehen dürfen, selbst wenn sie teilweise auf Sozialhilfe angewiesen sind. Selbst ihre Angehörigen in aufsteigender Linie – nach oben offen – können sie nachziehen. Bereits heute haben wir viele EU-Bürger, die die Warteliste für den Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim für Inländer vergrössern, da sie bereits eingetreten sind. Je mehr EU-Bürger einwandern, desto mehr Familienangehörige bringen sie in die Schweiz, die uns wirtschaftlich Kosten verursachen, denn diese kommen i.d.R. nicht zum zu arbeiten, insbesondere Eltern und Grosseltern nicht. Diese zahlen auch nichts mehr in unsere Sozialwerke ein, haben aber ab Tag 1 der Einreise vollumfänglich Anspruch auf alle Leistungen wie Schweizer Bürger (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Mietzinszuschüsse und vieles mehr). Ebenfalls wichtig ist der Umstand, dass Arbeitnehmer in der Schweiz auch für ihre Kinder im Ausland Kinderzulagen erhalten. So flossen 2022 CHF 550 Mio. in die EU. Absoluter Spitzenreiter ist dabei Frankreich mit CHF 355 Mio. Die finanziellen Folgen für die Schweiz sind erkennbar, wenn die EU weitere Länder aus dem Balkan als Mitgliedstaaten aufnimmt. Es kommen Leistungen der Unfallversicherung hinzu, welche ins Ausland ausbezahlt werden. So bezogen unsere Nachbarländer Deutschland, Italien, Frankreich, Österreich und Liechtenstein 2023 UVG-Leistungen in der Höhe von CHF 447,4 Mio. Schliesslich fliessen jährlich Milliarden an Rentengelder aus der Schweiz in die EU. Dieses Geld wird nicht in die Schweiz investiert und es werden auch keine Lohnbeiträge oder Mehrwertsteuern zur Bezahlung beispielsweise der 13. AHV-Rente beigesteuert. Eine Kaufkraftbereinigung findet ebenfalls nicht statt. Wenn man des Weiteren bedenkt, dass ältere Zuzüger

aus dem EU-Raum keine Rente des Heimatlandes wie die Schweiz erhalten, so wird rasch klar, dass diese Unterstützung der öffentlichen Hand in der Schweiz benötigen werden. Selbst wenn theoretisch in ganz wenigen Fällen ausländerrechtliche Massnahmen nach früherem Recht hätten ergriffen werden, so wurden diese doch nicht verfügt, sei es wegen sog. Härtefällen, bereits erfolgten Heimeintritten, welche einen Vollzug verunmöglichten etc. Wenn nun die EU-Bürger inklusive deren Familienangehörigen nach 5 Jahren ein Daueraufenthaltsrecht erhalten – das weit über die heutige C-Bewilligung hinausgeht – so hat das immense wirtschaftliche Folgen, welche bislang weder vom Bundesrat noch der Bundesverwaltung antizipiert worden sind.

Als ob dies noch nicht nachteilig für die Schweiz genug wäre, so wird in dieser Bestimmung noch darauf verwiesen, dass Absicherungen zur Verweigerung der Sozialhilfe und Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts im Rahmen der Streitbeilegung dem Gemischten Ausschuss zu unterbreiten sind und Streitigkeiten nach Treu und Glauben zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, die Schweiz kann nicht einmal in den ersten 5 Jahren des Aufenthalts von EU-Bürgern eigene Regeln betreffend Sozialhilfe oder Wegweisung erlassen. Der Gemischte Ausschuss muss diese nach Treu und Glauben genehmigen. Die letzten Begriffe wiederum legt der EuGH aus, welcher vom Grundsatz der Einheitlichkeit innerhalb der EU ausgeht und keinesfalls auf spezifische Eigenheiten und Bedürfnisse der Schweiz eingehen wird, da er eine andere Rolle hat, die auf die Homogenität innerhalb der EU ausgerichtet ist. Auch dieser Teil unterliegt der dynamischen Rechtsübernahme, so dass diese geringfügigen Absicherungen wertlos sind.

Nur nebenbei sei erwähnt, dass Nothilfe, welche ebenfalls rein steuerfinanzierte öffentliche Gelder darstellt, nicht verweigert werden darf. Auch diese stellt den Lebensunterhalt sicher gemessen am Schweizer Standard, einfach ohne Kulturelles wie Theater und Kino wie in der regulären Sozialhilfe. Dann werden noch die Nichterwerbstätigen genannt, die theoretisch über hinreichende finanzielle Mittel für den eigenen Lebensunterhalt aufweisen müssten, erwähnt, welchen keine Sozialhilfe ausgerichtet werden muss (aber kann). In der Praxis zeigt sich bereits heute, dass genau dieser Personengruppe (z.B. Rentner) jedoch sehr wohl Sozialhilfe oder sogar Ergänzungsleistungen ausbezahlt werden in der Schweiz. Die Ausgleichskassen kennen die Aufenthaltstitel und Voraussetzungen gar nicht. Pro Senectute rät den Betroffenen sogar, sich zwecks Bezugs von Ergänzungsleistungen im Alter bei den Ausgleichskassen diesbezüglich anzumelden. Diese Leistungen werden u.a. dann vollumfänglich ausgerichtet, da einzig eine AHV- oder IV-Rente nötig ist – egal wie geringfügig – für die akzessorischen hohen Ergänzungsleistungen. Dabei kommen auch ausserordentliche Renten mit Ergänzungsleistungen zum Tragen, wenn die – geringe – Beitragszeit (AHV 1 Jahr, IV 3 Jahre) in der Schweiz nicht erfüllt wurde. Aber es reicht auch bereits, wenn der Ehegatte eine IV- oder AHV-Rente bezieht, da der andere Gatte dann automatisch in die Berechnung des Lebensbedarfs für die Ergänzungsleistungen miteinbezogen wird und damit ebenfalls Ergänzungsleistungen erhält, ganz ohne eigene IV- oder AHV-Rente. Dabei ist insbesondere stossend, dass diese Leistungen nicht auf solche Konstellationen ausgerichtet sind und zudem der Grundbedarf der Ergänzungsleistungen rund doppelt so hoch ist wie derjenige der Sozialhilfe. Nebst vielen weiteren Unzulänglichkeiten kommt erschwerend hinzu, dass die EU-Bürger ihre Ausländerausweise, welche bereits heute 5 Jahre gültig sind, auch bei einer sehr seltenen Wegweisung nicht abgeben, wenn sie das Land verlassen müssten. Mit diesen Ausweisen können sie sich vor unseren Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbehörden ungeniert ausweisen, wenn diese auch keine materielle Gültigkeit mehr haben. Dieser Umstand ist von aussen nicht erkennbar und führt zu weitreichenden Leistungen, die eigentlich gar nicht zustehen. Zudem können sie damit ein- und ausreisen wie sie möchten, selbst wenn eine der äusserst seltenen Grenzkontrollen stattfinden sollte. Und schliesslich ist festzuhalten, dass Ergänzungsleistungen in der Schweiz nicht als Sozialhilfe gelten, da sie – obwohl ebenfalls eine Bedarfsleistung der öffentlichen Hand – an eine Versicherung gekoppelt sind (IV/AHV). Auf die niederschwelligen Anforderungen wurde bereits oben eingegangen. Dies führt zu dem unsäglichen Umstand, dass im Bereich der hohen EL-Leistungen keine Massnahmen seitens Schweiz möglich sind. Schliesslich gelten auch Arbeitslosentaggelder nicht als Sozialhilfe. Hierbei ist mitunter relevant, dass für EU-Bürger das Totalisierungsgebot gilt, was bedeutet, dass – selbst bei Kurzaufenthaltern mit L-Bewilligung – die Beitragszeiten im Ausland angerechnet werden für Leistungen der Schweiz. Das kann dazu führen,

dass Personen aus dem Ausland z.B. wenige Tage in der Schweiz arbeiten und einen Anspruch auf Arbeitslosengelder haben.

Anrechenbarkeit bei Auslandaufenthalt

Für die Erlangung des Daueraufenthaltsrechts können sich die Betroffenen mit grösseren Unterbrüchen immer mal wieder in der Schweiz aufhalten und diese Zeitintervalle werden zusammengerechnet für den Anspruch auf Daueraufenthalt in der Schweiz. Damit kann hier auf ewig sesshaft werden, wer in den vergangenen Jahren nicht einmal seinen Lebensmittelpunkt in der Schweiz hatte, sondern sich einfach immer mal wieder hier aufgehalten hat. Lediglich Zeiten von 6 Monaten und mehr, in welchen vollumfänglich Sozialhilfe bezogen worden ist, können fakultativ nicht angerechnet werden. Danach läuft die Zeit der Anrechenbarkeit wieder weiter und beginnt nicht wieder von vorne. Das ist insofern stossend als dass bereits ein Einkommen von 200.— und der Bezug von Sozialhilfe um ein 10-faches reicht, um nur *ergänzend* Sozialhilfe zu beziehen, was die volle Anrechenbarkeit dieser Zeit zur Folge hat. Auch die Familienmitglieder, die zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind, kommen nach 5 Jahren in den Genuss des Daueraufenthaltsrechts, auch wenn sie selbst nie in der Schweiz gearbeitet haben (Art. 16 Abs. 3 und 4). Zusätzlich werden die 5 Jahre Aufenthalt in der Schweiz auch nicht durch Landesabwesenheiten von bis zu 6 Monaten pro Jahr unterbrochen. Das heisst, EU-Bürger können sich 2,5 Jahre der 5 Jahre im Ausland befinden, sofern pro Jahr je 6 Monate, und bekommen die vollen 5 Jahre für den lebenslangen Daueraufenthaltsanspruch angerechnet. Eine Verbundenheit zur Schweiz kann damit nicht hergestellt werden. Da im EU-Raum keine Grenzkontrollen stattfinden, würde auch ein Auslandaufenthalt von 3,5 Jahren oder mehr nicht bemerkt, da es keine Stempel in den Reisepass gibt, wenn sich ein Deutscher oder Franzose mehrheitlich in seiner Heimat statt in der Schweiz aufhält. Zusätzlich gibt es noch die Ausnahme, wonach aus *wichtigen Gründen* – z.B. Studium, Berufsausbildung, Schwangerschaft oder schwere Krankheit – ein Auslandaufenthalt von bis zu 12 Monaten am Stück die 5 Jahre nicht einmal unterbricht. Diese laschen Regelungen führen zu einem unverantwortlichen Ausverkauf unserer Heimat an EU-Bürger und deren auch Drittstaats-Angehörigen, welche lediglich aus monetären und/oder medizinischen Interessen ein Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz beanspruchen.

Ist das Daueraufenthaltsrecht einmal erworben, so lebt es sich ganz ungeniert und folgenlos bis zu zwei aufeinanderfolgende Jahre im Ausland. Viele EU-Bürger (aber auch deren Verwandte aus Drittstaaten) haben einen *Zweitwohnsitz* in ihrer Heimat, wo sie sich dann aufhalten und unsere Rente mit Ergänzungsleistungen beziehen, da sie immer noch in der Schweiz angemeldet sind. Ohne Verdacht dürfen die Ausgleichskassen und Sozialversicherungsanstalten keine Abklärungen betreffend Aufenthalt in der Schweiz und Lebensmittelpunkt machen, was zu hohen Transferleistungen der öffentlichen Hand ins Ausland führen wird (Abs. 6). So kam es auch schon vor, dass ältere Zuzüger ihre Familie lediglich in die Schweiz nachziehen, um Ergänzungsleistungen beziehen zu können. Die Familienzusammenführung nach jahrelangem Getrenntleben muss dabei nicht im Vordergrund stehen, zumal diese inneren Umstände nicht erkennbar sind für die Behörden.

Als ob all diese masslosen Privilegien nicht reichen würden, soll auch ein Daueraufenthalt von 5 Jahren in einem EU-Land zu einem Daueraufenthalt in der Schweiz führen können.

Aus Sicht der SVP ist die Übernahme der UBRL und das damit verbundene Daueraufenthaltsrecht dezidiert abzulehnen, da es die Zuwanderung fördert und deshalb im Widerspruch zu Art. 121a BV steht. Es ist praktisch nicht entziehbar, weder bei Erwerbslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit noch bei Kriminalität. Die Einwanderung in den Sozialstaat wird daher auf Kosten der Schweizer Bevölkerung weiter zunehmen.

Aufenthaltsrechte aufgrund der Personenfreizügigkeit

Die Voraussetzungen des (bereits existierenden) sog. Verbleiberechts für Arbeitnehmende bzw. Selbständigerwerbende und ihre Familienangehörigen nach Beendigung ihrer Arbeitstätigkeit werden gelockert. So wird neu nach Art. 17 Abs. 1 lit. a UBRL auch eine «Vorruhestandsregelung» akzeptiert. Weiter gilt neu bei Fehlen eines Rentenanspruchs bei Selbständigerwerbenden das Erreichen des 60.

Lebensjahrs als Altersgrenze – bisher waren es aufgrund des Verweises auf das nationale Recht und damit auf Schweizer Recht 65 Jahre.

Artikel 2

(1) Folgende Arbeitnehmer haben das Recht, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben: a) der Arbeitnehmer, der zu dem Zeitpunkt, an dem er seine Beschäftigung aufgibt, das nach der (1)ABl. Nr. C 65 vom 5.6.1970, S. 16. (2)ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 2. (3)ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 13. Gesetzgebung dieses Staates vorgeschriebene Alter für die Geltendmachung einer Altersrente erreicht hat, dort mindestens in den letzten 12 Monaten eine Beschäftigung ausgeuebt und sich dort seit mindestens drei Jahren ständig aufgehalten hat;

b) der Arbeitnehmer, der infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis aufgibt, wenn er sich seit mindestens zwei Jahren im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats ständig aufgehalten hat. Die Voraussetzung einer bestimmten Dauer des ständigen Aufenthalts entfällt, wenn die dauernde Arbeitsunfähigkeit durch Arbeitsunfall oder Berufskrankheit eintritt, auf Grund derer ein Anspruch auf Rente entsteht, die ganz oder teilweise zu Lasten eines Trägers dieses Mitgliedstaats geht;

c) der Arbeitnehmer, der nach drei Jahren Beschäftigung und ständigem Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ausübt, seinen Wohnsitz jedoch im ersten Mitgliedstaat beibehält und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehrt.

Für den Erwerb der unter a) und b) bezeichneten Rechte gelten die in dem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Beschäftigungszeiten als im Hoheitsgebiet des Staates abgeleistet, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat.

(2) Die Voraussetzungen hinsichtlich der Dauer des Wohnsitzes und der Beschäftigung in Absatz 1 a) und hinsichtlich der Dauer des Wohnsitzes in Absatz 1 b) entfallen, wenn der Ehegatte des Arbeitnehmers die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats besitzt oder sie durch Eheschließung mit dem Arbeitnehmer verloren hat.

Art. 2 Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 (anwendbar durch Art. 4 Abs. 2 Anhang I FZA); analoge Regelu enthält für Selbständigerwerbende die Richtlinie 75/34/EWG

Artikel 17

Ausnahmeregelung für Personen, die im Aufnahmemitgliedstaat aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, und ihre Familienangehörigen

(1) Abweichend von Artikel 16 haben folgende Personen vor Ablauf des ununterbrochenen Zeitraums von fünf Jahren das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat:

a) Arbeitnehmer oder Selbstständige, die zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben das in dem betreffenden Mitgliedstaat für die Geltendmachung einer Altersrente gesetzlich vorgesehene Alter erreicht haben, oder Arbeitnehmer, die ihre abhängige Erwerbstätigkeit im Rahmen einer Vorruhestandsregelung beenden, sofern sie diese Erwerbstätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat mindestens während der letzten zwölf Monate ausgeübt und sich dort seit mindestens drei Jahren ununterbrochen aufgehalten haben.

Haben bestimmte Kategorien von Selbstständigen nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats keinen Anspruch auf eine Altersrente, so gilt die Altersvoraussetzung als erfüllt, wenn der Betroffene das 60. Lebensjahr vollendet hat.

b) Arbeitnehmer oder Selbstständige, die sich seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben und ihre Erwerbstätigkeit infolge einer dauernden Arbeitsunfähigkeit aufgeben.

Ist die Arbeitsunfähigkeit durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit eingetreten, aufgrund deren ein Anspruch auf eine Rente entsteht, die ganz oder teilweise zulasten eines Trägers des Aufnahmemitgliedstaats geht, entfällt die Voraussetzung der Aufenthaltsdauer.

c) Arbeitnehmer oder Selbstständige, die nach drei Jahren ununterbrochener Erwerbstätigkeit und ununterbrochenen Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat eine abhängige oder selbstständige Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausüben, ihren Wohnsitz jedoch im Aufnahmemitgliedstaat beibehalten und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehren.

Für den Erwerb der in den Buchstaben a und b genannten Rechte gelten die Zeiten der Erwerbstätigkeit in dem Mitgliedstaat, in dem der Betroffene seine Erwerbstätigkeit ausübt, als im Aufnahmemitgliedstaat abgeleistet.

Zeiten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die vom zuständigen Arbeitsamt ordnungsgemäß festgestellt werden, oder vom Willen des Betroffenen unabhängige Arbeitsunterbrechungen sowie krankheits- oder unfallbedingte Fehlzeiten oder Unterbrechungen gelten als Zeiten der Erwerbstätigkeit.

(2) Die Voraussetzungen der Dauer des Aufenthalts und der Dauer der Erwerbstätigkeit in Absatz 1 Buchstabe a sowie der Aufenthaltsdauer in Absatz 1 Buchstabe b entfallen, wenn der Ehegatte oder der Lebenspartner im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe b des Arbeitnehmers oder des Selbstständigen die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats besitzt oder die Staatsangehörigkeit jenes Mitgliedstaats durch Eheschließung mit dem Arbeitnehmer oder Selbstständigen verloren hat.

nat.

(4) Ist der Arbeitnehmer oder Selbstständige jedoch im Laufe seines Erwerbslebens verstorben, bevor er gemäß Absatz 1 das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erworben hat, so erwerben seine Familienangehörigen, die sich mit ihm in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, das Recht, sich dort dauerhaft aufzuhalten, sofern

a) der Arbeitnehmer oder Selbstständige sich zum Zeitpunkt seines Todes seit zwei Jahren im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats ununterbrochen aufgehalten hat oder

b) der Tod infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit eingetreten ist oder

c) sein überlebender Ehegatte die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats durch Eheschließung mit dem Arbeitnehmer oder dem Selbstständigen verloren hat.

Die Arbeitnehmereigenschaft kann sodann neu aus [illegible] Person Sozialhilfe bezieht (Art. 14 Abs. 3 UBRL). Nach bisherigem Recht führte die Inanspruchnahme von Sozialhilfe in vielen Fällen dazu, dass die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA für ein Aufenthaltsrecht nicht mehr gegeben waren,[105] so dass das bereits bisher existierende «Diskriminierungsverbot» ins Leere führte. Neu ist, dass Arbeitslosigkeit bei den massgeblichen fünf Jahren angerechnet wird, ebenso wie der Bezug von Sozialhilfe bis zu sechs Monaten. Im Ergebnis

[105] Vgl. für ein Beispiel BGer, Urteil 2C_389/2022 vom 23. September 2022 E. 5.3.

genügt es somit, in der Schweiz rund dreieinhalb Jahre zu arbeiten, um den Daueraufenthaltsstatus zu erlangen.

Auch sonst sind die Folgen der Übernahme der UBRL nicht überall definitiv abschätzbar, z. B. bei den Folgen des Bezugs von Ergänzungsleistungen auf das Aufenthaltsrecht. So hat das Bundesgericht in zwei kürzlich ergangenen Urteilen (2C_121/2022 vom 24. November 2022 und 2C_484/2022 vom 15. Mai 2023) darauf hingewiesen, dass «triftige Gründe» für eine von Art. 7 Abs.1 lit. b UBRL (Recht auf Aufenthalt bei «ausreichenden Existenzmitteln») abweichende Anwendung des FZA bei Bezug von Ergänzungsleistungen bestünden, und entsprechend eine Aufenthaltsbeendigung für rechtmässig befunden. Wenn neu die UBRL 1:1 anwendbar sein wird, muss in solchen Fällen ein Aufenthaltsrecht gewährt werden.

Die Anforderungen an eine Aufenthaltsbeendigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit werden mit der UBRL tendenziell höher gelegt. Materiell dürfte zwar vieles beim Alten bleiben, weil das Bundesgericht (jedenfalls die II. öffentlich-rechtliche Abteilung) die Standards des EuGH (zur UBRL) bereits heute und ohne entsprechende Verpflichtung weitgehend seiner bisherigen Rechtsprechung zugrunde legt. Weniger klar erscheint dies bei Fällen, die im Wege der Landesverweisung strafrechtlich aufgearbeitet werden – das FZA hat in diesem Bereich in der bisherigen Rechtsprechung (der strafrechtlichen Abteilungen) eine deutlich kleinere Rolle gespielt, als bei ausländerrechtlich begründeten Aufenthaltsbeendigungen.

In jedem Fall beschönigend und irreführend ist, wenn der Bundesrat in seinem Erläuternden Bericht schreibt, mit dem ausgehandelten Vorbehalt könne die Schweiz «die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung wahren» (Erläuternder Bericht, S. 225). Vielmehr wird mit den nun vorliegenden Verträgen die (offenkundig unzureichende) gesetzliche Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in Stein gemeisselt. Daran ändert nichts, dass gewisse Inhalte der UBRL (verstärkter Schutz vor Ausweisung für Personen mit Daueraufenthaltsrecht [Art. 28 Abs. 2: «schwerwiegende Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit»] bzw. Personen mit zehnjährigem Aufenthalt oder Minderjährige [Art. 28 Abs. 3: «zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit»]) gemäss Art. 7h Änderungsprotokoll im Verhältnis zur Schweiz nicht anwendbar sind.

Die Verträge, die künftig über den (vom Bundesgericht angenommenen) Anwendungsvorrang auch dann zur Anwendung gelangen werden, wenn sie gegen Bundesverfassungsrecht verstossen, sind mit Art. 121 Abs. 3-6 BV unvereinbar, was stark dafür spricht, sie dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Aus Sicht der SVP sind die ausgedehnten Aufenthalts- und Verbleiberechte dezidiert abzulehnen, da sie die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und damit die Wegweisung von kriminellen EU-Bürgern noch stärker behindern, als dies aktuell aufgrund der Härtefallklausel schon der Fall ist. Daran ändert nichts, dass gewisse noch weitergehende Inhalte der UBRL für die Schweiz nicht anwendbar sind.

Familiennachzug

Familiennachzugsrechte werden künftig (noch) grosszügiger gewährt werden müssen, indem der Kreis der nachzugsberechtigten Personen vergrössert wird. Insbesondere werden nach Art. 2 Abs.2 UBRL auch der Lebenspartner in eingetragener Partnerschaft und dessen Verwandte in auf- und absteigender Linie als Familienangehörige angesehen:

(2) Als Familienangehörige gelten ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit:

a) der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird;
b) die Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird;
c) im Fall von Studierenden der Ehegatte und die unterhaltsberechtigten Kinder.

Die Vertragsparteien begünstigen die Aufnahme aller nicht unter den Buchstaben a, b und c genannten Familienangehörigen, denen der Staatsangehörige einer Vertragspartei Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in einer häuslichen Gemeinschaft lebt.

Begriff des "Familienangehörigen" nach Art. 3 Abs. 2 Anhang I FZA

2. "Familienangehöriger"

a) den Ehegatten;

b) den Lebenspartner, mit dem der Unionsbürger auf der Grundlage der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist, sofern nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Partnerschaft der Ehe gleichgestellt ist und die in den einschlägigen Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind;

c) die Verwandten in gerader absteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners im Sinne von Buchstabe b, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen von diesen Unterhalt gewährt wird;

d) die Verwandten in gerader aufsteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners im Sinne von Buchstabe b, denen von diesen Unterhalt gewährt wird;

Begriff des "Familienangehörigen" nach Art. 2 Abs. 2 UBRL

In den Genuss der Freizügigkeitsrechte kommen sämtliche Unionsbürger, d.h. Staatsbürger aller EU- und EFTA-Staaten (gegen 500 Mio. Personen). Das gilt auch für sämtliche Neu-Eingebürgerten. Allein letztes Jahr wurden in Deutschland dank sogenannten «Turboeinbürgerungen» fast 300'000 Ausländer zu Deutschen, vorab Syrer (28%), Afghanen, Türken, Iraker und Russen.

Was die Ausweitung des Familiennachzugs für die Schweiz bedeutet, zeigt dieses Beispiel: Ein Afghane mit deutschem Pass kommt in die Schweiz. Mit dem EU-Unterwerfungsvertrag darf er als EU-Bürger nicht nur seine afghanische Ehefrau und die Kinder, sondern auch seine afghanischen Eltern, Schwiegereltern, Stiefkinder, Enkel – ja, praktisch die ganze Grossfamilie aus Afghanistan – nachziehen, sofern die Verwandten unterstützt werden oder wenn sie pflegebedürftig sind. Nicht restlos klar ist, ob sich dies auch auf Onkel, Tanten und Cousins erstreckt. Nach fünf Jahren erhalten sie alle ein Daueraufenthaltsrecht, selbst wenn sie nie gearbeitet haben und vom Sozialstaat leben.

Aus Sicht der SVP ist jede Ausdehnung der bereits heute schon viel zu weit gefassten Familiennachzugsrechte von EU-Bürgern dezidiert abzulehnen.

Immobilienerwerb

Nach Art. 7f Änderungsprotokoll sollen EU-Bürger mit Hauptwohnsitz in der Schweiz im Hinblick auf den Immobilienerwerb die gleichen Rechte erhalten wie Schweizer. EU-Bürger können sogar bei befristeten Anstellungsverhältnissen und befristeten Ausländerbewilligungen Immobilien mit denselben Rechten wie Schweizer erwerben. Wenn sie die Schweiz in der Folge wieder *verlassen*, haben sie *keine Veräusserungspflicht*. Eine solche Neuregelung ist verheerend: Zum einen ist ein Nebenwohnsitz kaum je durch die Behörden beweisbar, insbesondere wenn die Betroffenen – aus subjektiv nachvollziehbaren, aber nicht rechtmässigen Gründen – ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen. Die Schweiz kann hier aufgrund des Territorialitätsprinzips keine Nachforschungen im Ausland vornehmen. Nicht nachvollziehbar ist denn auch der Umstand, dass auch EU-Bürger mit Kurzaufenthaltsbewilligung eine Immobilie erwerben können in der kleinräumigen Schweiz. Zudem können selbst EU-Bürger ohne Hauptwohnsitz in der Schweiz Immobilien zur Ausübung der Erwerbstätigkeit erwerben wie Inländer und auch sie müssen das Objekt nach Geschäftsaufgabe in der Schweiz nicht wieder veräussern. Schliesslich können auch Grenzgänger, welche naturgemäss ihren Wohnsitz im Ausland haben, wie Immobilien erwerben, sogar der Kauf von Ferien- und Zweitwohnungen ist Grenzgängern explizit gestattet. Es gibt derart viele Konstellationen, die ein solches Gebaren erlauben; wenn sie die Schweiz wieder verlassen, so können sie die Immobilie lediglich noch als Renditeobjekt oder als Ferienwohnung nutzen, was keinesfalls im Sinne der Schweiz ist angesichts der Knappheit des Wohnraums und der bereits heute verschwindenden Grünflächen. Diese Vereinbarung und Verschleuderung unserer begrenzten Ressourcen ist absolut unhaltbar, stossend und unseren Bürgern nicht zumutbar.

Weitere kritische Bestimmungen

Art. 21 Abs. 2 ist gefährlich und greift erheblich in die Steuerautonomie der Schweiz ein. So dürfen die Vertragsstaaten zwar Unterscheidungen nach Wohnsitz der Steuerpflichtigen machen, diese dürfen jedoch nicht – auch nicht indirekt – diskriminierend oder einschränkend sein. Die EU ist bekannt dafür, den Diskriminierungsbegriff massiv grosszügig auszulegen und selbst die geringste potentielle indirekte Diskriminierung zu ahnden. Diese Bestimmung birgt deshalb enorme Risiken fiskalischer Natur, zumal die Auslegung schliesslich dem EuGH obliegt, welcher nicht die Interessen der Schweiz vertritt.

Art. 23b hält Übergangsbestimmungen für die Richtlinie der EU 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge fest. Die anwendbare Richtlinie enthält die Grundprinzipien wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz, Verhältnismässigkeit und gegenseitige Anerkennung sowie die Einführung dynamischer Beschaffungssysteme. Die Schweiz hat sich hierbei der EU unterzuordnen und muss ihren Markt komplett öffnen, was eine regionale Bevorzugung heimischer Unternehmer grundsätzlich verunmöglicht. Schliesslich werden die Verfahren durch diese neue Regelung erheblich verkompliziert und in die Länge gezogen, was der hiesigen Wirtschaft schadet.

Zudem wird die Freizügigkeit und die Gleichbehandlung auch für Staatsangehörige einer Vertragspartei festgehalten, die noch gar nicht Wohnsitz im anderen Vertragsstaat haben. Weitere Rechte – einschliesslich der Gleichbehandlung – können auch beansprucht werden, nachdem der Wohnsitz in der Schweiz aufgegeben worden ist. Dieser allgemeine Grundsatz lässt enorm grossen Ermessensspielraum für den EuGH, der diese Rechte – weiterhin extensiv – auslegen und bestimmen wird. Bereits heute erhalten EU-Bürger, die nach kurzer Erwerbstätigkeit (bspw. 1 Jahr) wieder in die Heimat ausreisen, eine lebenslange AHV-Rente der Schweiz. Diese wird bei Rückkehr in die Heimat nicht kaufkraftbereinigt und die EU-Bürger zahlen keine weiteren Lohnbeiträge oder MWST zu deren Finanzierung. Diese stossenden Ergebnisse werden künftig noch verschlimmert, da die Rechte ausgebaut werden. Unsäglich ist auch die Bestimmung, wonach die Sozialhilfesysteme der Vertragsparteien *nicht unangemessen in Anspruch zu nehmen* sind. Es ist völlig klar, wer hier finanziell am meisten zu verlieren hat: Die Schweiz mit ihren überdurchschnittlich hohen Sozialleistungen im Bereich der Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, Mietzinszuschüssen und vieles mehr. All das ist steuerfinanziert durch Menschen in unserem Land, die seit Jugend/jungem Erwachsenenleben Steuern und Lohnbeiträge bezahlen. Wer erst vor Kurzem eingereist ist, profitiert folglich um viele Jahre länger als dass er seinen Teil im Umlageverfahren dazu beigetragen hat.

Art. 5f hält fest, dass keine neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen werden dürfen, die der dynamischen Anpassung an die Verordnung der EU 2016/589 zuwiderlaufen.

Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie / Art. 121a BV (Masseneinwanderungsinitiative)

Seit Inkrafttreten des FZA hat sich das EU-Recht im Bereich der Personenfreizügigkeit mit der Einführung der UBRL weiterentwickelt. Die EU drängte deshalb immer darauf, dass die Schweiz die UBRL übernimmt. Im Rahmen der Verhandlungen zur Aufdatierung und Institutionalisierung des FZA hat der Bundesrat nun zugestanden, die UBRL grossmehrheitlich zu übernehmen unter Ausklammerung weniger Ausnahmen (z.B. Ausschaffung krimineller Ausländer, politische Rechte, Prozess Daueraufenthaltsrecht; vgl. Erläuternder Bericht, S. 212).

Im Erläuternden Bericht anerkennt der Bundesrat die Einschlägigkeit der UBRL, mit deren Übernahme die Schweiz neue Verpflichtungen im Bereich der Zuwanderung eingehen würde, und unterzieht sie als einziges einer Prüfung der Verfassungsmässigkeit.

Allerdings schränkt der Bundesrat die Prüfung auf zwei Absätze der UBRL ein, weil die übrigen Bestimmungen nicht unter den Zuwanderungsbegriff des Art. 121a BV fallen würden (vgl. dazu weiter unten im Kapitel IV.): «Durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG geht die Schweiz neue Verpflichtungen ein, die sich im Sinne von Artikel 121a BV auf die Zuwanderung in die Schweiz auswirken können, nämlich Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG. Die anderen Bestimmungen der Richtlinie beziehen sich hingegen auf Rechte, die entweder nicht die Zuwanderung im Sinne von Artikel 121a BV betreffen oder materiell den Rechten des geltenden FZA

entsprechen. Folglich muss nur die Vereinbarkeit dieser beiden Bestimmungen aus der Richtlinie 2004/38/EG mit Artikel 121*a* BV geprüft werden» (S. 388).

Aus Sicht der SVP ist diese beschränkte Prüfung der Vereinbarkeit der UBRL mit Art. 121a BV dezidiert abzulehnen. Sie widerspricht auch der früheren Auffassung des Bundesrates. Dieser ist daher aufzufordern, im Rahmen einer Zusatzvernehmlassung oder spätestens der Botschaft, alle für die Schweiz anwendbaren Bestimmungen der UBRL auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen.

Entwicklungen innerhalb der EU

In einer Reihe von Urteilen hat der EuGH das Unionsbürgerschaftskonzept durch seine dynamische Interpretation um eine sozialrechtliche Dimension erweitert. Zudem begründete er durch eine Verbindung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts mit dem Diskriminierungsverbot (Anspruch auf Gleichbehandlung mit Inländern) nach Art. 18 Abs. 1 AEUV einen Anspruch auf Sozialleistungen des Aufnahmemitgliedstaates[106]. Zahlreiche Entscheide des EuGH haben die Institution der Unionsbürgerschaft nachhaltig beeinflusst, weshalb PUSTOL[107] von «revolutionärer Natur» mit «wesentlicher Auswirkung» im Kontext der EuGH-Rechtsprechung spricht.

Das Konzept der Unionsbürgerschaft ist nebst der Rechtssetzung aufgrund richterlicher Rechtsfortbildung entstanden. Ursprünglich war dieses Konstrukt auf eine durch Wirtschaftsfreiheit begründete Marktgesellschaft begrenzt[108]. In der Folge fand eine Annäherung an ein europäisches Bürgerrecht statt. Zudem entwickelte sich ein Sozialsystem, welches im Rahmen des europäisch koordinierten Sozialrechts den Arbeitnehmern aus dem EG-Raum gleiche sozialrechtliche Ansprüche gewährte wie Inländern[109].

So wird es vom EuGH als diskriminierend erachtet, wenn die Gewährung von Sozialleistungen für einen EU-Ausländer von einer förmlichen Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht wird, währenddessen Inländer lediglich ihren Wohnsitz oder tatsächlichen Aufenthalt nachwiesen müssen[110]. Die zugezogenen Unionsbürger sollen infolge des umfassenden Rechts auf Integration den Einheimischen völlig gleichgestellt werden[111].

Mit den Normen der Unionsbürgerschaft nach Art. 21 Abs. 1 AEUV wurde das allgemeine Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt begründet. Dabei gehen zahlreiche Entscheide des EuGH von einer unmittelbaren Anwendbarkeit dieser Bestimmung aus[112].

Die Verbindung der Unionsbürgerschaft mit dem Diskriminierungsverbot führen zu Rechten mit einer der dynamischsten und auch konfliktträchtigsten Bereiche des EU-Rechts dar. Wesentlich dazu beigetragen hat auch die Rechtsprechung des EuGH, welche eine neue Praxis betreffend Gewährung sozialer Leistungen für Nichterwerbstätige konstruiert hat. Dabei urteilte der EuGH, dass sich ein Unionsbürger, der sich rechtmässig im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufhalte in allen Situationen des Gemeinschaftsrechts alle Grundfreiheiten geniesst und gleich zu behandeln ist[113], selbst wenn die ursprünglichen Aufenthaltsvoraussetzungen resp. der Aufenthaltszweck nicht mehr erfüllt sind. Die Rechtsprechung des EuGH führte dazu, dass neue Dimensionen auch hinsichtlich der Auslegung des Gemeinschaftsrechts begründet werden[114]. Auch Studienbeihilfen fallen in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts und stehen damit Unionsbürgern zu[115]. Dies ist umso erstaunlicher, zumal dieser Anspruch auch greift, wenn für die Aufenthaltsvoraussetzungen

[106] PUSTOL M., Freizügigkeit der Unionsbürger und das Recht auf Sozialleistungen in der EU und unter dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, 2014, S. 1.
[107] Ebd., S. 2.
[108] Ebd., S. 8.
[109] Ebd., S. 10.
[110] Ebd., S. 32 mit Verweis auf EuGH Rs. *Bidar*, RN 23.
[111] Ebd., S. 41 mit weiterem Verweis.
[112] PUSTOL M., Freizügigkeit der Unionsbürger und das Recht auf Sozialleistungen in der EU und unter dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, 2014, S. 45.
[113] Ebd. S. 57 mit Verweis auf EuGH Rs. *Grzelczyk* Rn. 32 und 35.
[114] Ebd. S. 57.
[115] Ebd. S. 57ff.

hinreichende finanzielle Mittel für den eigenen Lebensunterhalt vonnöten wären, was unweigerlich zu einem Widerspruch führt. Das bedeutet, dass auch wer sich nicht auf das Freizügigkeitsrecht berufen kann, Anspruch auf dieselben Sozialleistungen wie Inländer hat. Mit dem Urteil *Trojani* hat der EuGH eine weitere neue Dimension in der Auslegung des Unionsrechts definiert, was zu Recht auch im Schrifttum für grosse Kritik sorgt[116]. So wird seitens Lehre insbesondere auf die erhebliche Missbrauchsgefahr hinsichtlich Zugang zum sozialen Rechtssystem hingewiesen. Das Diskriminierungsverbot wird seitens EuGH kontinuierlich fortentwickelt[117]. Es konnte auch festgestellt werden, dass selbst das Verhältnismässigkeitsprinzip vom EuGH derart restriktiv ausgelegt wird, dass es in der Praxis gar nicht zur Anwendung gelangt. In seinem Vorgehen missachtet der Gerichtshof beispielsweise die Grenzen des Art. 21 AEUV und ignoriert die Normen des Sekundärrechts. Die Rechte der Unionsbürger sind unter Berücksichtigung der Eigendynamik der EuGH-Rechtsprechung weit zu fassen[118].

Die RL 2004/38/EG verstärkte das Konzept der Unionsbürgerschaft und die damit einhergehenden persönlichen Rechte[119]. Es ist ein Übergang von einer erwerbsbezogenen zu einer sozialen Unionsbürgerschaft festzustellen. Es ist auch künftig mit einer stetigen Weiterentwicklung zu rechnen[120].

Die direkte Demokratie wird grösstenteils abgeschafft, da Berufsbeamte der Schweiz Vorschriften machen werden, die nicht historisch gewachsen sind. In der Schweiz herrscht ein Milizsystem, das sich bewährt hat, da die Amtsträger ihre wertvollen Berufserfahrungen in die politische Tätigkeit einbringen können und wissen wovon sie sprechen.

Alles, was nicht explizit ausgeschlossen wurde in den Verträgen muss übernommen werden, da das Ziel der EU die absolute Homogenität ist. Aber selbst bei verhandelten Ausnahmen gilt es die restriktive Auslegung dieser seitens EU zu beachten. Es kommt hinzu, dass selbst der status quo aufgrund des Freizügigkeitsabkommens, eine Wegweisung von EU-Bürgern mit grundsätzlichem Anwesenheitsrecht kaum je erlaubt. Dazu ist es gekommen, weil unsere Gerichte sich die restriktive Auslegung der Massnahmenmöglichkeiten selbst bei Mehrfachtätern zu eigen gemacht haben. Also eine Verurteilung zu einem Vergehen oder Verbrechen reicht bereits heute nicht für eine Wegweisung oder Einreiseverweigerung von EU-Bürgern, es braucht schwere Delikte und in aller Regel wiederholte Verurteilungen, ansonsten dem Betroffenen im Zweifel eine gute Legalprognose gestellt wird, welche einer Wegweisung nach FZA bereits heute entgegensteht. Das bedeutet in der Praxis, dass wenn einer einzigen Verurteilung auch 15 Delikte zugrunde liegen, eine Wegweisung oft nicht möglich ist. Wenn man diesen status quo als gelungene Ausnahme, die die Schweiz ausgehandelt hat, verkaufen möchte, so ist dies nichts anderes als Sand in die Augen gestreut, zumal diese angebliche Ausnahme den Unionsbürgern ohnehin theoretisch auch innerhalb der EU zukommt.

Die dynamische Weiterentwicklung und Rechtsübernahme ist verheerend unter Betrachtung der Beitrittsverhandlungen; es warten rund 60 Mio. Bewerber um eine EU-Mitgliedschaft und damit wird Zuwanderung in unser Sozialsystem ad absurdum geführt.

Schutzklausel

Die neue Schutzklausel ist in Art. 14a ÄP-FZA verankert. Voraussetzung für ihre Anrufung sind (weiterhin) «schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme, die auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind». Auf Antrag einer Vertragspartei tritt bei solchen Problemen der Gemischte Ausschuss (GA) zusammen – auch das ist nichts Neues.

Neu ist nur, dass dann, wenn der G keinen Beschluss fällt, die antragstellende Vertragspartei ein Schiedsgericht anrufen kann. Besonders merkwürdig daran ist Folgendes: Die Anrufung des Schiedsgerichts ist aber beschränkt auf «schwerwiegende wirtschaftliche Probleme», was bisher

[116] Ebd. S. 62.
[117] Ebd. S. 66f.
[118] Ebd. S. 68f.
[119] Ebd. S. 71.
[120] Ebd. S. 76.

verschwiegen wurde. Bei «schwerwiegenden sozialen Problemen», die aufgrund der Zuwanderung in der Schweiz eher zu erwarten sind, ist die Anrufung eines Schiedsgerichts somit ausgeschlossen.

Die Schutzklausel ist nicht neu, sie besteht bereits heute (Art. 14 Abs. 2 FZA). Bei den Nachverhandlungen wurde sie bloss etwas detaillierter geregelt (Art. 14a ÄP-FZA). Vom Grundkonzept her folgt sie letztlich exakt der bisherigen, seit 1992 bekannten EWR-Schutzklausel (Art. 112 f. EWR-Abkommen), die an «ernstliche wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur» anknüpft, wobei – im Gegensatz zur Schutzklausel nach Art. 14a ÄP-FZA – etwa in Bezug auf Liechtenstein fixe Kontingente gelten, die an das Netto-Zuwanderungssaldo geknüpft sind (vgl. Anhang VIII [Niederlassungsrecht] zum EWR-Abkommen).

Die neue FZA-Schutzklausel dient offiziell als Rechtfertigung dafür, dass das Prinzip der dynamischen Übernahme von EU-Recht für die Schweiz in Zukunft auch für den Bereich des freien Personenverkehrs gelten soll. Der Bundesrat rühmt sich, das Verhandlungsmandat sei in Bezug auf die Schutzklausel übertroffen worden, indem dessen Konkretisierung für den gesamten Geltungsbereich des FZA gelte. Das «neue» Schutzklauselverfahren stelle insgesamt eine deutliche Verbesserung dar (Erläuternder Bericht S. 220).

Funktionsweise der Schutzklausel

Bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen, die auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind», fällt laut Art. 14*a* Abs. 1 ÄP-FZA die Ergreifung «geeigneter Schutzmassnahmen» in Betracht. Dazu kann die Schweiz den Gemischten Ausschuss anrufen, der innerhalb von 60 Tagen über die zu ergreifenden Massnahmen beschliesst, wobei diese Frist verlängerbar ist (Abs. 1). Ergeht während dieser Zeit kein Beschluss, kann die Schweiz (nur) bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen» einseitig in einem ordentlichen Verfahren (Abs. 2) oder bei «drohendem, sehr schwerem wirtschaftlichem Schaden» in einem dringlichen Verfahren (Abs. 4) das Schiedsgericht anrufen, nicht jedoch bei «schwerwiegenden sozialen Probleme», die in Abs. 2 plötzlich nicht mehr genannt werden.

Falls das Schiedsgericht derartige Probleme bejaht, kann die Schweiz geeignete Schutzmassnahmen ergreifen, um die Probleme zu beheben (Abs. 3), wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stets zu beachten ist (Abs. 6). Dieser Ablauf wird neu in Art. 21b Abs. 2 AIG geregelt. Dennoch hat die EU aber das Recht, gegenüber der Schweiz Ausgleichsmassnahmen zu beschliessen. Diese müssen sich zwar auf das FZA beschränken, was als Verhandlungserfolg bezeichnet wurde. Dennoch ist es höchst fragwürdig, dass in einem solchen Fall überhaupt Ausgleichsmassnahmen zulässig sind, da die schweizerischen Schutzmassnahmen ja gerade die Reaktion auf schwerwiegende wirtschaftliche Probleme sind, die nachweislich durch das FZA und damit durch die EU-Zuwanderung verursacht wurden. Hier besteht die Gefahr, dass die EU Schweizer Pensionierte in der EU, v.a. in Frankreich, drangsaliert, z.B. beim Erwerb von Grundeigentum (da es sich bei den Pensionierten um die grösste Gruppe von Schweizern handelt, die ihrerseits in EU-EFTA-Staaten vom FZA profitieren). Dadurch könnte politischer Druck auf die Schweiz aufgebaut werden, um trotz einer FZA-konformen Anrufung der Schutzklausel nachzugeben

Wenn das Schiedsgericht das Vorliegen schwerwiegender wirtschaftlicher Probleme verneint, endet das Schiedsverfahren. Die Schweiz kann dennoch entscheiden, geeignete Massnahmen zur Beseitigung der festgestellten Probleme zu ergreifen. Neu soll auch dieser Ablauf in Art. 21b Abs. 3 AIG geregelt werden. Sie muss dann aber in Kauf nehmen, dass die EU ihrerseits ein Streitbeilegungsverfahren wegen Verletzung des FZA initiieren und verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in einem der Binnenmarktabkommen ergreifen kann (Erläuternder Bericht S. 227). Bei Ausgleichsmassnahmen innerhalb der Abkommen wird die EU mit Sicherheit zuerst Einschränkungen beim MRA beschliessen, weil sie dort am meisten politischen Druck aufbauen kann. Die Wirtschaftsverbände, welche heute die Möglichkeit der eigenständigen, auch nicht-FZA-konformen Anrufung der Schutzklausel rühmen, wären dann mit Sicherheit die Ersten, die protestieren und den Bundesrat aufrufen würden, rasch nachzugeben.

In diesem Zusammenhang scheint es zudem nicht von vornherein als ausgeschlossen bzw. ist unklar, ob die EU in solchen Fällen nicht dennoch Massnahmen ausserhalb der Abkommen wie z.B. bei der Börsenäquivalenz ergreifen könnte. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, inwiefern entsprechende, auch unverhältnismässige Massnahmen im Sinne einer politischen Sanktion verboten sein sollten.

Innerstaatlich werden die Voraussetzungen für das Auslösen der Schutzklausel und allfälliger Schutzmassnahmen in einem neuen Art. 21b VE-AIG konkretisiert. Dabei handelt es sich um jene Bestimmung, die der Öffentlichkeit vom Bundesrat als selbständige Schutzklausel verkauft wurde, obwohl sie das gerade nicht ist, zumal für eine selbständige Schutzklausel aufgrund des vom Bundesgericht festgestellten Vorrangs des Abkommensrechts auch kein Raum besteht. Mehr als eine wenig griffige, aus lauter Kann-Vorschriften bestehende neue Gesetzesnorm mit Anhörungs- und Prüfpflichten ist diese «eigenständige Schutzklausel» denn auch nicht.

Vorgesehen ist, dass das SEM in Zusammenarbeit mit dem SECO und dem BFS ein Monitoringkonzept für Indikatoren und Schwellenwerte erarbeitet, welche die Schutzklausel auslösen. Der Bundesrat geht im Bereich der Zuwanderung davon aus, dass bloss eine ausserordentlich hohe Nettozuwanderung aus der EU den Mechanismus der Schutzklausel zu aktivieren vermag (z.B. ab einer Nettozuwanderung von gerundet 0,8 %, vgl. Erläuternder Bericht S. 294). Die Schweiz müsse fallweise abwägen, ob eine Abweichung vom FZA notwendig und geeignet sei, um vorliegende Probleme zu entschärfen. Damit würden für die Schweiz die volkswirtschaftlichen Konsequenzen von allfälligen Massnahmen der EU kalkulierbarer (Erläuternder Bericht S. 379).

Schutzklausel als wirkungslose Beruhigungspille

Die neue «eigenständige Schutzklausel» auf Gesetzesstufe ist komplett wirkungslos. Entscheidend ist die (schon bisher) im FZA verankerte Schutzklausel, denn das FZA geht Schweizer Landesrecht nach (zweifelhafter) Ansicht des Bundesgerichts in jedem Fall vor. Doch die FZA-Schutzklausel darf wie bisher nur bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» angerufen werden. Der Bundesrat hat sie in den letzten 20 Jahren trotz rekordhoher Zuwanderung niemals angerufen – nicht einmal 2014, nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative.

Bei der FZA-Schutzklausel handelt es sich – entgegen anderslautenden Versprechungen – nicht um eine Zuwanderungsbeschränkungsklausel, sondern um eine Notstandsklausel. Sie hat nichts mit einer Zuwanderungssteuerung und daher auch nichts mit der Personenfreizügigkeit zu tun, sie könnte auch in jedem anderen Abkommen stehen. Sie findet sich auch in den Assoziierungsabkommen mit Andorra und San Marino, welche de facto einen EWR Plus darstellen. Bezeichnenderweise hat Monaco, das aufgrund seiner hohen Attraktivität ebenfalls mit einer Zuwanderungsproblematik konfrontiert ist, die Verhandlungen zu einem entsprechenden Assoziierungsabkommen abgebrochen.

Die nachverhandelte Konkretisierung der Schutzklausel (Art. 14a ÄP-FZA) ist im Kern nichts Neues, sondern gilt schon seit Inkrafttreten des FZA (Art. 14 Abs. 2 FZA). Die «neue» Schutzklausel (Art. 14a ÄP-FZA) entspricht in den Grundzügen einer schlechten Kopie der EWR-Schutzklausel (Art. 112 f. EWR-Abkommen). Im Vergleich zur EWR-Schutzklausel, die für Liechtenstein gilt und zeitlich unbegrenzt fixe Grenzwerte enthält (gegenüber dem Vorjahr ein Nettoanstieg von mindestens 1,75% des Stands vom 1. Januar 1998, vgl. II Ziff. 1 Anhang VIII des EWR-Abkommens), hat es der Bundesrat nicht geschafft, für die Schweiz eine Kontingentierung auszuhandeln.

Auffällig ist, dass als Voraussetzung für die Aktivierung viele unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden («schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Probleme»), die in den Vertragstexten nirgends konkretisiert werden. Die innerstaatliche Umsetzung in Art. 21b VE-AIG wird die EU nicht binden, geschweige denn den EuGH. Die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe im ÄP-FZA werden konkretisiert werden müssen. Dabei dürfte der EuGH ins Spiel kommen, da es sich um unionsrechtliche Begriffe handelt, was für die Schweiz kaum vorteilhaft enden wird.

Weiter fällt auf, dass die Voraussetzungen nicht stets gleich lauten. So ist zunächst von «schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen» die Rede (Abs. 1), indes mit Blick auf das Schiedsgerichtsverfahren nur noch von «schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen» (Abs. 2) oder

«drohendem, sehr schwerem wirtschaftlichem Schaden» (Abs. 4). Dabei handelt es sich um sehr hohe materielle Hürden.

Eine ebenso hohe, wenn nicht noch höhere Hürde ist das Kausalitätserfordernis: Die schwerwiegenden Probleme müssen «auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen» sein, somit auf die EU-Zuwanderung aufgrund des FZA.

Beweispflichtig für den Eintritt dieser Voraussetzungen ist die Schweiz: Dabei handelt es sich um eine formelle bzw. prozessuale Hürde, die ausserordentlich hoch ist, weil dieser Beweis sehr schwer zu erbringen sein wird.

Der EuGH ist vom Schiedsgericht anzurufen, wenn Begriffe des EU-Rechts zu interpretieren sind. Im Zusammenhang mit dem (hochgelobten) Schiedsgericht muss man sich bewusst sein, das dieses funktionell betrachtet bloss ein innerstaatliches Gericht in der EU ersetzt, das dem EuGH Fragen der einheitlichen Auslegung des EU-Rechts (dieser Begriff dürfte sehr weit zu verstehen sein!) zum Vorabentscheid unterbreitet (Schweizer Gerichte sind nicht sog. vorlageberechtigt). Das Schiedsgericht steht damit auf der gleichen Stufe wie ein nationales Gericht eines EU-Staates, das unionsrechtliche Fragestellungen dem EuGH vorlegen muss, obwohl die Schweiz nicht EU-Mitglied ist. Im entscheidenden Punkt wird also der EuGH, und damit ein nicht-unabhängiges und nicht-unparteiisches Gericht, das letzte Wort (der Rechtsauslegung) haben. Das Schiedsgericht entscheidet bloss der guten Form halber eigenständig, wird aber bei seinem Entscheid an die Auslegung des EuGH gebunden sein. Fazit: der fremde Richter kommt durch die Hintertür.

Realistischerweise werden soziale Probleme als Folge der Zuwanderung in der Schweiz viel wahrscheinlicher sein als wirtschaftliche Probleme. Für soziale Probleme ist das Schiedsgerichtsverfahren aber ausgeschlossen, womit sich diesbezüglich an der Rechtslage gemäss bisherigem FZA überhaupt nichts ändert. Dies hat der Bundesrat bisher unterschlagen.

Die Behauptung des Bundesrates, durch die Teilübernahme der UBRL würden nur geringfügig mehr Leute einwandern, dürfte sich – wie schon die Prognosen der vergangenen Jahre – mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit als krass falsch erweisen. Genauso wie die Prognose des Bundesrats vor der Abstimmung über die Bilateralen I, wo er eine maximale zusätzliche Zuwanderung von 8'000 Personen pro Jahr prognostizierte. Tatsächlich gekommen sind pro Jahr rund 50'000 Personen.

Würde die Änderung des FZA mit Blick auf Art. 121a BV verfassungskonform umgesetzt, müssten fixe Kontingente ein unumgänglicher Teil dieser Anpassungen sein.

Zwischenfazit

- Eine Annahme, dass eine zu starke Zuwanderung aus der EU schwerwiegende Probleme auslösen könnte, muss als systemwidrig erachtet werden, hat das FZA doch gerade die Personenfreizügigkeit zum Ziel. Dann würde heute und auch künftig seitens EU argumentiert, dass die Zuwanderung auf der starken Nachfrage der Wirtschaft beruhe und damit lediglich dieser Bedarf gedeckt würde; das ist ja gerade das erklärte Ziel der Personenfreizügigkeit. Besonders tragisch ist der Umstand, dass der Bundesrat nicht einmal versucht hat, die Schutzklausel anzurufen als die Masseneinwanderungsinitiative angenommen wurde und die Zuwanderung nicht abgebrochen ist. Somit hätte er wenigstens den Willen zeigen können, die Verfassungsbestimmung zu versuchen umzusetzen.
- Es liegt im Ermessen des Bundesrates, die Schutzklausel anzurufen. Da er dies in den letzten 23 Jahren nicht gemacht hat, ist die Chance, dass er es nunmehr tut klein. Der Bundesrat hat dem Volkswillen diesbezüglich auch keine Nachachtung verschafft, weshalb das Risiko zu gross ist, dass er nun plötzlich geläutert sein sollte.
- Die Schweiz muss den Nachweis erbringen, dass die Probleme auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind. Dieser Kausalitätsnachweis ist sehr schwierig zu erbringen.
- Zudem müssen die Probleme schwerwiegend sein, damit Massnahmen ergriffen werden können. Die Auslegung dieses Begriffs unterliegt dem Entscheid des EuGH, welcher darunter definitiv etwas

anderes versteht als die Schweiz. Die EU ist aufgrund ihrer Defizite und des Schuldenbergs auf Zahlungen aus der Schweiz dringend angewiesen. So lange die Schweiz wirtschaftlich besser dasteht als die EU, wird der EuGH keine schwerwiegenden wirtschaftlichen Probleme erblicken. Solange in der Schweiz keine Strassenkämpfe an der Tagesordnung sind wie in gewissen Vierteln in Frankreich oder teilweise Holland, solange wir keine Banlieues und No-Go-Areas auch tagsüber etc. haben, wird der EuGH auch keine schwerwiegenden sozialen Probleme attestieren. Denn verglichen mit der EU wird es uns noch lange besser gehen. Das Eingeständnis solcher schwerwiegenden Probleme würde implizieren, dass auch die EU solche zu verzeichnen hat. Dieser Umstand soll jedoch tunlichst unter den Teppich gekehrt werden. Folglich wird weder der Gemischte Ausschuss noch das Schiedsgericht unserem Antrag auf Anrufung der Schutzklausel und Einleiten von Massnahmen stattgeben.

- Systemwidrig ist zudem die Schlussfolgerung, dass die EU ihrerseits Ausgleichsmassnahmen treffen kann, wenn die Schweiz die Schutzklausel zu Recht angerufen hat und die Erlaubnis erhalten hat, Schutzmassnahmen zu ergreifen. Denn einerseits sollte es gemäss Narrativ der EU und des Bundesrats für die Schweiz nachteilig sein, wenn sie gewisse Inhalte des Abkommens vorübergehend aussetzt. Denn es wird ja ständig behauptet, das Abkommen sei von Vorteil, Nachteile werden in Abrede gestellt. Rein logisch würden wir uns dann ins eigene Fleisch schneiden, wenn wir zeitweise nicht alles mustergültig umsetzen. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt.
- Schliesslich darf dem Abkommen zufolge lediglich vorübergehend auf Schutzmechanismen zurückgegriffen werden, wenn diese dann abgesegnet würden. Die massive Zuwanderung, die sich noch akzentuieren wird, stellt aber für die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ein langfristiges Problem dar. Folglich kann mit einer vorübergehenden Massnahme das Ziel gar nicht erreicht werden.
- Alle drei Monate sollen Konsultationen im Gemischten Ausschuss stattfinden mit dem Ziel, die Massnahmen durch die Schweiz aufzuheben oder auf das absolut Notwendige zu beschränken. Damit wird ein weiteres Bürokratiemonster geschaffen, das viele Personalressourcen absorbieren würde. Zudem zeigt diese Bestimmung wie engmaschig die Schweiz im besten Szenario überwacht und kontrolliert wird. Wir würden unsere Massnahmen bestenfalls nur für sehr kurze Zeit aufrechterhalten können, was dem brisanten Thema der anhaltend hohen Zuwanderung, die mit diesem Abkommen noch weiter steigen würde, nicht gerecht wird.

Aus Sicht der SVP ist die neue FZA-Schutzklausel eine Farce, genauso wie die eigenständige Schutzklausel des Bunderates. Die lange Geschichte der FZA-Schutzklausel hat gezeigt, dass dieses Konzept keinen Schutz gegen unbegrenzte Einwanderung bietet. Die Rhetorik des Bundesrates ist pures Marketing, das als Beruhigungspille für das Volk wirken soll. Faktisch ist es nichts mehr alter Wein in neuen Schläuchen.

Selbständige, Dienstleistungserbringer, Entsandte und Grenzgänger

Selbständig Erwerbende haben einen Anspruch darauf, sich in der Schweiz niederzulassen. Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit sind verboten. Auch die Gründung von Zweigniederlassungen oder -stellen sind vorbehaltlos zu gewähren. Bereits hier wird deutlich, dass die Schweiz es nicht mehr beeinflussen kann, wer sich in der Schweiz niederlassen und aufhalten wird, da wir die Entscheidkompetenz aus der Hand gegeben haben. Es hat sich gezeigt, dass sich der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung zum Freizügigkeitsabkommen 1999 um das 10-fache geirrt hat bei der Schätzung der Zuwanderungszahlen. Das Ergebnis bekommen die Schweizer täglich zu spüren (Dichtestress, Wohnungsnot, Naturabbau, Schulrückstände etc.). Diese Entwicklung wird sich akzentuieren und ist nicht mehr rückgängig machbar. Da die Schweiz kaum hinter die Kulissen sieht und die genaue Geschäftstätigkeit nicht überprüfen darf aufgrund der massiven Behinderungen der Eigeninteressen durch das FZA, sind gerade im Bereich der Selbständigerwerbenden Missbrauch Tür und Tor geöffnet. In Art. 4b wird nun eindeutig festgeschrieben, dass eine absolute Gleichbehandlung

beim Zugang zu gewähren ist wie Schweizern. An dieser Stelle wird direkt und unmittelbar auf die Anwendbarkeit der EU-Verordnung Nr. 492/2011 verwiesen.

Weiter wird vorgeschrieben, dass keinerlei Beschränkungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen für bis zu 90 Arbeitstage erlaubt sind. Man kann sich leicht vorstellen, dass auch die Anwesenheit solcher Dienstleistungserbringer mit den Erweiterungen der EU noch massiv zunehmen werden, was die Personen, die sich in der Schweiz aufhalten und welche unsere Infrastrukturen benutzen weiter massiv erhöhen wird, ohne dass wir irgendwelche Begrenzungs- oder Kontrollmöglichkeiten haben, um Auswüchse zu verringern. Und als ob das noch nicht tragisch genug wäre, wird das Beschränkungsverbot in lit. b noch auf Arbeitnehmer eines Dienstleistungserbringers aus Drittstaaten (ausserhalb der EU) ausgedehnt. Das bedeutet, diese Ansprüche, die uns keinerlei Entscheidungsspielraum mehr belassen, werden auf alle Nationen der Welt ausgedehnt. Wir sehen bereits heute, dass Angestellte aus afrikanischen Ländern, die z.B. von einem Wanderzirkus angestellt sind, oftmals nicht korrekt ausreisen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen illegal in der Schweiz bleiben. Diese negativen Auswirkungen werden sich mit allen Folgen wie Kriminalität, Nothilfe auf Kosten der Steuerzahler, Wohnknappheit etc. akzentuieren. Schliesslich sieht der neue Art. 5d vor, dass auch Drittstaatsangehörige, die Arbeitnehmer eines Dienstleistungserbringers sind und für länger als 90 Tage pro Kalenderjahr entsandt werden, ebenfalls uneingeschränkt aufenthaltsberechtigt in der Schweiz sind. Bis dato durfte/sollte die Schweiz die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen prüfen und die Bewilligungen waren teilweise kontingentiert. Des Weiteren war eine Entsendung für Finanzdienstleistungen sowie Arbeitsvermittlung und Personalverleih grundsätzlich nicht möglich. Auch diese Einschränkung fällt weg. Es ist der Schweiz neu lediglich gestattet, einen gültigen Personalausweis und den Nachweis, dass jemand eine Dienstleistung erbringt oder erbringen möchte, zu verlangen. Eine solche Prüf- und Kontrolleinschränkung öffnet Missbrauch und Verdrängung Tür und Tor.

In Art. 5h zeigt sich das Bürokratiemonster: Von in der Vergangenheit fehlbaren Dienstleistungserbringern kann nach einer Risikoanalyse eine Kaution verlangt werden anstatt der Schweiz die Möglichkeit zu geben, diesen unseriösen Geschäftstreibern das Handwerk in der Schweiz gänzlich zu verbieten. Wir brauchen keine rechtsbrechenden Dienstleister aus dem Ausland in der Schweiz. Geradezu lachhaft sind die «Instrumente» zur «Bekämpfung» der Scheinselbständigkeit: Die Schweiz darf risikobasierte Kontrollen durchführen, in dem sie Dokumente einverlangt, die eine «wirksame» Kontrolle im Nachhinein ermöglichen soll. Aber maximal darf eine Meldebestätigung, der Nachweis der Anmeldung als Selbständiger bei den Sozialversicherungsbehörden und ein Vertragsverhältnis verlangt werden. Unwirksamer kann ein Kontrollmechanismus nicht ausgestaltet sein. Papier ist bekanntlich geduldig, insbesondere bei dieser engen Auswahl; damit erübrigt sich eine risikobasierte Kontrolle gänzlich.

Eine Voranmeldefrist für Entsandte in bestimmten Branchen ist nicht zielführend, da der Schweiz keine Mittel zur Hand gegeben werden, um reagieren zu können. Das ist eine reine Farce und ohnehin nicht umsetzbar in dieser Kurzfristigkeit.

Art. 7i hält fest, dass von entsandten Arbeitnehmenden aus Drittstaaten grundsätzlich kein Visum verlangt werden kann. Dies ist ein Nachteil in denjenigen Fällen, in welchen eine Gefährdung seitens schweizerischer Botschaft hätte erkannt werden können, zumal es einfach ist, sich aus irgendeinem Land der Welt von einem EU-Dienstleistungserbringer entsenden zu lassen. Wenn man jetzt noch bedenkt, dass EU-Länder oftmals lasche Einbürgerungskriterien haben, so wird ersichtlich, dass zahlreiche EU-Bürger mit Drittstaatshintergrund ihre Bekannten/Verwandten in die Schweiz schicken mit all ihren unterschiedlichen Sozialisationen und Gefährdungspotentialen.

In Art. 5j findet sich nun eine geringfügige Ausnahme betreffend Entlöhnung von Entsandten. Von diesen geht aber angesichts des befristeten Aufenthalts in der Schweiz keine Sozialhilfe-, Ergänzungsleistungs-, Prämienverbilligungsgefahr etc. aus. Diese Konstellationen wären auszubedingen gewesen, um die langjährigen inländischen Steuerzahler in der Schweiz zu schützen. Zudem wurde nur ein Brotkrümel ausgehandelt, denn die Schweiz muss den Nachweis einer potentiellen bedeutenden Schwächung oder Verringerung des Einkommens/der Arbeitsbedingungen

der Entsandten nachweisen. Einfacher und berechenbarer wäre es gewesen, jegliche neuen Rechtsakte der EU in diesem kleinen Bereich in der Schweiz nicht zur Anwendung zu bringen. Konflikte und Verfahren bezüglich des Begriffs «bedeutend» sind vorprogrammiert, ausgelegt wird dieser letztlich vom EuGH, dessen Einschätzung verpflichtend ist.

Art. 7a legt fest, dass Grenzgängern anstelle der heutigen Bewilligungen und Ausweise lediglich noch eine deklaratorische Bescheinigung – und nach Möglichkeit kostenlos – ausgestellt werden darf. Das bedeutet, dass keinerlei Kontrolle oder Handlungsoptionen bei auffälligem Verhalten, welches auf Probleme schliessen liesse, stattfinden kann.

Öffentliche Verwaltung

In Art. 7c wird festgehalten, dass eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung lediglich verweigert werden kann, wenn hoheitliche Befugnisse erfasst sind und diese zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften dient. Die letzten Eingrenzungen hätten unterlassen werden sollen. Es müsste für eine Verweigerung einer Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen reichen, wenn hoheitliche Aufgaben zu erfüllen sind. Denn die weiteren Voraussetzungen werden nunmehr wieder dem grossen Ermessen, den sich der EuGH selbst zuschreibt, zugestanden. Auch hier sind wir dann wieder fremden Richtern ausgeliefert, welche uns verpflichten ausländische Bürger für öffentlich-rechtliche Aufgaben einstellen zu müssen. Bei selbständig Erwerbenden haben wir dann so gut wie keine Handhabe mehr. Hier darf die Delegation von hoheitlichen Aufgaben nicht per se ausgeschlossen werden. Die einzige Ausnahme bildet die Ausübung öffentlicher Gewalt, was ein viel zu enger Begriff ist.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Art. 7d handelt äusserst rudimentär die öffentliche Ordnung ab, was der Wichtigkeit dieses Tatbestandes nicht gerecht wird. Hierzu muss man sich gegenwärtigen, dass heute bereits alleine aufgrund des FZA eine Wegweisung oder Einreiseverweigerung von Straftätern und/oder Gefährdern nur äusserst selten möglich ist. Der EuGH hat entschieden, dass Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nur erlaubt sind, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Es liegt eine Störung der öffentlichen Ordnung vor.
- Es ist eine tatsächliche und hinreichende schwere Gefährdung gegeben.
- Diese Gefährdung berührt ein Grundinteresse der Gemeinschaft.
- Die getroffene Massnahme ist verhältnismässig.

Hierzu muss man wissen, dass die schweizerischen Behörden und Gerichte den Nachweis zu erbringen haben, dass eine erhebliche Rückfallgefahr besteht und es muss sich kumulativ um ein schweres Delikt handeln. Es war bislang also nicht möglich, jemanden wegen eines einzigen schweren Gewaltdelikts auszuweisen, wenn diese Tat ein paar Jahre her ist, da im Zweifel eine gute Prognose gestellt wird. Ebenso kommt es zu oft vor, dass die Migrationsbehörden Einreiseverweigerungen oder Wegweisungen im Instanzenzug auch z.B. bei 10-facher Verurteilung nicht durchbringen, weil die Taten entweder nicht einschlägig waren oder bereits etwas zurückliegen. Des Weiteren geht auch von gewissen (eingebürgerten) EU-Bürgern oder deren Angehörigen ein hohes Gefährdungspotential aus, gerade auch im Bereich des Fundamentalismus, Islamismus. In solchen Konstellationen sind der Schweiz die Hände vollständig gebunden. Die Hürden, um unsere Bevölkerung vor Delinquenten und Gefährdern zu schützen ist im EU-Bereich extrem hoch, weshalb es hierzu nur wenig Rechtsprechung auf höchster Ebene gibt. Dies liegt einerseits daran, dass die kantonalen Gerichte oft zugunsten der Straftäter entscheiden und andererseits daran, dass die Migrationsbehörden keine Beschwerdelegitimation haben, um den Fall bis vor Bundesgericht zu ziehen. Diese Möglichkeit – inklusive unentgeltlicher Prozessführung während des gesamten Verfahrens – haben nur die ausländischen Personen, was ein klarer Verstoss gegen die Waffengleichheit bedeutet. Seit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative durch das Parlament und der Einführung der Landesverweisung sieht die Angelegenheit noch viel trüber aus, da viel zu extensiv Härtefälle attestiert werden, welche oftmals weder nachvollziehbar noch im Sinne der Bevölkerung sind. Den Preis als Opfer zahlen die Inländer.

In Art. 7h wird nochmals Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung genommen. Hier wurde zwar eine Ausnahme ausgehandelt. Da die bereits bestehenden Anforderungen an eine Ausweisung von EU-Bürgern jedoch bereits heute enorm hoch sind und kaum je verfügt werden resp. von den Rekursinstanzen bestätigt werden, handelt es sich um eine bestenfalls sehr marginale Ausnahme. Eigentlich handelt es sich jedoch gar nicht um eine Ausnahme, da selbst die Unionsbürgerrichtlinie innerhalb der EU in diesen äusserst seltenen Fällen einer Wegweisung nicht entgegensteht.

Gleichbehandlung aller EU-Studenten bei den Studiengebühren

Der neu eingeführte Art. 7b ÄP-FZA führt eine Gleichstellung aller Studenten aus EU- und EFTA-Staaten mit einheimischen Studenten bei den Studiengebühren ein. Das führt de facto zu höheren Studiengebühren für Schweizer Studenten oder gar zu einer Erhöhung der Steuern aufgrund der mit der Senkung verbundenen Einnahmenausfälle.

Materielle Änderungen im Einzelnen

Universitäre Hochschulen und Fachhochschulen dürfen nach den vorgesehenen Änderungen von Studenten, welche Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind und für ein Studium in die Schweiz kommen, keine höheren Studiengebühren (betrifft: Einschreibegebühren, Semestergebühren und Benutzungsgebühren) mehr verlangen (Diskriminierungsverbot). Ausgenommen vom Nichtdiskriminierungsgrundsatz bezüglich Studiengebühren sind einzig Pädagogische Hochschulen, höhere Fachschulen sowie mehrheitlich privat finanzierte Hochschulen (z.B. École hôtelière de Lausanne).

Folgen des neuen FZA wäre somit, dass die ETH sowie verschiedene kantonale Universitäten und Fachhochschulen keine höheren Gebühren für EU-Studenten mehr erheben könnten. Für das Jahr 2024 wäre es insgesamt zu Mindereinnahmen von rund 21,8 Millionen (nicht nur ETH) gekommen. Die Gleichstellung gilt auch für öffentliche Unterstützungsmechanismen im Zusammenhang mit Studiengebühren, wie bspw. den Erlass von Studiengebühren, die Rückzahlung von Studiengebühren und die Ermässigung, die Ratenzahlung (Diskriminierungsverbot) etc. Die Folgen der Einnahmenausfälle tragen entweder die Schweizer Studenten oder die Steuerzahler.

Vom Diskriminierungsverbot ausgenommen sind die Zulassung von EU-Studenten und das Stipendienwesen. Decken die Stipendien nicht indirekte Kosten wie den Unterhalt, sondern direkte Kosten wie Gebühren, dürfte dieser Ausschluss nicht gelten, womit wiederum Gleichstellung gilt. Unabhängig davon können Kinder von EU-Bürgern, die sich bereits in der Schweiz befinden, (weiterhin) ein Stipendium im Sinne einer Unterhaltsbeihilfe beantragen können.

EU-Studenten, die für ein Studium in die Schweiz kommen, profitieren sodann auch von anderen öffentlichen Vergünstigungen für Studenten: öffentlicher Verkehr, Zugang zu kulturellen Einrichtungen etc.

Nach dem Inkrafttreten des Abkommens darf die Schweiz keine Massnahmen mehr ergreifen, um den bestehenden Anteil (Gesamtniveau) von EU-Studenten zu verringern. Eine Verpflichtung, eine Mindestanzahl von Studienplätzen zu garantieren oder die Studienplätze für EU-Studenten zu erhöhen, ergibt sich aus Art. 7b ÄP-FZA jedoch nicht explizit. Unklarheiten bestehen in diesem Zusammenhang bezüglich Zulassungsbeschränkungen. Diese sind zwar vom FZA ausgenommen, andererseits dürften sie bei einem erhöhten Ansturm für die EU mit der Zeit wieder ein Thema werden.

Art. 7b ÄP-FZA ist somit ein weiterer Baustein, der zu einer noch höheren Einwanderung führen wird. Studenten, welche hier z.B. ein Jus-Studium absolvieren (aktuell kommen immer mehr Deutsche), werden die Schweiz wohl kaum wieder verlassen. Auch viele andere Studenten werden nach dem Studium lieber in der Schweiz arbeiten wollen.

Diese Vorgaben sind ein massiver Einschnitt in unsere Entscheidkompetenz und Kalkulation. Es ist allseits bekannt, dass die Studiengebühren die Studienkosten bei Weitem nicht decken und durch Steuern querfinanziert werden. Es ist keineswegs nachvollziehbar, weshalb Personen aus der EU – welche sogar noch in einem Nachbarland wohnen können, um hier zu studieren – nicht mehr im Sinne der Kostenwahrheit zur Kasse gebeten werden dürfen. Sie haben oft keine Verbundenheit zur Schweiz

und haben noch keinen Beitrag geleistet. Die Schweiz ist angesichts ihrer Universitäten sehr attraktiv für ausländische Studierende, weshalb deren Anteil sehr hoch ist und mit jeder Erweiterung der EU-Mitgliedstaaten steigen wird. Aktuell kommen 30 Prozent aller Schweizer Universitätsstudenten aus dem Ausland, mehrheitlich aus dem EU-Raum. Dabei handelt es sich um Kosten, die der Schweizer Steuerzahler zu zahlen hat, die nicht gerechtfertigt oder angemessen sind. Gänzlich bevormundend ist dann die Bestimmung, wonach die Vertragsstaaten die Anzahl ihrer ausländischen Studierenden aus der EU nicht mehr verringern dürfen ab Inkrafttreten dieses Pakets. Dieser Fokus ist völlig willkürlich und ein Eingriff auf unseren Rechtsstaat. Die EU profitiert von dieser Regelung ungleich mehr als die Schweiz, zumal lediglich eine Hochschule aus der EU unter den Top-30-Universitäten der Welt rangiert.

Aus Sicht der SVP ist die Gleichstellung bei den Studiengebühren klar abzulehnen, da sie zu mehr Einwanderung und zu mehr Kosten für die einheimische Bevölkerung führt und dem klaren Willen des Parlaments widerspricht.

Verfassungsmässigkeit der Protokolle zum Freizügigkeitsabkommen

Der Bundesrat prüft die Vereinbarkeit mit den Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV; Masseneinwanderungsinitiative) in Kapitel 2.3.10.1.3 des Erläuternden Berichtes (S.386 ff.). Gemäss Bundesrat stellt das neue FZA, das einem eng begrenzten Personenkreis Freizügigkeitsrechte einräume, die Eigenständigkeit der Schweiz nicht in Frage. Solche Abkommen seien mit der in Art. 121a Abs. 2 BV geforderten Begrenzung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente vereinbar, wenn die Zuwanderung gering sei und eine allfällige Zunahme derselben im Rahmen der Kontingentierung für Drittstaatsangehörige berücksichtigt werden könne. Es sei somit zulässig, völkerrechtliche Abkommen abzuschliessen, solange die Schweiz die Kontrolle über die Zuwanderung nicht verliere (Erläuternder Bericht S. 384). Durch Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie sei davon auszugehen, dass die Anzahl der Personen, die gestützt auf das FZA einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt erhielten, eine vernachlässigbare Anzahl darstelle (Erläuternder Bericht S. 389).

Die Einschätzung über die Vereinbarkeit der FZA-Protokolle mit der Bundesverfassung ist mitentscheidend dafür, ob der EU-Unterwerfungsvertrag nur dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellt werden muss. Käme der Bundesrat zum Schluss, dass die Bestätigung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit nicht mit Art. 121a BV konform wäre, so müsste er dem Parlament mit dem Genehmigungsbeschluss in Anwendung von Art. 141a Abs. 1 BV auch eine Änderung der Bundesverfassung unterbreiten. Eine Änderung oder Streichung des Art. 121a BV würde den Konflikt Landesrecht-Völkerrecht aufheben, aber dem obligatorischem Referendum unterstehen und eine Mehrheit von Volk und Ständen erfordern.

Da der Bundesrat ein obligatorisches Referendum partout vermeiden will, um das kritischere Ständemehr zu umschiffen, fällt auch seine Prüfung der Verfassungsmässigkeit entsprechend aus. Es muss somit vorweg festgehalten werden, dass es sich um eine politisch motivierte und keine rein juristische Prüfung der Verfassungsmässigkeit handelt. Übergeordnetes Ziel scheint zu sein, die Personenfreizügigkeit gemeinsam mit einer Mehrheit der Bundesversammlung um jeden Preis zu erhalten (vgl. dazu auch der Stil des Erläuternden Berichts auf S. 215 unten). Hauptindiz dafür ist insbesondere, dass der Bundesrat seine Einschätzung zur Vereinbarkeit von Personenfreizügigkeit und Art. 121a BV seit der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative nur rudimentär änderte und stets den politischen Opportunitäten unterordnet.

2012 in der Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»[121] kam der Bundesrat noch eindeutig zum Schluss, dass das Freizügigkeitsabkommen mit der EU ganz grundsätzlich nicht mit den neuen Verfassungsbestimmungen vereinbar sei und die Personenfreizügigkeit bei Annahme der Initiative entsprechend neu verhandelt oder notfalls gekündigt werden müsse. Diese Einschätzung, wie sie so auch die SVP teilt, kam dem Bundesrat damals gelegen, um gegenüber der Stimmbevölkerung

[121] Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, BBl 2013 291

die Drohkulisse eines Wegfalls der gesamten Bilateralen Verträge (Stichwort: Guillotine-Klausel) aufzubauen und von der eigentlichen Migrationsdebatte abzulenken.

Selbst 2016 in der Botschaft zur Umsetzung des Art. 121a BV auf Gesetzesstufe[122] ging der Bundesrat nach wie vor davon aus, dass die Fortführung der Personenfreizügigkeit in der heutigen Form nicht mit Art. 121 BV vereinbar sei. Er verabschiedete mit der Vernehmlassungsvorlage im Februar 2015 gleichzeitig ein Verhandlungsmandat, um mit der EU das FZA verfassungskonform anzupassen. Die Nonchalance, mit der eine unrühmliche Parlamentsmehrheit die Vorlage auf den «Inländervorrang-light» reduzierte und damit Art. 121a BV nicht umsetzte, führte offensichtlich zu einem Umdenken im Bundesamt für Justiz und vor allem auch beim Bundesrat. Seither gilt es offenbar, alles dem Erhalt des FZA unterzuordnen – auch wenn dies erfordert, dass geltendes Verfassungsrecht seines Sinns entleert und gebrochen wird. Dies wird auch in seiner vorliegenden Prüfung der Verfassungsmässigkeit der FZA-Protokolle sichtbar.

Der Bundesrat führt im Erläuternden Bericht korrekterweise aus, dass Art. 121a BV nicht grundsätzlich den Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bereich der Zuwanderung verbiete: «Es ist somit zulässig, völkerrechtliche Abkommen abzuschliessen, solange die Schweiz die Kontrolle über die Zuwanderung nicht verliert und solange diese Verträge die Möglichkeit der Schweiz, die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente zu steuern, weitgehend unberührt lassen» (Erläuternder Bericht, S. 387). Aus diesem Grund stimmte beispielsweise selbst die SVP-Fraktion dem Freihandelsabkommen mit China kurz nach der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative zu, obwohl dieses chinesischen Unternehmen gewisse Rechte im Rahmen einer Entsendung und damit chinesischen Mitarbeitenden Aufenthaltsrechte in der Schweiz einräumt. Deren Zahl ist aber – im Gegensatz zur Zuwanderung aus der EU – viel zu klein und die Rechte sind weniger konkret ausgestaltet und gerichtlich durchsetzbar, um die Zuwanderung in die Schweiz als Ganzes effektiv zu beeinflussen.

Geltungsbereich und Auslegung des Zuwanderungsbegriffes

Ziel der Masseinwanderungsinitiative und des Verfassungsartikels 121a ist es, die Zuwanderung wieder eigenständig zu steuern (Abs. 1). Dabei ist auszulegen, was unter dem Begriff der Zuwanderung zu verstehen ist. Die übrigen Absätze des Art. 121 BV liefern entsprechende Hinweise. So spricht Absatz 2 u.a. davon, dass die Bewilligungen durch Kontingente und Höchstzahlen begrenzt werden sollen und dies für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einschluss des Asylbereichs gelten soll. So solle unter anderem der Anspruch auf *dauerhaften* Aufenthalt beschränkt werden können.

Mit Nennung «sämtlicher Bewilligungen des Ausländerrechts» und zusätzlich der expliziten Nennung des *dauerhaften* Aufenthalts, der einer Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) entspricht, wird klar, dass sich der persönliche Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung auch auf ausländische Personen erstreckt, die sich bereits in der Schweiz aufhalten. Die Bestimmung gilt somit nicht nur für Zuwanderer, die *neu* in die Schweiz einwandern wollen. Denn eine Niederlassungsbewilligung kann nur erhalten, wer bereits seit mindestens fünf oder zehn Jahren über eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz verfügt. Es ist nicht möglich, eine Niederlassungsbewilligung direkt bei Erstimmigration in die Schweiz zu erhalten.

Bei seiner Prüfung der Verfassungsmässigkeit ignoriert der Bundesrat diesen Umstand und schränkt den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 121a BV ein auf Personen, die *neu* in die Schweiz einwandern. Damit prüft der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit der beiden FZA-Protokolle und der übrigen zu übernehmenden EU-Richtlinien nur dahingehend, ob sie neue Rechte und Pflichten für potenziell *neue* Zuwanderer begründen. Bestimmungen, welche den Status der bereits in die Schweiz eingewanderten EU-Bürger oder deren Familienangehörigen aus Drittstaaten betreffen, wurden nicht auf die Vereinbarkeit mit Art. 121a BV geprüft. Konkret begründet das der Bundesrat im Erläuternden Bericht wie folgt: «Absatz 1 beschränkt den persönlichen Anwendungsbereich der Bestimmung auf Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz zuwandern, das heisst diejenigen, die ihr Land

[122] Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den
Freizügigkeitsabkommen) vom 4. März 2016, BBl 2016 3007

verlassen, um sich dauerhaft in der Schweiz aufzuhalten, nicht aber auf jene, die bereits in die Schweiz eingewandert sind. Artikel 121*a* Absatz 4 BV verbietet folglich nicht den Abschluss von Verträgen zu anderen Aufenthaltsarten, welche nicht unter den Begriff der Zuwanderung fallen. So ist es mit Artikel 121a BV insbesondere auch vereinbar, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, wenn diese bezwecken, die Rechtsstellung von ausländischen Personen zu verbessern, welche sich bereits in der Schweiz befinden.» (Erläuternder Bericht, S. 386).

Diese rein politisch motivierte Auslegung des Bundesrates ist aus Sicht der SVP klar falsch, zumal sie auch seiner früheren Auffassung widerspricht. Der Bundesrat ist aufzufordern, im Rahmen einer Zusatzvernehmlassung oder spätestens der Botschaft sämtliche Bestimmungen der FZA-Protokolle und des sonstigen zu übernehmenden EU-Rechts, welche den Status der bereits eingewanderten ausländischen Personen betreffen, auf seine Vereinbarkeit mit Art. 121a BV zu prüfen, namentlich das neue Daueraufenthaltsrecht.

Begründung: In der Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative schreibt der Bundesrat: «Aus dem Kontext geht hervor, dass der Begriff der Zuwanderung in einem weiten Sinn verstanden werden soll» (S. 311). Später erörtert er bei der Auslegung des Initiativtextes auf einer halben Seite (S. 314) sämtliche Bestimmungen betreffend das Erteilen und Widerrufen von Niederlassungsbewilligungen sowie das Widerrufen von Aufenthaltsbewilligungen auf Basis des FZA, welche von Art. 121a Abs. 2 betroffen wären. Somit ist klar, dass der Bundesrat in seiner ursprünglichen Auffassung davon ausging, dass der Anwendungsbereich von Art. 121a BV auch den Status ausländischer Personen betrifft, die bereits in die Schweiz eingewandert waren. Es geht nicht an und ist höchst unredlich, dass der Bundesrat diese Auslegung aus politischen Gründen nun einengt, um eine obligatorische Volksabstimmung mit Ständemehr zu verhindern.[123]

Fortführung der Personenfreizügigkeit

Gemäss Art. 121*a* Abs. 4 BV *«dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen»*. Der Bundesrat legt im Erläuternden Bericht diese Bestimmung nun so eng aus, dass dies nur «neue Verträge» betrifft bzw. nur «neue völkerrechtliche Verpflichtungen oder Änderungen von bestehenden Verträgen» (S. 386).

Mithilfe dieses Winkelzugs zeigt sich der Bundesrat überzeugt, die Vereinbarkeit der Fortführung des FZA mit Art. 121a BV gar nicht erst prüfen zu müssen. Er fasst dies so zusammen: «Im vorliegenden Fall geht es also darum zu prüfen, ob durch das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls neue Ansprüche auf Zuwanderung geschaffen werden und ob diese neuen Ansprüche im Vergleich zum FZA von 1999 mit einer eigenständigen Steuerung der Zuwanderung, die sich auf quantitative und qualitative Massnahmen stützt, in Einklang gebracht werden können» (S. 387 f.).

Entsprechend macht der Bundesrat lediglich eine Differenzprüfung und kommt dann zum Schluss, dass die neuen Bestimmungen im Vergleich zu heute keine wesentlichen Auswirkungen auf die Zuwanderung bedeuten (siehe dazu mehr unten).

Diese rein politisch motivierte Auslegung des Bundesrates ist aus Sicht der SVP klar abzulehnen, zumal sie auch seiner früheren Auffassung widerspricht.

Neue Verletzung von Art. 121a und Art. 197 Ziff. 1 BV durch neue Verträge (FZA)

Die Verfassungsbestimmungen in Art 121a BV, die mit Annahme der Masseneinwanderungsinitiative eingefügt wurden, sind in ihrer Gesamtheit inklusive der Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 BV auszulegen:

Der Bundesrat hielt in der Botschaft zur Masseneinwanderungsinitiative fest: «Die Bestimmung ist offen formuliert und schliesst in Verbindung mit Absatz 4 (Pflicht zur Anpassung bestehender Abkommen) grundsätzlich nicht aus, dass die Schweiz internationale Abkommen im Bereich der Zuwanderung

[123] In einer öffentlich zugänglichen Auslegung des Art. 121a BV kurz nach dessen Inkrafttreten spricht das Bundesamt für Justiz in in einer marginalen Untervariante der Auslegung davon, dass Personen, die bereits in die Schweiz zugewandert sind, allenfalls nicht unter den Geltungsbereich fallen könnten.

fortführt oder neue eingeht. Bei der *Fortführung* oder dem Abschluss solcher Abkommen müssen allerdings die Zulassungsgrundsätze der mit der Initiative vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen eingehalten werden (Abs. 4)» (S. 313). Somit ist der Bundesrat verpflichtet, das gesamte FZA auf seine Verfassungsmässigkeit zu prüfen, nicht bloss neue Verpflichtungen oder Änderungen.

Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 BV verlangt: «Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen». Es war für die Initianten, Volk und Stände sowie den Bundesrat klar, dass das FZA darunter zu verstehen ist. In der Botschaft des Bundesrates zur Masseneinwanderungsinitiative und zur anschliessenden Umsetzungsgesetzgebung bestätigte auch er, dass das FZA anzupassen sei. Der Bundesrat selbst verabschiedete im Februar 2015 ein entsprechendes Mandat für Verhandlungen mit der EU.

Es ist stossend und auch unredlich, dass der Bundesrat sich nun auf den Standpunkt stellt, eine Erneuerung der bereits geltenden, mit dem Landesrecht konfliktären FZA-Bestimmungen müsse nun gar nicht erst auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft werden, zumal er selber in Art. 197 Ziff. 11 BV ausdrücklich zu deren Neuverhandlung aufgefordert wurde («Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.»). Nur weil Art. 121a BV mit der Schein-Umsetzung und der Schaffung des «Inländervorrang-light» toter Buchstabe blieb, entbindet das den Bundesrat nicht von seinen verfassungsmässigen Pflichten. Denn diese ergeben sich aus der Verfassung selbst und nicht aus der (mangelhaften) Umsetzungsgesetzgebung.

Mit der Genehmigung der beiden Protokolle zum FZA würde die Schweiz ihre Bindung an das Grundprinzip der Personenfreizügigkeit erneuern und auf neue institutionelle Grundlagen inklusive einer Dynamisierung der Rechtsübernahme stellen. Es handelt sich (auch) bei der Fortführung um einen formellen völkerrechtlichen Akt, eine gemeinsame Willensbekundung der Schweiz und der EU sowie sämtlicher ihrer Mitgliedstaaten, die mit feierlichen Präambeln und Erklärungen untermauert werden. Dies ist nach Treu und Glauben nicht mit einer stillschweigenden Weiterführung einer bisherigen Vertragsbeziehung zu vergleichen, sondern mit einem Neuabschluss gleichzusetzen.

Zahlreiche Bestimmungen des FZA werden vom Anhang in den Hauptteil verschoben, der den Geltungsbereich des Abkommens definiert und der damit im Vergleich zum bestehenden FZA deutlich ausgedehnt wird. Auch ist der Hauptteil anderen Änderungsvorschriften unterworfen als die Anhänge. Durch diese formelle Änderung erhalten sie auch materiell ein höheres Gewicht, selbst wenn die Bestimmungen inhaltlich nur geringfügig ändern. Dies gilt in der Handhabung durch Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und insbesondere jener durch den Gemischten Ausschuss oder das Schiedsgericht im Falle von Ausgleichsmassnahmen. So führt der Bundesrat im Erläuternden Bericht selbst aus: «Mit dem Änderungsprotokoll werden gewisse Artikel im Hauptteil und im Anhang I des FZA inhaltlich angepasst und sämtliche materiellen Bestimmungen aus dem Anhang I in den Hauptteil des FZA verschoben. Die materiellen Bestimmungen im Hauptteil definieren den Geltungsbereich des FZA und begrenzen die dynamische Rechtsübernahme. Diese findet nur im Rahmen des durch den Hauptteil definierten Geltungsbereichs statt; Bestimmungen im Hauptteil können nur durch Revisionen des Abkommens, unter Zustimmung aller Vertragsparteien, abgeändert werden. Mittels Änderungsprotokolls werden dem FZA zudem drei neue Zusatzprotokolle, zwölf Gemeinsame Erklärungen sowie eine Einseitige Erklärung angehängt. Im Anhang I befinden sich künftig nur noch Verweise auf EU-Rechtsakte mit technischen Anpassungen, um den Ausnahmen und anderen abgesicherten Besonderheiten der Schweiz Rechnung zu tragen» (S. 224).

Die Auffassung des Bundesrates ist dezidiert abzulehnen und der Bundesrat ist aufzufordern, im Rahmen einer Zusatzvernehmlassung oder spätestens der Botschaft auch die Fortführung des FZA auf seine Vereinbarkeit mit Art. 121a i.V.m. Art. 197 Ziff. 11 BV zu prüfen.

Art. 121a BV-widrige FZA-Bestimmungen mit Beispielen

Nach fünf Jahren können EU-Bürger das Daueraufenthaltsrecht beantragen, das ihnen einen zusätzlichen Schutz vor dem Verlust des Aufenthalts bietet, namentlich beim Bezug von Sozialhilfe. Die

Regulierungfolgeabschätzung[124] rechnet mit 20'000 Anträgen pro Jahr. Diese Personen hätten mit dem Daueraufenthaltsrecht nach bereits fünf Jahren einen Status, der nur noch durch strafrechtliche Landesverweisung oder bei Gefährdung der inneren Sicherheit entzogen werden kann. Dauerhafte Sozialhilfeabhängigkeit ist für Personen mit Daueraufenthalt kein Grund mehr für einen Entzug des Aufenthaltstitels (vgl. Art. 61e E-AIG). Entsprechend wird damit gerechnet, dass *jährlich* zwischen 3'000 und 4'000 zusätzliche Personen Sozialhilfe beziehen könnten (S. 5, 71), statt die Schweiz verlassen zu müssen oder allenfalls freiwillig ohne Sozialhilfe auszukommen.

Ecoplan schreibt: «Unter dem geltenden FZA kann der Bezug von Ergänzungsleistungen im Rahmen eines Rentenvorbezugs vor dem 65. Lebensjahr zu migrationsrechtlichen Konsequenzen führen. Mit der UBRL wird das Verbleiberecht jedoch ausdrücklich auf Personen im Vorruhestand (ab 63 Jahren) ausgedehnt, sodass dieses Risiko wegfällt. Hinzu kommt, dass ältere Personen, die häufig schon länger in der Schweiz leben, mit höherer Wahrscheinlichkeit das Daueraufenthaltsrecht erlangen können. Damit verlieren migrationsrechtliche Überlegungen ihren bisherigen Einfluss auf den Bezug von Ergänzungsleistungen.» Ecoplan rechnet mit rund 500 zusätzlichen Fällen pro Jahr (S. 6, 76 ff.).

Neu gilt bei Auflösung der ehelichen Gemeinschaft nur noch eine Einjahresfrist, im Vergleich zur Dreijahresfrist, damit das Aufenthaltsrecht des Ehegatten aufrechterhalten wird (Erläuternder Bericht S. 229).

> Konkretes, fiktives Beispiel: Ein belgischer Bürger mit Wurzeln im Kongo wandert in die Schweiz ein. Er zieht seine kongolesische Ehefrau nach, mit der er seit zwei Jahren verheiratet ist, aber bis anhin eine Fernbeziehung führte. Die Ehefrau ist Analphabetin, spricht keine Landessprache, kann sich kaum integrieren und findet keine Anstellung. Nach einem Jahr Zusammenleben in der Schweiz wird die Ehe geschieden. Die Ehefrau behält aufgrund der UBRL ihre Aufenthaltsbewilligung, weil ihre Ehe in der Schweiz ein Jahr gelebt wurde. Unter dem aktuell geltenden Recht müsste sie die Schweiz verlassen, weil die Dreijahresfrist nicht eingehalten wurde. In der Praxis der Migrationsämter zeigt sich, dass die Dreijahresfrist oft Anwendung findet.

Bei der eigentlichen Prüfung von Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 und Abs. 2 UBRL kommt der Bundesrat dennoch sehr rasch zum Schluss, dass diese nicht gegen Art. 121a BV verstossen würden. Zwar werde der Kreis, der Personen, die Anrecht auf einen erleichterten Familiennachzug haben, erweitert und die Pflichten des Aufnahmestaates bei der Prüfung der persönlichen Umstände und Begründung von Ablehnungen ausgeweitet. Im Vergleich zu den Personen, die gestützt auf das FZA einen Anspruch auf Einreise oder Aufenthalt hätten, sei aber «davon auszugehen, dass es sich um eine vernachlässigbare Anzahl von zusätzlichen Personen handelt, die aufgrund der neuen Rechte […] in die Schweiz einwandern würden» (S. 389). Eine Begründung für seine Behauptung oder ein Mengengerüst liefert der Bundesrat nicht.

Neu erhalten Lebenspartner und pflegebedürftige Familienangehörige (Verwandte in gerade aufsteigender und absteigender Linie des Unionsbürgers und der Ehegatten) ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Familiennachzug. Dies, wenn sie im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben oder wenn schwerwiegende gesundheitliche Gründe die persönliche Pflege durch einen Unionsbürger zwingend erforderlich machen (Art. 3 Abs.2 Bstb. a UBRL, Erläuternder Bericht S. 229).

> Konkretes, fiktives Beispiel: Ein aus Syrien stammender, unter dem liberalen Einbürgerungsrecht Deutschlands eingebürgerter Syrien-Deutscher wandert in die Schweiz ein. Er arbeitet in einem schlecht bezahlten Teilzeitjob in einem Barbershop und wohnt in einem WG-Zimmer. Nach fünf Jahren beantragt und erhält er gemäss UBRL das Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz. Ebenso erhält er aufgrund der neuen Bestimmungen das Recht, seine schwangere syrische Ehefrau und deren Eltern in die Schweiz zu holen, weil die Eltern gesundheitlich angeschlagen sind und in Syrien keine ausreichende gesundheitliche Versorgung sicherstellt ist. Aufgrund der Geltung der UBRL

[124] Ecoplan: Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) vom 9. Mai 2025.

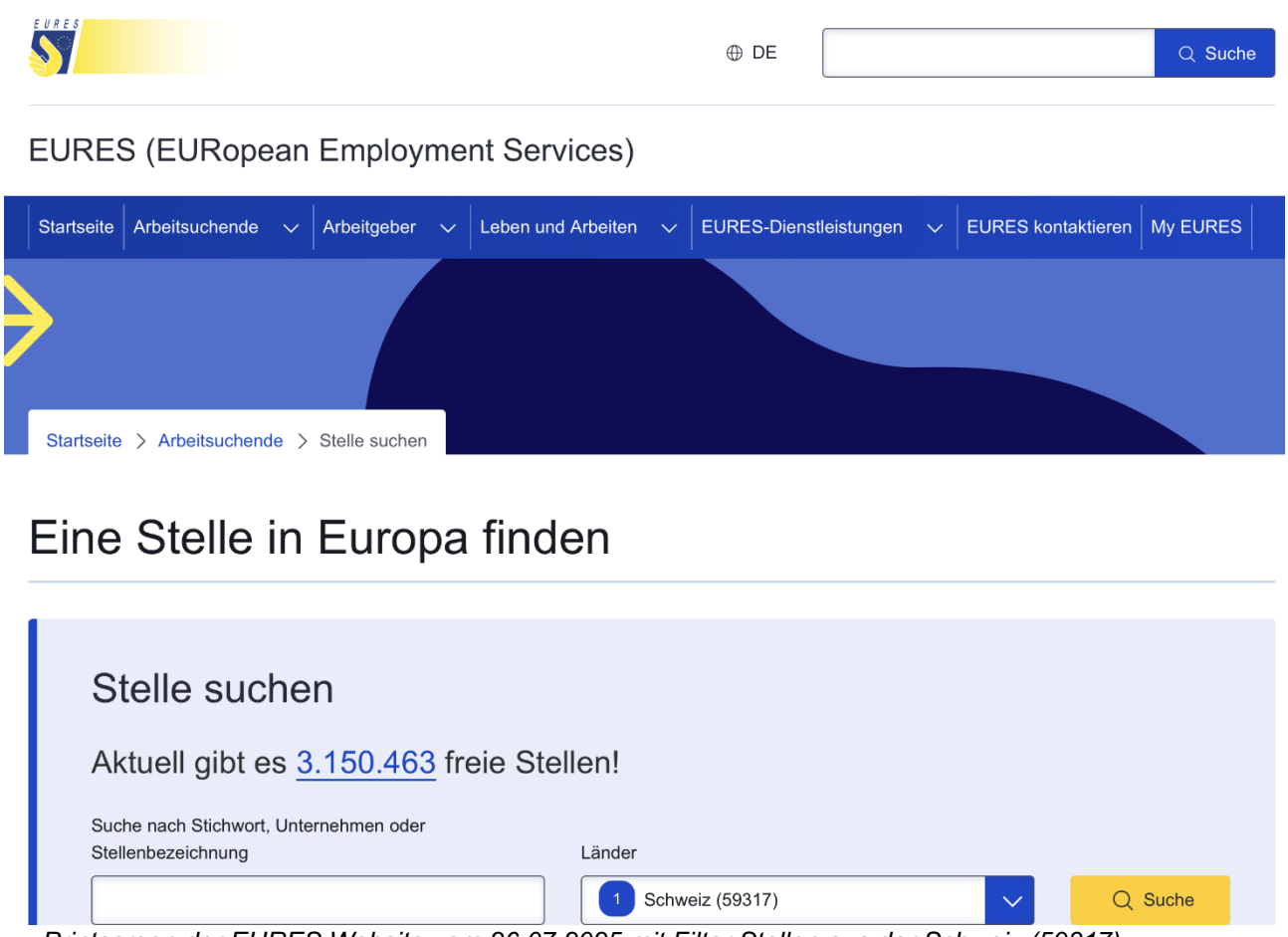
darf das kantonale Migrationsamt nicht mehr prüfen, ob der Antragssteller überhaupt über eine angemessene Wohnung verfügt bzw. sich eine solche leisten könnte. Nach Einreise stellt der Antragssteller einen Antrag auf Sozialhilfe für ihn, seine Frau und deren Eltern. Aufgrund der Umstände und des zu erwartenden Kindes stellt das Sozialamt eine 4.5 Zimmer Wohnung zur Verfügung. Der Mann hat seine Arbeit mittlerweile aufgeben und kümmert sich um seine Schwiegereltern. Sämtliche Kosten wie die notwendige grössere Wohnung, den Lebensunterhalt, die Krankheitskosten etc. werden vom Schweizer Steuerzahler getragen. Das Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz kann allein aufgrund der Sozialhilfeabhängigkeit nicht mehr entzogen werden (vgl. Art. 61e AIG, Erläuternder Bericht S. 372).

Aus Sicht der SVP ist die Einschätzung des Bundesrates falsch und abzulehnen, dass es sich um eine vernachlässigbare Anzahl Personen handeln wird. Der Bundesrat ist aufzufordern, im Rahmen einer Zusatzvernehmlassung oder im Rahmen der Botschaft nochmals detailliert zu erläutern, wie hoch die Zahlen und die Kosten für das Gemeinwesen sein werden, die mit der Ausweitung des Familiennachzuges verbunden sind. Alsdann ist eine neue Abschätzung zur Vereinbarkeit mit Art. 121a BV abzugeben.

Sinnhaftigkeit der Stellenmeldepflicht bei EU-weiter Ausschreibung und Folgen einer Teilnahme an EURES

Vorab ist festzuhalten, dass sich aus den Protokollen und dem Erläuternden Bericht nur sehr wenig zu EURES und der Stellenmeldepflicht herauslesen lässt. Insbesondere hinsichtlich der praktischen Auswirkungen wird wenig bis nichts erörtert.

Aus dem Erläuternden Bericht lässt sich jedoch ableiten, dass die Schweiz bereits heute an EURES beteiligt ist, basierend auf Art. 11 Anhang I FZA und einer bilateralen Vereinbarung mit der Europäischen Kommission.



Printscreen der EURES Website vom 26.07.2025 mit Filter Stellen aus der Schweiz (59317).

Neu ergibt sich die Teilnahme aus der Übernahme der entsprechenden EURES-EU-Verordnung 2016/589 und einer Zahlungsverpflichtung aus Art. 13 des Änderungsprotokolls FZA (Erläuternder Bericht S. 230, 263 f.). Der jährliche finanzielle Beitrag der Schweiz an EURES beträgt jährlich rund 1 Mio. Franken (Erläuternder Bericht S. 360).

Die bisherige schweizerische Stellenmeldepflicht wird in einer gemeinsamen Erklärung im Änderungsprotokoll FZA (S. 5) festgehalten und von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen. In der Erklärung ist explizit festgehalten, dass die Veröffentlichung der Stellen bei den schweizerischen RAV erfolgen muss, *bevor* sie ans das europaweite Portal übermittelt werden. Wie lange die Wartezeit zur Aufschaltung auf dem europäischen Portal ist, erschliesst sich jedoch nicht weiter.

Damit scheint die ohnehin bescheidene Wirkung des «Inländervorrangs-light» zumindest nicht noch weiter verwässert zu werden.

Anhänge im Einzelnen

Anhang I (Änderungen)

Abschnitt 2 enthält eine **lange Auflistung der Rechtsakte**, die bereits mit Inkrafttreten berücksichtigt werden müssen und für die Schweiz gelten.

Anwendung findet auch die Richtlinie 2014/54/EU, welche die Durchsetzung der Rechte aus Art. 45 AEUV sowie der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 sicherstellen soll. Diese Erlasse beinhalten weitreichende Rechte betreffend Gleichbehandlung der EU-Bürger mit Schweizern, den Zugang zu beruflicher Bildung, sozialer und steuerlicher Vergünstigungen und Vieles mehr. Ebenso werden die Rechte der Familienangehörigen z.B. hinsichtlich Zugang zu Bildung, Integration etc. aufgeführt. EU-Bürger haben zudem dieselben Ansprüche auf Familienzulagen, Arbeitslosenleistungen, Rentenansprüche sowie Krankenversicherungsschutz etc.

Die Anwendbarkeit der Verordnung (EU) 2016/589 führt zu einer umfassenden Information innerhalb der EU über Stellenangebote, Bewerberprofile und Arbeitsmarkttrends. Dies bedeutet, dass die Schweiz aktiv Arbeitssuchende im Ausland anwirbt, da die Plattform genutzt werden muss aufgrund des Gleichbehandlungsgebots. Das führt zu einem Mehraufwand in der öffentlichen Verwaltung und Mehrkosten, zumal eine Beteiligung an technischen Standards zur Ermöglichung des Abgleichs von Stellenangeboten mit Stellengesuchen und Lebensläufen auf dem EURES-Portal ermöglicht werden müssen. Alleine zu diesem Thema sind zahlreiche Durchführungsbeschlüsse der EU zu übernehmen.

Anhang II (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit)

In Kap. II werden die Ausnahmen der zu übernehmenden Rechtsakte aufgeführt. Dabei handelt es sich um Selbstverständlichkeiten, wie dass Unterhaltsvorschüsse und Ergänzungsleistungen nicht zu exportieren sind. Da es sich dabei um öffentliche Gelder und nicht Versicherungen handelt, ist nur logisch, dass diese sicherlich nicht – zumindest nicht bewusst – an einen Wohnsitz ins Ausland verschickt werden. Die wenigen Ausnahmen belegen hingegen viel mehr, wie viele Leistungen ins Ausland exportiert werden, auch wenn die Betroffenen kaum einen Beitrag dazu geleistet haben und es sich um ein Umlageverfahren durch die lange arbeitende Bevölkerung in der Schweiz handelt. Völlig absurd wird es, wenn sich EU-Bürger weiter in der Schweiz versichern lassen können, sogar wenn sie in einem Land ausserhalb der Schweiz oder EU tätig sind. Auch in diesen Bereichen gilt, die Schweiz darf *beratend* an Sitzungen der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Europäischen Kommission teilnehmen, ohne Mitentscheidung. Das heisst, wir stellen teure Fachleute zur Seite, müssen aber ohnehin nach dem Gusto anderer zahlen.

Kranken(tag)geldversicherungszeiten im Ausland werden für Leistungen aus der Schweiz angerechnet, um allfällige Vorbehalte bei Krankheit oder Mutterschaft zu schmälern oder unmöglich zu machen.

Bei Arbeitsunfähigkeit oder Pflegebedürftigkeit im Ausland bezahlt der zuständige Versicherungsträger Geldleistungen (Art. 27-28 Verordnung EG Nr. 987/2009). Geldleistungen betreffend Invaliden-, Unfall-

, Hinterbliebenenrenten etc. werden am Erwerbsort ausgerichtet. Diese Regelung hat v.a. für den Export von Geldleistungen, insbesondere Grenzgänger, aber auch deren Familienangehörigen in der Heimat grosse praktische Bedeutung.

Hinsichtlich Renten der IV und AHV werden die Versicherungszeiten aus verschiedenen Staaten zusammengerechnet (Art. 44).

Auch bei der Arbeitslosenversicherung werden Beschäftigungszeiten in anderen Staaten berücksichtigt (Art. 54).

Leistungen der Schweiz heute

Bei der Ausweitung der Personenfreizügigkeit und damit auch des Geltungsbereichs der Richtlinien und Verweise betreffend Soziale Sicherheit sind die bereits erfolgten Zahlungen aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Schweiz relevant. So wurden 2023 rund CHF 204 Millionen Arbeitslosengelder alleine in die EU ausbezahlt, wohingegen seitens EU lediglich CHF 1,4 Millionen in die Schweiz flossen. Dann gilt es noch die Kinderzulagen, welche alleine in die EU fliessen, zu gegenwärtigen: Total flossen im Jahr 2002 CHF rund 550 Millionen in die EU, wovon alleine nach Frankreich CHF 355 Millionen. Weiter profitierten Personen mit Wohnsitz in der EU von über CHF 1,7 Millionen Prämienverbilligungen der Schweiz. Zudem erhielten EU-Bürger mit Wohnsitz in der EU und Drittstaatsangehörige, mit welchen Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen worden sind, 2023 Gelder der Unfallversicherung im Umfang von total CHF 5 Milliarden. Schliesslich werden jährlich Milliarden Franken in die EU ausbezahlt. Zahlen über Krankentaggelder sind nicht erhältlich. EU-Bürger profitieren somit von den grosszügigen Leistungen der Schweiz erheblich, selbst wenn sie noch kaum etwas in diese Kassen einbezahlt haben. Mit einer derartigen Mengenausweitung wie sie im neuen Abkommen zum Tragen kommt, wird der Solidaritätsgedanke, der auch in den Sozialversicherungen zum Tragen kommt, übermässig strapaziert. Es darf der Schweizer Bevölkerung nicht weiter zugemutet werden, durch lange Beitragsjahre die geringen Beitragsjahre von noch mehr EU-Bürgern ausgleichen zu müssen.

Protokoll über Bewilligungen für Langzeitaufenthalte

Langzeit-Bewilligungen müssen diskriminierungsfrei erteilt werden. Das kann aus Sicht der EU nur bedeuten, dass sich die Gültigkeitsdauer der Ausweise an solchen für diejenigen der Identitätsausweise und Reisepässen für Schweizer zu orientieren hat. Wenn nun die Ausweise auf 10 Jahre verlängert werden müssen, so öffnet das Tür und Tor für Missbräuche. Es wird nicht mehr überprüfbar sein, ob jemand seinen Lebensmittelpunkt ins Ausland verlegt hat und hier nur noch pro forma angemeldet ist, um Leistungen wie z.B. Ergänzungsleistungen zu erhalten. Da mit einer ausländerrechtlichen Bewilligung mehr Aufwand generiert wird als bei der Verlängerung der Ausreiseausweisen von Schweizern, wird das ein Verlustgeschäft. Es dürfen nicht mehr Kosten verrechnet werden als für Schweizer, obwohl bei den Bewilligungsverlängerungen eigentlich Abklärungen hinsichtlich Finanzen, Lebensmittelpunkt etc. vorgenommen werden sollten, das ist aber seitens EU nicht mehr erwünscht.

Der Aufenthalt von Arbeitnehmern und Selbständigen darf nicht an weitere Bedingungen geknüpft werden. Jegliche vertieften Prüfungen widersprechen der Unionsbürgerrichtlinie, was Missbrauch Tür und Tor öffnet. Gerade im Handwerksbereich finden oft dubiose Anstellungen bei Verwandten/Bekannten statt, um später lebenslänglich von unseren Sozialwerken profitieren zu können. Nachgezogene Familienangehörige – auch aus Drittstaaten – können grundsätzlich auch nach dem Tod und Wegzug des EU-Bürgers in der Schweiz verbleiben.

Das Daueraufenthaltsrecht entsteht automatisch nach 5 Jahren, ein Antrag ist nicht erforderlich. Das ist praktisch, wenn sich die Betroffenen im Ausland aufhalten, für die Schweiz aber stossend. Es kann jedoch eine Daueraufenthaltskarte bezogen werden, so dass nicht einmal alle 5 Jahre wie bislang wenigstens kurz für die Verlängerung ein tatsächlicher Aufenthalt in der Schweiz nachgewiesen werden muss. Künftig ist man dann völlig frei und ungebunden. Da innerhalb der EU resp. Schengen keine Passkontrollen durchgeführt werden, werden die Ausländerbehörden nicht erfahren, wenn sich die Betroffenen länger im Ausland (Zweitwohnsitz oder Ferienhaus) aufhalten und gleichzeitig Leistungen auf ihr Konto aus der Schweiz erhalten, wie wenn sie vor Ort wären. Insbesondere

Ergänzungsleistungen werden nicht mehr überprüft, da im AHV-Alter ohnehin keine Stellensuchbemühungen verlangt werden, so dass diese vollumfänglich automatisiert auf ein Konto überwiesen werden, unabhängig davon, wo sich die Betroffenen aufhalten. Die Post kann in dieser Zeit ein Bekannter/Verwandter oder Nachbar entgegennehmen, wenn die Auslanddauer länger als eine mögliche Postumleitung ist. Man bleibt dann zwecks wirtschaftlicher Absicherung und medizinischer Versorgung in der Schweiz pro forma angemeldet und lebt mit der starken Schweizer Kaufkraft wie ein König im Ausland. So können sich z.B. Familienangehörige von Spaniern weiterhin in ihrer Finca aufhalten, währenddessen der Ehegatte sich nur besuchshalber dort blicken lässt. Es sind zahlreiche Varianten denkbar. Dies ist umso bedenklicher als die Weltbevölkerung immer älter wird und die Sozialwerke entsprechend immer länger Leistungen ausrichten muss für grosse Länder der EU und auch für alle Länder der Welt (Familiennachzug).

Das Daueraufenthaltsrecht ist ein Anspruch, der die volle Gleichberechtigung mit Schweizern zur Folge hat, insbesondere in den Bereichen Sozialrecht, Bildungswesen und Arbeitsmarktzugang. Es dürfen keine zusätzlichen Bedingungen auferlegt werden. Die EU wird von der Hoffnung geleitet, dass das Daueraufenthaltsrecht die Integration der Betroffenen fördert, da sie Sicherheit und Gleichstellung bietet. Dies ist jedoch gänzlich verkehrt. Nach schweizerischen Werten hat einer ausländerrechtlichen Besserstellung wie heute die Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder Einbürgerung eine erfolgreiche Integration vorauszugehen und nicht umgekehrt. Die EU-Logik, welche genau umgekehrt vorgeht, ist völlig absurd und führt zu unhaltbaren Ergebnissen, wenn sich das Prinzip Hoffnung nicht bewähren sollte. Die EU ist – trotz ihren Erfahrungen mit islamistischen Anschlägen – hier völlig weltfremd und naiv. Die Untergrabung unserer Werteordnung erfolgt nicht offensichtlich und schon gar nicht in den ersten 5 Jahren, welche abgewartet werden, um eben für immer einen Aufenthaltsanspruch in der Schweiz zu haben. Bereits heute zeigt sich in der ausländerrechtlichen Praxis, dass selbst die Verunglimpfung christlicher Werte und der Aufklärung sowie das Leben in einer Parallelgesellschaft zu keinen ausländerrechtlichen Massnahmen führen kann, selbst wenn die Betroffenen die Schweizer Werte missbilligen. Die Begrüssung der Scharia auf social media erreicht bereits heute die Grenze für eine Wegweisung aufgrund des Freizügigkeitsabkommens nicht, wir sind zum Dulden dieser Staatsverweigerer und oftmals auch Ernährung derselben verdammt. Mit dem Anspruch auf Daueraufenthalt wird dies noch viel schlimmer: Die ganze Familie kann sich derart gegen unseren Staat und unsere Werte auflehnen, dass gar eine Gefährdungsmeldung der Schule wegen der Kinder, die die Mädchen ausgrenzen und beleidigen und vieles mehr, nötig ist, was hohe Kosten verursacht. Ausländerrechtliche Massnahmen sind jedoch nicht möglich. Die Tatsache, dass die alte Bundesregierung noch Einbürgerungen auch von Drittstaatsangehörigen wie z.B. aus dem Irak, Syrien, Eritrea etc. bereits nach 3 Jahren ermöglichte, verschärft die Situation zusätzlich, da diese dann als EU-Bürger gelten und ebenfalls Anspruch auf Daueraufenthalt haben, selbst wenn sie nicht gut integriert sind. Unsere Sozialhilfebehörden und Abteilungen für Ergänzungsleistungen haben ebenfalls keine effektive Handhabe mehr, da die Betroffenen wissen, dass ihnen ohnehin nichts mehr geschieht und sie spätestens nach 5 Jahren, oftmals bereits früher, nie mehr arbeiten müssen, um in der Schweiz bleiben zu können. Bereits heute ist die Schweiz ein attraktives Zuwanderungsland aufgrund des hohen Lebensstandards und der grosszügigen Sozialleistungen. Diese Attraktivität als Schlaraffenland wird sich gerade für Gescheiterte bei einer Annahme des Unterwerfungsvertrags noch exponentiell erhöhen.

Protokoll II (zu Anhang II)

Der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 wird in weiten Teilen grosszügig nicht nur für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, sondern auch für Staatenlose und Flüchtlinge sowie deren Familienangehörige und Hinterbliebene mit Wohnsitz im Vereinigten Königreich ausgedehnt.

Zwischenfazit

Die Vereinbarkeit der Fortführung und Ausweitung des FZA mit Art. 121a BV ist durch den Bundesrat nicht korrekt geprüft worden, sondern wohl aufgrund politischer Opportunitäten äusserst selektiv und im Sinne eines Gefälligkeitsgutachtens, bei dem das Resultat bereits im Vornherein politisch definiert wurde. Dabei legt der Bundesrat den Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmungen auch im

Vergleich zu seiner bisherigen Haltung unredlich eng aus, sodass im Erläuternden Bericht gar keine echte Auseinandersetzung stattfindet.

Diese mangelhafte Prüfung ist von der SVP in aller Deutlichkeit zu kritisieren und der Bundesrat aufzufordern, sowohl das FZA als Ganzes als auch *minimal* die UBRL als Ganzes (im Idealfall sämtliche EU-Rechtsakte, die im Bereich FZA übernommen werden) auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 121a i.V.m. Art. 197 Ziff. 11 BV zu überprüfen, sei dies im Rahmen einer Zusatzvernehmlassung oder im Rahmen seiner Botschaft.

Es ist damit zu rechnen, dass bei einer «ehrlichen» Auseinandersetzung mit der Materie der Bundesrat zum Schluss kommen müsste, dass Art. 121a BV der Genehmigung der FZA-Protokolle sowie der zu übernehmenden EU-Rechtsakte widerspricht und der Verfassungsartikel abgeändert oder gestrichen werden müsste. Allein die Fortführung des FZA entspricht ganz grundsätzlich nicht den Art. 121a i.V.m. Art. 197 Ziff. 11 BV. Eine Änderung von Art. 121a BV würde ein obligatorisches Referendum mit Volks- und Ständemehr nach sich ziehen, was der Bundesrat jedoch offensichtlich mit allen Mitteln zu vermeiden versucht.

Lohnschutz und flankierende Massnahmen

Das FZA hat die Erbringung personenbezogener grenzüberschreitender Dienstleistungen für bis zu 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisiert. Die 2004 in der Schweiz eingeführten flankierenden Massnahmen sollen verhindern, dass diese Dienstleistungen zu einem Lohndumping gegenüber den im Land geltenden Bedingungen führen. Gemäss dem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Entsendung von Arbeitnehmern (EntsG) sind ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, dazu verpflichtet, die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten. Es enthält mehrere Massnahmen, die sich an selbstständige grenzüberschreitende Dienstleister richten und darauf abzielen, Scheinselbstständigkeit und die mögliche Umgehung der Verpflichtung zur Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu bekämpfen.

Der Bundesrat plant, zusätzlich zu den Bestimmungen, die Gegenstand der Verhandlungen mit der Europäischen Union sind, bestimmte innerstaatliche Massnahmen zum Schutz der Löhne zu ergreifen. Diese Massnahmen nutzen den Handlungsspielraum, der der Schweiz (vorläufig und vorbehaltlich der Entwicklungen im Recht der Europäischen Union) verbleibt. Die Entwürfe zur Änderung des EntsG, des BöB und des OR enthalten im Bereich des Lohnschutzes einerseits Massnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Lohnbedingungen, die den in die Schweiz entsandten Arbeitnehmern garantiert werden müssen. Zusätzliche gezielte Massnahmen sollen den Lohnschutz im inländischen Kontext gewährleisten.

Massnahmenpaket des Bundesrats

Die Schweiz und die EU haben sich auf einen dreistufigen Lohnschutzplan geeinigt. Die erste Stufe umfasst den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort". Die zweite Stufe umfasst Ausnahmen bezüglich der Vorankündigungsfrist, der Gewährleistung und der Pflicht zur Bereithaltung von Unterlagen. Die dritte Stufe bildet die Non-Regression Klausel. In der Frage der Kosten konnten keine Ausnahmen erzielt werden.

Massnahmen zum Ausgleich der Zugeständnisse an die EU

Das Verhandlungsergebnis sieht vor, dass die Voranmeldefrist für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer aus dem EU-Raum von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage reduziert wird. Eine Kaution kann nur noch verlangt werden, wenn beim letztmalig erfolgten Einsatz ein Verstoss festgestellt wurde. Diese Zugeständnisse sollen mit verschiedenen Massnahmen kompensiert werden

- Weiterentwicklung und Zentralisierung des Meldeverfahrens (Triage, Automatisierung von Prozessschritten, und regulatorische Anpassungen zur Vermeidung von Systembrüchen);
- Pflicht der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer aus dem EU-Raum zur Benennung eines Ansprechpartners in der Schweiz;
- Dokumentationspflicht vor Ort für ausländische Entsendebetriebe;

- Anpassungen des zentralen Meldeverfahren an neue Anforderungen bei Erhebung der Kaution;
- Einführung von Verwaltungssanktionen bis hin zu einer Dienstleistungssperre bei Nichtleisten der Kaution im Wiederholungsfall;
- GAV-Bescheinigungen als Standard im öffentlichen Beschaffungswesen zum Nachweis der Lohn- und Arbeitsbedingungen;
- Tragepflicht eines paritätischen Baustellenausweises (mit Informationen zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen) auf öffentlichen Baustellen;
- Erstunternehmerhaftungen für Sanktionen und Kontrollkosten der paritätischen Kommissionen.

Massnahmen, die der Befürchtung entgegenwirken, dass die Dienstleistungssperre als Sanktionsmöglichkeit unter Druck geraten könnte

Diese Sanktion ist ein wichtiges Element bei der Durchsetzung des Entsendegesetzes (2023 wurde sie mehr als 600 Mal verhängt). Es besteht die Befürchtung, dass die EU in Bezug auf diese Sanktion Druck ausüben könnte.

- Beibehaltung der bestehenden Regelung zum Dienstleistungssperre im Entsendegesetz,
- Teilnahme am Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) der EU.

Es sind Massnahmen erforderlich, da zu einem bestimmten Punkt keine Ausnahme erzielt werden konnte

Das Schweizer Recht muss angepasst werden, um die Schweizer Kosten im Schweizer Recht zu garantieren. Das Abkommen sieht jedoch keine Ausnahmen vor, sodass die EU ihre Praxis in diesem Bereich nach Belieben ändern kann.

- Anpassung des Entsendegesetzes, um die Schweizer Spesen im Schweizer Recht zu garantieren.

Massnahmen zur Gewährleistung der Strukturen der Sozialpartner im Bereich des Lohnschutzes

Die GAV sind das zentrale Instrument der Sozialpartner zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Ihre Anwendung ist auch für grenzüberschreitende Dienstleister aus der EU verbindlich.

- Massnahmen zur Sicherung der heute bereits allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge:
    - Vom Arbeitnehmerquorum kann nicht mehr nur ausnahmsweise abgewichen werden, es müssen jedoch weiterhin besondere Verhältnisse vorliegen;
    - Neue besondere Mehrheiten als Voraussetzung zur Verlängerung von bereits allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen.
- Schaffung eines besseren Rechtsschutzes für einheimische Unternehmen, die künftig einem allgemeinverbindlichen GAV unterliegen würden.

Fallbeispiel

Ein Genfer Lüftungsunternehmen vergibt bestimmte Arbeiten an eine französische Firma als Subunternehmerin. Die zusätzliche Verantwortung könnte das Genfer Unternehmen dazu veranlassen, seine eigenen Kosten zu senken, etwa durch Lohnkürzungen oder die Einschränkung von Vorteilen für seine Schweizer Mitarbeitenden, um mögliche Verluste aufgrund der neuen Risiken der Subuntervergabe auszugleichen. Auch die Kundschaft könnte davon betroffen sein, etwa durch höhere Preise für die ausgeführten Arbeiten.

Zwischenfazit

Es muss klar gesagt werden: Der Lohnschutz ist einer der grossen Verlierer des Pakets Schweiz-EU. Die neuen Instrumente, die auf drei Ebenen aufgebaut sind, werden auf Dauer nicht funktionieren.

Das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" mag auf den ersten Blick gerecht erscheinen. Allerdings blendet sie die Frage der Spesen aus, die nicht Teil des Lohns sind. Der Bundesrat ist der Ansicht, eine verhältnismässige Massnahme im innerstaatlichen Recht gefunden zu haben. Doch nichts garantiert, dass die Europäische Union nicht eines Tages beschliessen wird, die Schweiz zu einem Rückzieher zu zwingen. Die Spesen unterliegen nämlich der dynamischen Rechtsentwicklung.

Die zweite Stufe, die der Ausnahmen, veranschaulicht das Scheitern der Verhandlungen perfekt. Die Meldefrist wurde von acht auf vier Tage verkürzt, während die Sicherheitsleistung ihrer Substanz beraubt wurde und nur noch für Wiederholungstäter gilt. Damit verschwindet ein wesentlicher Teil der flankierenden Massnahmen vollständig aus der schweizerischen Rechtsordnung oder wird zumindest stark beeinträchtigt.

Auch die dritte Stufe, die Non-Regression Klausel, ist nicht beruhigend: Sie ist allgemein und unbestimmt formuliert und wird künftig von den verschiedenen Instanzen der EU beurteilt werden. Die Schweiz stellt der Europäischen Union somit einen Blankoscheck für ein so zentrales Thema wie den Lohnschutz aus.

Auch die Gewerkschaften sind skeptisch.

Trotz aller Bemühungen gelingt es dem Bundesrat kaum, den deutlichen Rückschritt zu verschleiern, den das neue Paket für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unserem Land bedeutet. Selbst der Schweizerische Gewerkschaftsbund musste darauf hinweisen.

«Das EU-Abkommen schwächt nicht nur den Lohnschutz, sondern es erleichtert auch den Marktzugang für zwielichtige und halbkriminelle Firmen – indem beispielsweise die Kaution abgeschafft wird.»[125]

Das Gleiche gilt für die Gewerkschaft TravailSuisse, die sich auf das nationale Massnahmenpaket verlässt, um das nachzuholen, was nachzuholen ist:

«Insbesondere beim Lohnschutz hat der Bundesrat in den Verhandlungen mit der EU bedeutende Zugeständnisse gemacht. So verlangt die EU unter anderem eine Verkürzung der Voranmeldefrist, die Erhebung einer Kaution nur noch im Falle eines Verstosses von Unternehmen sowie die Anwendung ausländischer Spesenregelungen in der Schweiz. Ohne innenpolitische Ausgleichsmassnahmen würde der Lohnschutz folglich wesentlich geschwächt. »[126]

Es stellt sich die Frage: Wird die Unia ihr Versprechen einhalten?

«*Wir wollen ein Abkommen, das* ***die Rechte der Arbeitnehmenden in der Schweiz stärkt****. Ein Abkommen, das den Lohnschutz in der Schweiz schwächt und Arbeitnehmende auf Grund ihrer Herkunft benachteiligt, werden wir entschieden bekämpfen*»[127].

Das Massnahmenpaket des Bundesrats ist eine Schönwetterlösung

Mit seinem Massnahmenpaket versucht der Bundesrat vor allem, das Scheitern der Verhandlungen zu verschleiern. Während die Meldefrist für Arbeitnehmer von acht auf vier Tage verkürzt wird und die Hinterlegung von Sicherheiten nur bei Wiederholungsfällen möglich sein wird – beides waren noch vor wenigen Jahren rote Linien für die Gewerkschaftsbewegung –, sind die vorgeschlagenen Massnahmen zur Korrektur dieser Situation nicht geeignet, den von den Arbeitnehmern angestrebten Schutz zu gewährleisten. Weder die Zentralisierung der Meldeverfahren noch die Anwesenheit eines Ansprechpartners in der Schweiz oder die Führung von Unterlagen vor Ort können die verkürzten Fristen ausgleichen. Darüber hinaus ändern die neuen Verwaltungssanktionen bei Nichtzahlung der Garantie nichts an der Tatsache, dass eine solche Zahlung nur bei Wiederholungsfällen erfolgt, wodurch die Bestimmung weitgehend ihrer Substanz beraubt wird.

---

[125] Das Lohnschutzpaket im Detail – der Sozialpartner-Kompromiss

[126] Verhandlungsresultat Schweiz-EU: Lohnschutz muss zentrales Fundament der bilateralen Verträge bleiben | TravailSuisse

[127] Schweiz–EU: Rechte der Arbeitnehmenden respektieren!

Abgesehen von einem unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand ähneln diese Massnahmen eher einem Ausweg für die Gewerkschaften, die angekündigt hatten, dass sie das Paket in seiner jetzigen Form nicht unterstützen könnten. Mit einigen für die Arbeitnehmer nutzlosen Gegenleistungen (wie dem Schutz der Gewerkschaftsvertreter) erkauft sich der Bundesrat allenfalls die Nachsicht der Gewerkschaften, während er die Arbeitnehmer ihrem Schicksal überlässt.

Die Non-Regression Klausel ist keine wirksame Garantie

Der Bundesrat sieht in der Non-Regression Klausel einen wirksamen Schutz gegen negative Entwicklungen im europäischen Lohnrecht. Allerdings muss ihre Tragweite relativiert werden. Die Klausel ist restriktiv formuliert und kann nur angewendet werden, wenn das Schutzniveau der Arbeitnehmer „erheblich" gesenkt wird. Dieser unbestimmte Begriff wird letztlich von den Institutionen der Europäischen Union „unter Berücksichtigung aller relevanten Bestimmungen dieses Abkommens" bewertet. Indem die Schweiz die Auslegung einer so unklar formulierten Klausel den Institutionen der Europäischen Union überlässt, würde sie dem EuGH, der in seiner Rechtsprechung für die sukzessive Schwächung des Arbeitnehmerschutzes bekannt ist, einen Blankoscheck ausstellen.

Regelung der Kosten

Bei den Verhandlungen zu diesem wichtigen Punkt des Schutzes der Arbeitnehmer und lokalen Unternehmen konnte der Bundesrat jedoch kein Ergebnis erzielen. Er hofft, dieses Ausbleiben eines Ergebnisses durch eine innerstaatliche Bestimmung auszugleichen, nach der die Schweizer Kosten berechnet werden müssen. Der Bundesrat muss jedoch einräumen, dass diese Regelung durch das europäische Recht nicht gewährleistet ist. In seinem Bericht stellt er fest: „Es ist ungewiss, ob die Europäische Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen bestimmte Staaten einleiten wird." Die Garantie für Schweizer Arbeitnehmer und Unternehmen gegen unzureichende Kostenerstattung und unlauteren Wettbewerb ist daher eine vage Hoffnung, dass die Europäische Kommission nicht reagiert.

Schlimmer noch: Die Verpflichtung zur dynamischen Übernahme des Rechts umfasst auch die EU-Regelung zu den Spesen. Es gibt also keine Garantie dafür, dass die Schweiz in dieser Frage von einer stabilen Situation profitieren kann. Auch hier stellen wir den Institutionen der Europäischen Union einen Blankoscheck aus. In diesem Sinne wird die „rote Linie des Lohnschutzes" der Union verletzt, da diese „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" für alle Lohnbestandteile, inklusive Spesen, fordert. Das ausgehandelte Abkommen kann diese Forderung jedoch nicht garantieren.

Bevorzugter Schutz von Gewerkschaftsvertretern

Es handelt sich um eine Änderung des Obligationenrechts, die den Kündigungsschutz für Gewerkschaftsvertreter verstärken soll. Diese Massnahme, die offenbar nichts mit dem Paket Schweiz-EU zu tun hat, gleicht eher einem Zuckerl für die Gewerkschaften, um sich deren Unterstützung zu sichern. Formell lässt dies zu wünschen übrig. Auch inhaltlich ist diese Massnahme entschieden abzulehnen: Die Einführung eines Vorverfahrens für jede Entlassung bestimmter Kategorien von Personalvertretern ist umständlich, unnötig und unklar. Eine während des Verfahrens ausgesprochene Kündigung wäre ungültig und die maximale Entschädigung bei missbräuchlicher Kündigung würde erhöht. Dies stellt einen Verstoss gegen die Kündigungsfreiheit und den gleichen Schutz der Arbeitnehmer vor Kündigung dar. Für die SVP ist es eine kleinliche Praxis, die Systematik des Obligationen- und Arbeitsrechts zu verschleudern, um sich die Nachsicht der Gewerkschaften zu sichern – eine Praxis, die abgelehnt werden muss.

Problemstellungen bei den innerstaatlichen Anpassungen

Änderungen Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)

Art. 13a nAIG:

Dieser neue Artikel impliziert, dass EU-Bürger keinen Ausländerausweis mehr benötigen, was verheerend wäre. Bereits heute entfaltet der EU-Ausweis lediglich deklaratorische Bedeutung, aber immerhin war ein solcher nötig. Denn ansonsten ist es für keine Behörde ersichtlich, ob sich jemand legal in der Schweiz aufhält. So könnten beispielsweise Leistungen wie Sozialhilfe und

Ergänzungsleistungen gesprochen werden, die bei illegalem Aufenthalt nicht geflossen wären oder nur reduziert in Form von Nothilfe. Diese gravierende Änderung würde Missbrauch Tür und Tor öffnen.

Bislang mussten Drittstaatsangehörige, die im Familiennachzug zu einem EU-Bürger von einem Staat ausserhalb der EU in die Schweiz reisten bei der Botschaft ein Einreise- resp. Visumsgesuch stellen und gewisse Dokumente abliefern. Das wird offenbar auch nicht mehr verlangt, was ebenfalls desaströs ist. Gerade im Bereich Drittstaaten ist eine sorgfältige Prüfung der heimatlichen Dokumente dringend nötig. Zudem könnte die Schweizerische Botschaft auch ein gewisses Gefährdungspotential erkennen bei einem Gespräch, wenn sie entsprechend geschult würden, was dringend angezeigt wäre, aber noch nicht hinreichend erfolgt ist. Denn nur vor der Erteilung eines Visums hat die Schweiz eine Handhabe. Sind diese Personen dann bereits in der Schweiz und es werden Wegweisungsgründe erkannt, dann ist der Vollzug oft extrem schwierig bis unmöglich und zudem mit unnötigen hohen Kosten verbunden.

Art. 21b (Schutzmassnahmen und Ausgleichsmassnahmen):

Hierunter wurde nun die Schutzklausel – die bereits besteht im FZA besteht – noch in ein Bundesgesetz aufgenommen. Der Bundesrat kann also – wie bereits heute – bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen einen Antrag an den Gemischten Ausschuss (GA) gemäss Art. 14a Abs. 1 FZA stellen. Beschlüsse des GA nach Art. 14a Abs. 1 FZA über Schutzmassnahmen nach Abs. 6 und 7 kann der Bundesrat genehmigen und umsetzen, soweit sie nicht ohnehin direkt anwendbar sind. Trifft der GA keinen Beschluss, so kann der Bundesrat das Schiedsgericht anrufen.

Die Schutz- und Ausgleichsmassnahmen haben innerhalb des FZA zu erfolgen. Wenn aber die Schweiz auf ihren Schutzmassnahmen – entgegen dem Beschluss des Gemischten Ausschusses oder des Schiedsgerichts – handelt, so kann die EU *e contrario* auch Ausgleichsmassnahmen ausserhalb des FZA ergreifen. Der Bundesrat hält Schutzmassnahmen fest, welche jedoch viel zu wenig weit greifen, um nachhaltig Wirkungen zu erzielen. Er verweist vornehmlich auf die Drittstaatenregelung, wobei wir auch bei ihnen eine überhöhte Zuwanderung zu verzeichnen haben, weshalb diese Massnahmen nicht genügend sind.

Art. 41c:

Bei der Auflistung des Ausschlusses von Sozialhilfe zeichnet sich ein bereits bestehendes Problem ab: Oftmals wird von den kommunalen Sozialhilfebehörden Sozialhilfe ausbezahlt, obwohl sie dies eigentlich nicht sollten, da kein Anspruch darauf besteht. Sie wären nur zu Nothilfe-Zahlungen verpflichtet, welche in den meisten Fällen theoretisch lediglich ein Rückreiseticket beinhalten würde. Die unnötigen Leistungen kommen zum einen aufgrund des Wohlwollens der Sozialarbeiter auf den Sozialdiensten und zum anderen aufgrund des Unwissens darüber, dass sie im konkreten Fall nicht zahlen müssten, zustande. Es ist deshalb unabdingbar, dass die Migrationsbehörden diese Konstellationen zeitnah sauber überprüfen und die Ergebnisse den Sozialhilfebehörden umgehend weiterleiten, damit diese ihre Zahlungen einstellen oder bestenfalls gar nicht erst aufnehmen sollten. Denn jeder Monat, der zu viel bezahlt wird, ist einer zu viel und führt zusätzlich zu Festsetzungstendenzen, da kaum ein anderes Land so hohe Leistungen ausbezahlt wie die Schweiz. Kombiniert mit der heutigen Anspruchshaltung und Verrechtlichung führt das zu langwierigen Verfahren und Zahlungen, so dass das Ziel verfehlt wird. Schliesslich ist dieser Artikel ein völlig zahnloser Papiertiger, da der weitaus grösste Anwendungsbereich – die Daueraufenthalter und Niedergelassenen – nicht erfasst ist. Da sowohl betreffend Niederlassungsbewilligung als auch Daueraufenthalt nach 5 Jahren ein Anspruch besteht, werden die relevantesten Bereiche gewollt ausgelassen. Bereits die bisherige Praxis zeigt, dass es sich mit der Niederlassungsbewilligung nahezu ungeniert lebt, weshalb sich logischerweise vorher die wenigsten etwas zu Schulden kommen lassen. Das kann sich dann nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder des noch stärkeren Daueraufenthaltsrechts rasch ändern und die Schweiz ist komplett machtlos. Das schwächt unseren Rechtsstaat und unsere Demokratie massiv, weshalb diese Regelung so keinesfalls so bestehen lassen werden kann. Absatz 3 ist verheerend, wonach lediglich Zeiträume ab 6 Monaten vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit nicht an die 5-Jahresfrist für den Anspruch auf Daueraufenthalt angerechnet werden. Vielmehr müsste bereits eine teilweise Sozialhilfeabhängigkeit von 1 Monat zu einem Unterbruch und Neubeginn dieser kurzen Frist führen. Hier muss man sich vor Augen führen, dass dem Sozialhilfebezug in aller Regel die längere

Abhängigkeit von Arbeitslosentaggeld vorangeht und die Betroffenen nach der vorgeschlagenen Bestimmung des Bundesrats nach 5 Jahren quasi ein absolutes Recht auf Aufenthalt haben, selbst wenn sie 2 Jahre nicht gearbeitet haben, obwohl das der Aufenthaltszweck zur Erwerbstätigkeit eigentlich nahelegen würde. Auch der Bezug von Ergänzungsleistungen hat keine Auswirkungen auf den Daueraufenthalt, was stossend ist angesichts der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und Belastung der Steuerzahler.

Art. 61a:

Dieser Bestimmung zufolge soll für EU-Bürger mit einem unterjährigen Arbeitsvertrag oder bei Arbeitslosigkeit in den ersten 12 Monaten das Aufenthaltsrecht verlieren sollen, sofern sie sich nicht beim RAV anmelden. Diese Regelung ist völlig unsinnig. Wer zwecks Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreist und bereits nach derart kurzer Zeit unter Beweis stellt, dass er entweder nicht fähig oder nicht willens ist, längerfristig in der Schweiz zu arbeiten, soll kein weiteres Aufenthaltsrecht mehr haben. Da hilft auch eine Anmeldung als Stellensuchender bei der Arbeitsvermittlung nicht weiter, welche das Recht erst nach 6 Monaten zum Erlöschen bringen soll (Abs. 1). Noch stossender ist, dass bei einer Erwerbstätigkeit von über 12 Monaten, das Aufenthaltsrecht gar nicht untergehen soll, wenn sich der Betroffene beim Arbeitsamt als Stellensuchender anmeldet. Die Einschränkung, dass keine offensichtliche mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt vorliegen darf, ist gänzlich unbehelflich. Es gibt nichts einfacheres, als guten Willen zu bezeugen und monatlich ein Formular auszufüllen mit in der Praxis max. 12 Stellensuchbemühungen, welche telefonisch, schriftlich **oder** persönlich erfolgen können. Gerade telefonisch ist es mehr als einfach, sich einfach so zu artikulieren, dass das Gegenüber keinerlei Interesse an einer Anstellung hat. Oder man benimmt sich spätestens beim Vorstellungsgespräch dergestalt. Da kennen die meisten zahlreiche Fälle aus der Nachbarschaft, weiteren Bekanntschaft oder im beruflichen Kontext, in welchen das System extrem einfach zu manipulieren ist. Aber selbst wenn sich jemand ernsthaft bemüht, so sollte nach einer Erwerbsaufgabe in den ersten 10 Jahren des Aufenthalts als selbständig oder unselbständig Erwerbender kein Aufenthaltsanspruch mehr bestehen, da dies dem ursprünglichen Aufenthaltszweck widerspricht. Zudem ist eine Rückkehr in ein EU-Land stets zumutbar, da es sich um sichere Länder handelt, wo sich die Verwandtschaft und das langjährige soziale Umfeld befindet.

Art. 61d:

Abs. 2 ist völlig unzureichend, da der Wortlaut der Bestimmung in dieser Form nicht umsetzbar ist. Es ist nicht mit dem FZA – weder in der bisherigen noch künftigen Version – kompatibel, EU-Bürger alleine gestützt auf den Tatbestand wie beschrieben umzusetzen. Das Freizügigkeitsabkommen wurde durch unser höchstes Gericht – unter Übernahme der Rechtsprechung des EuGH – wiederholt derart ausgelegt, dass es weiterer Kriterien bedarf, um die Rechte im Freizügigkeitsabkommen einschränken zu können wie z.B. schwerwiegender Verstoss und gegenwärtige Gefährdung sowie Verhältnismässigkeit. Das bedeutet, es ist reine Augenwischerei, wenn wir Bestimmungen in einem Bundesgesetz erlassen, das der Rechtsprechung des EuGHs derart offensichtlich widerspricht und folglich in dieser Art nicht umsetzbar ist, da wir diese Rechtsprechung zwingend zu übernehmen haben, was das Bundesgericht ja bereits in der Vergangenheit getan hat. Der Bundesrat ist sich dessen bewusst, weshalb er ergänzt hat «gemäss dem FZA feststellen»… Schliesslich gilt es auch zu beachten, dass der EuGH Massnahmen gegen EU-Bürger allgemein nur sehr restriktiv zulässt und deshalb auch den Verhältnismässigkeitsbegriff anders auslegt als die Schweizer Bevölkerung. Die Schweiz kann deshalb ihr grosses Interesse an der Wegweisung von Delinquenten nicht umsetzen.

Art. 61e:

Es ist absolut stossend, dass das Recht auf Daueraufenthalt erst nach 2 Jahren Landesabwesenheit erlischt. Zielführender wäre die bisherige Erlöschensfrist für Bewilligungen ab 6 Monaten Auslandaufenthalt, was bereits überaus grosszügig ist. Es steht jedem frei, nach Rückkehr ein neues Gesuch zu stellen, dafür muss man nicht ein Daueraufenthaltsrecht in dieser Form vorsehen. In der Praxis führt das zu öffentlichen Finanzleistungen auf ein Konto für Personen, die mehrheitlich im Ausland sind. Denn es steht nirgends, dass nach kurzem Aufenthalt in der Schweiz nicht gleich wieder 2 Jahre ins Ausland gehen können. Damit könne jemand, der das Daueraufenthaltsrecht erhalten hat,

in den nächsten 5 Jahren insgesamt 4 Jahre im Ausland weilen und hätte dennoch ein Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz, was völlig absurd und kontraproduktiv ist. Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen sind für Personen mit Wohnsitz und faktischem Aufenthalt in der Schweiz gedacht. Darüber bestünde so keinerlei Kontrolle mehr und die Leistungen würden zu Unrecht ohne Kaufkraftbereinigung ins Ausland fliessen. Dies obwohl eigentlich die Sozialhilfebehörden resp. Sozialdienste Kürzungen der Sozialhilfe verfügen prüfen und verfügen müssten ab einem Auslandaufenthalt von über 1 Monat. Aber wer das nicht meldet, dem wird auch nichts gekürzt und im AHV-Alter (Ergänzungsleistungen) wird ohnehin nichts mehr verlangt, weshalb diese Personen gänzlich unter dem Radar sind.

In Absatz 2 wird wieder unredlich ein Wortlaut gewählt, der nicht FZA-kompatibel ist, weshalb wiederum der Zusatz «gemäss dem FZA» hinzugefügt wurde, im Wissen, dass das FZA diese Bestimmung in der konkreten Anwendung nicht erfassen wird.

Art. 122d:

Absatz 3 findet keine Entsprechung im (geänderten) FZA, weshalb die Schweiz nicht einseitig restriktivere Voraussetzungen resp. Sanktionen schaffen kann. Auch diese Bestimmung scheint einzig den Volkswillen beruhigen oder schlimmstenfalls Volk und Parlament an der Nase herumführen zu wollen.

Änderungen Zivilgesetzbuch (ZGB)

Art. 89a Abs. 6 Ziff. 24:

Diese Integration der internationalen Koordination der EU im Bereich der Personalfürsorgestiftungen auf dem Gebiet der AHV und dem FZG kann sich verheerend auswirken. Das Änderungsprotokoll führt faktisch zu einer Harmonisierung des EU-Sozialversicherungsrechts, das über die bestehende Koordinierung hinausgeht. Es handelt sich hierbei um das System der beruflichen Vorsorge (2. Säule), in welcher wir einen massiven Kompetenzverlust erfahren würden. So ist aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme auch möglich, dass im EU-Raum bald Barauszahlungen auch des obligatorischen Teils möglich sein werden, das Geld dann ausgegeben wird und die Betroffenen dann in der Schweiz im Alter nicht mehr über genügend Vermögen für den Lebensunterhalt verfügen. Dieses Risiko ist bereits aufgrund der geringen Renten aus dem EU-Raum akut und würde damit weiter erhöht. Die Gefahr der Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen zu Lasten der Schweiz steigt dadurch erheblich. Es muss sichergestellt werden, dass das Geld zwischen den Grenzen nicht verpufft, zumal bereits in der Vergangenheit Schwierigkeiten mit gewissen Ländern wie Bulgarien und Rumänien diesbezüglich zu verzeichnen sind.

Änderungen Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)

Art. 24a:

Es mutet geradezu tragisch an, wenn aufgrund der erweiterten Personenfreizügigkeit, welche nur der kurzfristig denkenden Wirtschaft dient, welche alle Nachteile zu Lasten Steuerzahler, Gesellschaft und Natur ausblendet, derartige Bürokratiemonster wie Strategien zur Wiedereingliederung nötig sind. So sollen Arbeitsämter und Stellensuchende schriftliche Strategien festhalten. Wenn jemand nicht arbeiten und lieber Arbeitslosentaggelder beziehen möchte, hilft auch auch die beste Strategie nichts und verkommt zum aufwändigen Papiertiger. Zudem bindet ein solches Vorgehen weitere Personalressourcen. Solange die RAVs immer noch individuell ein Kreuzchenformular genügen lassen, das in einem halben Tag pro Monat erledigt werden kann, ist der Sache nicht gedient. Die hinreichenden pro forma «Bewerbungen» haben sich bereits herumgesprochen. Es sollten aber keine Blindbewerbungen angerechnet werden an das soll wie es bislang allzu oft geschieht und es müssten zwingend die Stelleninserate, Bewerbungsschreiben und Absagen abgeliefert werden, kombiniert mit Stichprobenkontrollen. Alles andere ist nicht zielführend.

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)

Im BVG wird die absolute Gleichbehandlung der EU-Bürger, auch der Grenzgänger festgehalten. Mit dieser allgemeinen Regel geben wir unsere Kompetenzen – nicht nur im Bereich der ersten, sondern nun auch der zweiten Säule – auf, was keinesfalls hingenommen werden darf.

Entsendegesetz (EntsG):

Auch hier zeigt sich, dass aufwändige und kostenintensive Kontrollen gegen Lohndumping stattfinden müssen aufgrund des Freizügigkeitsabkommens. Diese werden mit einer Ausweitung desselben noch ansteigen, wobei auch sie nur die Spitze des Eisbergs erkennen können.

Es ist notwendig, dass die Melderechte bei Missständen – entgegen dem Entwurf – gewahrt bleiben.

Die Hinterlegung einer Kaution von unredlichen Arbeitgebern bei Vertössen gegen allgemein verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträgen, sofern dieselbe in ebendiesem GAV vorgesehen ist, entbehrt jeglicher Wirksamkeit. Generell müsste solchen Arbeitgebern – mit oder ohne Gesamtarbeitsvertrag – die Entsendung von Arbeitnehmenden verwehrt werden. Je nach Schwere des Verstosses soll diese Massnahme zwischen 2 und 10 Jahren betragen. Eine Entsendung in andere EU-Länder bleibt nach wie vor möglich, weshalb diese Massnahme verhältnismässig ist.

Melde*rechte* sind ungenügend, da diese im Ermessen der zuständigen Personen liegen und die Umsetzung dadurch willkürlich vorgenommen werden kann und nicht berechenbar ist. Oftmals erfolgen auch keine Meldungen, da sich die potentiellen Meldeerstatter nicht für nachfolgende Massnahmen schuldig machen wollen. Mit einer Meldepflicht müssen sie nicht lange überlegen und u.U. mit sich ringen, sondern es wird zum üblichen Prozedere bei Verfehlungen wie es sein sollte.

Die neu durch die Schweiz kreierte Informationsplattform ist kostenintensiv und sollte auf die Entsender abgewälzt werden. Auch die weiteren Bestimmungen, welche eingeführt werden mussten, um Missstände bei der Entsendung von Arbeitnehmenden aus der EU möglichst gering zu halten, sind exorbitant und sehr aufwändig sowie ressourcenintensiv. Es zeigt, dass man die Bevölkerung beruhigen möchte ohne die innerschweizerischen Massnahmen jedoch mit einem Preisschild zu versehen und transparent zu sein, indem man darauf hinweist, nur einen sehr kleinen Teil von Missständen im Nachhinein ahnen zu können.

Obligationenrecht (OR):

Die neuen Bestimmungen, insbesondere Art. 335m greifen tief in die Vertragsfreiheit ein und führt zu erheblichen Einschränkungen und Umtrieben für die Wirtschaft.

BG über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz):

Die Universitäten dürfen aufgrund des FZA für EU-Bürger keine (kostendeckenden) höheren Gebühren als für Schweizer verlangen, selbst dann nicht, wenn erstere ihren Wohnsitz gar nicht in der EU haben. Das ist stossend, da der Schweizer Steuerzahler damit Ausländer subventioniert, zumal die Studiengebühren bei Weitem nicht die tatsächlichen Kosten abbilden. Diese Regelung muss wegfallen, was aber nur möglich ist, wenn das Änderungsprotokoll zum FZA nicht angenommen wird, da sonst Ausgleichsmassnahmen in derselben Höhe seitens EU zu erwarten sind, was grotesk wäre. Auch Finanzhilfen aufgrund des Gleichbehandlungsgebots nach FZA sind zu verweigern. Gänzlich unsinnig ist die neue Regelung, wonach aufgrund dieses Gebots der Bund die Beiträge an die tertiären Ausbildungsstätten erhöht, um dem Gleichbehandlungsgebot nach FZA nachzukommen. Die Universitäten und Fachhochschulen sollten vielmehr nicht so viele ausländische Studierende zulassen, welche lediglich zwecks Studium in die Schweiz reisen oder ihren (offiziellen) Wohnsitz gar im Ausland belassen.

Institutionelle Änderungen

Neuer Grundsatz der einheitlichen Auslegung

Neben den materiellen Änderungen fällt institutionell ins Gewicht, dass die «stabilisierten» und «weitergeführten» Abkommen gemäss den jeweiligen Institutionellen Protokollen (beim FZA das IP-FZA) vorsehen, dass die massgeblichen EU-Rechtsakte (beim FZA die UBRL) neu «nach dem

Grundsatz der einheitlichen Auslegung» auszulegen sein werden (so neu auch ausdrücklich betont in der ergänzten Präambel zum FZA). Damit wird die diesbezügliche - auch die künftige - Rechtsprechung des EuGH von den rechtsanwendenden Behörden in der Schweiz neu direkt zu berücksichtigen sein. Dies stellt – im Vergleich zum *status quo* – eine wesentliche Änderung dar, war eine Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH doch bis anhin formell nur bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des FZA im Jahr 1999 verpflichtend (Art. 16 Abs. 2 FZA).[128]

Neue dynamische bzw. automatisierte Rechtsübernahme

Die «dynamische Rechtsübernahme» wird in den einzelnen Verträgen unterschiedlich ausgestaltet: Für die Abkommen über den Landverkehr und die technischen Handelshemmnisse (MRA) gilt das Äquivalenzverfahren, während für die anderen Verträge – Freizügigkeit, Strom, Lebensmittel, Luftverkehr – das Integrationverfahren gilt.

Während die Äquivalenzmethode der Schweiz bei der Rechtsübernahme noch einen gewissen Spielraum belässt, enthält die Integrationsmethode *de facto* einen Automatismus: Die von der EU beschlossenen Rechtsakte werden durch ihre Integration unmittelbar «Teil der Schweizer Rechtsordnung» (so ausdrücklich Art. 5 Ziff. 2 IP-FZA), ohne dass sie ins Landesrecht überführt werden müssen. Wehren sich die schweizerischen Vertreter im Gemischten Ausschuss (GA) folglich nicht, ist das neue EU-Recht rechtsverbindlich und irreversibel übernommen und sofort anwendbar – samt den dazugehörigen Verordnungen und – was meist vergessen geht – samt der künftigen Rechtsprechung des EuGH. Parlament und Volk werden durch diesen Mechanismus ausgeschaltet: Sie haben zu diesem neuen, via den Gemischten Ausschuss ins Abkommen integrierten EU-Recht nichts mehr zu sagen[129].

Automatisierte Rechtsübernahme im Bereich des FZA

Das neue FZA (IP-FZA) verpflichtet die Schweiz zur dynamischen Integration künftiger Rechtsakte der EU ins Abkommen bzw. in dessen Anhänge, wenn diese in den Geltungsbereich des Abkommens fallen und keine der vereinbarten Ausnahmen betreffen. Im Vordergrund steht hier erneut eine mögliche Weiterentwicklung der UBRL durch die EU.

Der Bundesrat erachtet dies dennoch nicht als Widerspruch zu Art. 121a BV und führt dafür eine äusserst seltsame, technokratisch anmutende Argumentationslinie an. Selbst wenn die Schweiz sich mit dem Institutionellen Protokoll dazu verpflichte, künftige Änderungen zu übernehmen, geschehe dies ja «nicht automatisch». Die Schweiz könne beschliessen, «auf die Übernahme eines Rechtsakts zu verzichten». Daher sei auch die dynamische Rechtsübernahme konform mit Art. 121a BV. Man müsse allenfalls einfach Ausgleichsmassnahmen tragen (Erläuternder Bericht S. 389).

Integrationsmethode hebelt verfassungsmässigen schweizerischen Gesetzgeber aus

Diese Auffassung ist aus mehreren Gründen unzutreffend und klar abzulehnen. Die dynamische Rechtsübernahme gemäss der (ausgerechnet) im Bereich des FZA und damit der Zuwanderung massgeblichen Integrationsmethode ist de facto eine automatisierte Rechtsübernahme. Die Übernahme erfolgt zwar nicht vollends automatisch, belässt der Schweiz aber auch keinerlei Spielraum bei der Ausgestaltung. Der ordentliche Gesetzgebungsprozess ist ausgeschaltet, weil die Übernahme direkt durch den Gemischten Ausschuss erfolgt. Damit haben Parlament und Volk, mithin der ordentliche verfassungsmässige Gesetzgeber, nichts mehr zu sagen.

Hinzu kommt, dass das Institutionelle Protokoll vom inhärenten Grundverständnis ausgeht, dass die Schweiz die Weiterentwicklung aller relevanter EU-Rechtsakte übernimmt und diese in die Anhänge des Abkommens übernimmt, das direkt innerstaatliche Gültigkeit erlangt. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die Übernahmebeschlüsse einzig durch den Gemischten Ausschuss gefällt werden (Art. 4

[128] Allerdings wich das Bundesgericht von der Auslegung abkommensrelevanter unionsrechtlicher Bestimmungen durch den EuGH nach dem Unterzeichnungsdatum dennoch nur bei Vorliegen "triftiger" Gründe ab (BGE 140 II 460 E. 4.1), und verneinte solche «triftige Gründe» selbst mit Blick auf Art. 121a BV, der infolge Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in die BV Eingang fand (BGE 142 II 35).
[129] Vgl. Art. 5 IP-FZA; Erläuternder Bericht des Bundesrates zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», S. 73 f.

IP-FZA). Es findet kein innerstaatlicher Rechtsetzungsprozess statt (Vernehmlassung, inhaltliche parlamentarische Beratung), der die Form der Übernahme in das Abkommen durch Akteure ausserhalb der Exekutive beeinflussen könnte, sondern lediglich ein Ratifikationsprozess.

Zustimmung zu Integrationsmethode ist völkerrechtlich fragwürdig

Die schweizerischen Vertreter im Gemischten Ausschuss dürften (theoretisch) gar keiner Änderung des Abkommens zustimmen, die nicht mit Art. 121a BV vereinbar ist. Deren praktische Rolle im Gemischten Ausschuss klammert der Bundesrat in seinen Ausführungen aus. Somit würde sich die Schweiz bei Genehmigung des IP-FZA zu einem dynamischen Rechtsübernahme-Mechanismus verpflichten, den sie und ihre Vertreter im Gemischten Ausschuss aber unter gewissen Umständen gar nicht einhalten könnten bzw. dürften. Denn Art. 121a Abs. 4 BV ist im allgemeinen völkerrechtlichen Kontext dahingehend zu interpretieren, dass sich das Verbot von neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nur auf den Zeitpunkt der Ratifikation bezieht, sondern bereits auf den (früheren) Zeitpunkt der Unterzeichnung oder das (bisherige) Verhalten der schweizerischen Vertreter im Gemischten Ausschuss (vgl. völkerrechtliches Frustrationsverbot in Art. 18 WVK). Wenn also die schweizerischen Vertreter im Gemischten Ausschuss erkennen, dass eine Weiterentwicklung des EU-Rechtes nicht mit Art. 121a der BV konform wäre, dürften sie dessen Übernahme in das Abkommen gar nicht erst zustimmen, weil sie wüssten, dass die BV dies gar nicht zulässt.

Es wäre zudem auch stossend und sowohl rechtlich als auch politisch nicht nachvollziehbar, wenn die Genehmigung des Institutionellen Protokolls inklusive der dynamischen Rechtsübernahme wie vom Bundesrat beabsichtigt nur dem fakultativen Referendum unterstellt würde – im Einzelfall könnte es nämlich dann doch sein, dass die Übernahme einer einzelnen Bestimmung von EU-Recht im Rahmen des vereinbarten Prozesses eine Verfassungsänderung mit obligatorischem Referendum nach sich zöge.

Aus Sicht der SVP ist die Argumentation des Bundesrates dezidiert abzulehnen, da die dynamische Rechtsübernahme nach der beim FZA massgeblichen Integrationsmethode de facto automatisiert und unter Ausschluss des verfassungsmässigen Gesetzgebers abläuft. Zudem entspricht die Auffassung des Bundesrates auch nicht dem Sinn und Geist des Abkommens und ist daher auch völkerrechtlich fragwürdig.

Neues Streitbeilegungsverfahren mit vorgeschobenem Pseudo-Schiedsgericht

Der neu geschaffene Streitbeilegungsmechanismus kommt zum Zug, wenn zwischen der EU und der Schweiz entweder Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Abkommen oder Streitigkeiten über die Übernahme oder Anwendung von EU-Recht entstehen. Finden die beiden Parteien im Gemischten Ausschuss keine Lösung, kann jede Partei die Einberufung eines Schiedsgericht verlangen, das aus Vertretern beider Parteien besteht.

Das letzte Wort haben fremde Richter: Der EuGH, das Gericht der Gegenpartei

Zu den wirklich wichtigen zentralen Fragen hat das Schiedsgericht aber de facto nichts zu sagen: Betrifft der Streitfall die Auslegung oder Anwendung von EU-unionsrechtlichen Begriffen (also auch inhaltsgleiches Abkommensrecht) oder von EU-Rechtsakten, hat es die relevante Frage dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Vorab-Entscheidung vorzulegen. Das Schiedsgericht funktioniert dabei gleich und ist auf derselben Stufe anzusiedeln wie ein nationales Gericht eines EU-Staates, obwohl die Schweiz nicht EU-Mitglied ist. Institutionell ist dieser Umstand besonders bedenklich, da es funktional keinen Unterschied zwischen dem Schiedsgericht und einem nationalen Gericht eines Mitgliedstaats gibt, z.B. eines Oberlandesgerichts in Deutschland, das dann der Vorlagepflicht an den (parteiischen) EuGH untersteht und durch dessen «einheitliche Auslegung des EU-Rechts» gebunden sein wird.

Der Entscheid des EuGH ist für das Schiedsgericht verbindlich. Wenn also unionsrechtliche Begriffe aus dem EU-Recht eine Rolle spielen, was gerade beim FZA praktisch immer der Fall ist, ist die Auslegung des EuGH und nicht jene des Schiedsgerichts massgeblich. Damit entscheidet im Ergebnis das Gericht der Gegenpartei EU (EuGH), mithin ein nicht-unabhängiges und nicht-unparteiisches

Gericht, abschliessend über Fragen, die für die Schweiz von zentraler Bedeutung sind, gerade bei der Zuwanderung[130]. Für ein freies und unabhängiges Land ist dieser Umstand in instututionneller Hinsicht äusserst bedenklich, zumal parteiische und abhängige Richter in jedem halbwegs vernünftigen rechtsstaatlichen Verfahren in den Ausstand versetzt werden, weil ihre Mitwirkung gegen fundamentale verfassungsmässige Rechte verstösst (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Abs. 1 EMRK). Dennoch akzeptiert es der Bundesrat, dass am Ende – über den Umweg über das Schiedsgericht- fremde Richter über für unser Land absolut entscheidende Fragen entscheiden.

Der EuGH ist der Europäisierung verpflichtet, nicht dem Nationalstaat

Hinzu kommt: Der EuGH ist bekannt als eigentlicher «Integrationsmotor». Er ist der immer tieferen Integration aller Staaten und somit der Europäisierung aller Staaten verpflichtet. Dies hat er schon unzählige Male bewiesen, jüngst in einem aufsehenerregenden Urteil gegen Malta im Bereich der UBRL, die künftig grösstenteils auch auf die Schweiz anwendbar sein wird. In diesem Urteil hat der EuGH die Kompetenz zur Verleihung der Staatsbürgerschaft – notabene ohne rechtliche Grundlage und alleine durch richterliche Rechtsschöpfung – weitgehend europäisiert. Dabei handelt es sich nicht um eine Kleinigkeit: Bei der Verleihung der eigenen Staatsbürgerschaft geht es um eine Kernkompetenz eines jeden Staates.

Das vorgesehene institutionelle Gefüge – insbesondere die automatisierte Rechtsübernahme, die faktische Überwachung der Schweiz durch die Europäische Kommission und das Auslegungsmonopol des EuGH für EU-Recht birgt aus der Perspektive der Unabhängigkeit und Souveränität gravierende Risiken für die Schweiz[131]. Welches politische Eigenleben mit aktivistischen Richtern besetzte Gerichte mittlerweile entwickelt haben, sieht man bestens am EGMR und dem IGH mit seinem jüngsten Klima-Gutachten. Die Übertragung von Entscheidkompetenzen an fremde Richter ist nichts anderes als die Aufgabe der eigenen Institutionen und eine Blankovollmacht für die Rechtfortentwicklung von Recht, das grösstenteils noch nicht einmal bekannt ist und erst mit der automatisierten Rechtsübernahme eingeführt wird.

Aus Sicht der SVP ist der Streitbeilegungsmechanismus dezidiert abzulehnen, da er mit der Übertragung von Entscheidkompetenzen an fremde Richter die Unabhängigkeit der Schweiz massiv gefährdet. Das Schiedsgericht ist eine Farce und purer Schein. Entscheiden wird am Ende ausschliesslich der EuGH, was angesichts der automatisierten Rechtsübernahme und der expansiven Rechtsfortentwicklung des EuGH umso problematischer ist.

Bestimmungen im Detail

Kapitel I

Artikel 1:

Absatz 2:

Hier wird nicht abschliessend niedergeschrieben, dass namentlich institutionelle Lösungen für das Abkommen festgelegt werden, die alle bisherigen und künftigen bilateralen Abkommen in den Binnenmarktsbereichen gemeinsam sind. Der Begriff «namentlich» ist ein Juristen-Trick, um später in der Rechtsprechung und Rechtsauslegung durch den EuGH die Auflistung zu erweitern, da diese dadurch explizit nach oben offen ist. Das bedeutet nichts anderes, als dass wir die Büchse der Pandora teuer einkaufen ohne jegliche Rechtssicherheit und Berechenbarkeit. Damit wird die Homogenisierungstendenz der EU klar ersichtlich, da diese keine Ausnahmen weder für die heutigen noch künftigen Abkommen möchte, sondern die Schweiz an die kurze Leine des EuGH und der EU-Bürokraten - welche auch in den Gremien und Ausschüssen sitzen werden - nehmen.

In demselben Satz folgt ein weiterer Begriff, der explizit Raum für künftige Erweiterungen vorsieht, nämlich «insbesondere». Gleich sein sollen a) die Verfahren zur Angleichung des Abkommens an die

[130] Vgl. Art. 10 Institutionelles Protokoll zum Freizügigkeitsabkommen (FZA); Erläuternder Bericht des Bundesrates zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», S. 82 f.
[131] Vgl. Baudenbacher, Die grenzenlose Auslegung des Rechts, NZZ vom 16. Mai 2025.

Rechtsakte der Union; b) die einheitliche Auslegung und Anwendung dieses Abkommens und der Rechtsakte der Union; c) die Überwachung und Anwendung des Abkommens; d) die Beilegung von Streitigkeiten.

Zu den einzelnen Punkten:

a) Das Abkommen soll - nach EU-Verfahren - an alle Rechtsakte der Union in diesem Bereich heute und künftig angeglichen werden. Das bedeutet eine einseitige und unlimitierte Übernahme von der EU durch die Schweiz ohne Mitsprache- oder Mitbestimmungsrecht. Der Begriff «Rechtsakte» ist nach der EU ebenfalls sehr weit zu verstehen: 1) Verordnungen sind verbindliche Rechtsakte, welche *unmittelbar und in vollem Umfang* gelten, sie müssen nicht zusätzlich in nationales Recht umgesetzt werden. 2) Richtlinien sind ein Ziel, dessen *Umsetzung* den nationalen Staaten überlassen wird. 3) Beschlüsse sind *verbindlich* für die jeweiligen *Adressaten*. 4) Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich, sie dienen als *Orientierung* und werden von der Rechtsprechung herangezogen für die Auslegung bei Streitigkeiten. Es dauert deshalb nicht lange bis die Empfehlungen zu Präjudizien, Gewohnheitsrecht und schliesslich Regeln werden. 5) Stellungnahmen sind nicht rechtsverbindlich, aber dennoch *Einschätzungen* von zuständigen EU-Institutionen zu gewissen Themen, die in aller Regel berücksichtigt und angewendet werden. Man kann kaum davon abweichen, da die Stellungnahme ja aus der Feder von Experten resp. Fachverantwortlichen stammt.

   All diese Rechtsakte, welche die EU in hoher Kadenz erlässt, wird die Schweiz übernehmen und anwenden müssen. Das erfordert nicht nur einen riesigen Personalaufwand beim Bund und in den Kantonen, sondern hat Konsequenzen in der Anwendung, welche für die Schweiz weder beeinflussbar noch absehbar sind.

b) Mit der «einheitlichen Auslegung und Anwendung des Abkommens und der Rechtsakte der EU» wird deutlich, dass die EU eine Gleichschaltung anstrebt und die Eigenheiten und den Föderalismus der Schweiz hier keinen Platz hat. Die EU möchte unbedingt verhindern, dass gewisse Länder ausscheren, weshalb hier klar deklariert ist, dass die Schweiz keine anderen Interpretationen als die Organe der EU vornehmen kann. Das, was die Schweiz ausmacht: Die kantonale Autonomie in vielen Bereich, unterschiedliche Rechtsprechung der kantonalen Gerichte im Rahmen des Ermessensspielraums, angepasste Ausführungsbestimmungen unter Berücksichtigung der kantonalen Gegebenheiten (Berg, Tal, Stadt, Demografie, Zentrumslast etc.) wird die EU aufgrund ihres Homogenitätsstrebens nicht berücksichtigen. Die Schweiz wird nicht mehr die Hoheit über sie betreffende Rechtsakte und deren Umsetzung haben.

c) Auch die Überwachung und Anwendung des Abkommens – mit dieser Wiederholung soll wohl die Wichtigkeit und Unerbittlichkeit der EU bekräftigt werden - sollen vereinheitlicht werden. Dies bedeutet regelmässige, zahlreiche Sitzungen sowie Berichterstattung zu Händen der EU. Es ist zu erahnen, dass bei jeglicher Eigeninterpretation oder Verstimmung der EU gleich reagiert wird und Handlungspflichten auf die Schweiz zur sofortigen Umsetzung zukommen werden.

d) Schliesslich haben wir auch keine eigenständige Judikative mehr in diesem Bereich und künftigen Rechtsakten der EU. Auch die Streitverfahren müssen einheitlich zur EU sein.

Kapitel 2:

Dieses Kapitel hat den vielsagenden Titel «Angleichung des Abkommens an die Rechtsakte der Union».

Artikel 4:

Es soll - mehr schlecht als Recht - der Anschein der Teilhabe erweckt werden, wenn erwähnt wird, dass die Schweiz über geplante Rechtsakte der EU informiert wird und *informell* Sachverständige der Schweiz *zu Rate gezogen* werden. Die EU profitiert damit von treuen Experten aus der Schweiz, um dann doch ihr eigenes Ding zu drehen. Sie haben sich damit jedoch einen Teil der hohen Kosten durch die eigenen Sachverständigen gespart. Ein Mehrwert für die Schweiz kann darin nicht erblickt werden. Ohne Mitspracherecht ist für die Schweiz auch ein umtriebigerer, *ständiger Informations- und Konsultationsprozess* nicht dienlich.

In Absatz 2 wird die Verästelung der Einmischung der EU noch verdeutlicht. So wird klargestellt, dass für Durchführungsrechtsakte im Nachgang zu Basisrechtsakten der Union die Kommission wiederum Sachverständige auch aus der Schweiz zu Rate hinzuzieht. Dies zeigt auf, dass zum Abkommen sowie zu den zahlreichen Rechtsakten, auf die verwiesen wird noch zahlreiche neue laufend hinzukommen werden. So produktiv wie die EU neue Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse erlässt, kann die Schweiz gar nicht mitkommen, ohne enorme Personalressourcen freizustellen, die bislang in den Finanzvorlagen nicht in Erscheinung getreten sind und den Steuerzahler teuer zu stehen kommen werden.

Artikel 5:

Es wird angeordnet, dass die Schweiz die *künftigen Rechtsakte* der Union, die in den Bereich dieses Abkommens fallen, so rasch als möglich zu integrieren hat. Ein solch zeitlicher Druck ist mit unseren rechtsstaatlichen Garantien und den demokratischen Entscheidprozessen *nicht kompatibel*. Die Interessengruppen müssen zu Änderungen fundiert Stellung beziehen können und das Parlament muss auch darüber beraten und entscheiden können. Es zeigt sich bereits an dieser Stelle, dass die EU unter dynamisch etwas anderes versteht als der Bundesrat, nämlich, dass die neuen EU-Regeln zackig umgesetzt werden ohne den Einbezug lästiger Bürger, die anderer Meinung sein könnten, welche gemäss Gusto der EU ihnen ohnehin nicht zustehen sollte.

In Absatz 3 wird die Schweiz wieder über zu implementierende neue Rechtsakte der EU *informiert*. Auf Antrag darf die Schweiz einen *Meinungsaustauch* führen, selbstverständlich ohne Mitentscheidungsrecht. Schliesslich ändert dieser Austausch nichts mehr am bereits beschlossenen und zu übernehmenden Rechtsakt der EU, da es sich um einen wenig konstruktiven - geschweige denn effektiven - Meinungsaustausch handelt. Da kann man bereits heute ohne hellseherische Fähigkeiten vorhersagen, dass dies zu *«ausser Spesen nichts gewesen»-Ergebnissen* führen wird.

Auch in Absatz 5 wird mit sprachlichen Kniffen gearbeitet, indem vorgegaukelt wird, dass der Gemischte Ausschuss Änderungen situativ genehmigen kann. Es handelt sich bei dieser Norm um eine «**Kann**»-Bestimmung, das bedeutet, dass es im freien Ermessen der EU liegt, ob sie den gemischten Ausschuss anhört. Sie wird das jedoch nur äusserst selten und in unwichtigen Neuerungen machen, um die eigenen Mitgliedstaaten nicht aufzuschrecken und keine – aus Sicht der EU – unnötigen Umwege mit unsicherem Ausgang zu machen. Es geht hier klar darum, der Schweizer Bevölkerung Sand in die Augen zu streuen und zu beschwichtigen. Die Schweiz hat keinerlei Handhabe solch eine Genehmigung zu erzwingen. Schliesslich ist auch klar, dass der Bundesrat nur EU-Befürworter aus der Bundesverwaltung, Gericht oder von Akademiker in dieses Gremium schicken wird, so dass selbst mit einer Schweizer Vertretung bei der Anhörung diese Stimme nicht im Sinne der Bevölkerung sein wird. Es werden dort auch keine erfahrenen Praktiker mitreden dürfen, solche sind unerwünscht. Aber selbst wenn dem so wäre, dann wäre die Übermacht immer noch bei der EU, da im Falle der Stimmengleichheit EU-Schweiz der Generalsekretär den Stichentscheid hat. Da die Schweiz schwach verhandelt und sich nicht durchsetzen kann, wird auch der Generalsekretär von der EU bestimmt werden, welcher dann die Interessen ebendieser vertreten wird und nicht diejenigen der Schweiz.

Auch die nachträgliche Aufhebung von Rechtsakten seitens EU müssen wir übernehmen (Abs. 6).

Es werden in Absatz 7 Ausnahmen vorgesehen, wonach gewisse Rechtsakte der Union nicht so rasch als möglich in das Abkommen zu integrieren sind. Dies kann man nun unterschiedlich verstehen und je nach politischer Gesinnung wird dies auch zu verschiedenen Auslegungsergebnissen der Juristen führen. So kann dies ausgelegt werden als dass die neuen Rechtsakte selbst in diesen Bereichen nachträglich in das Abkommen zu integrieren ist, aber *nicht so rasch als möglich*, sondern regulär. Oder aber nachträgliche Änderungen in diesen Bereichen sollen grundsätzlich überhaupt nicht möglich sein ohne Zustimmung der Schweiz. An diesem Beispiel zeigt sich bereits im Vorfeld, welch wichtige Rolle der EuGH spielt, denn er entscheidet abschliessend und verbindlich über die Interpretation dieser Bestimmungen, welche einen immensen Einfluss auf die Schweiz haben. Dabei wird er rollenbewusst die Interessen der EU hochhalten.

Artikel 6:

Die neuen Rechtsakte der EU, welche die Schweiz übernehmen muss, sind in spätestens 2 Jahren durch die Schweiz ihrerseits in Kraft zu setzen, im Falle eines Referendums spätestens 3 Jahre ab der Mitteilung durch die EU. Damit hat die Schweiz tatsächlich die Pistole im Nacken, wenn sie sich in den so wichtigen demokratischen Verfahren und dem Meinungsbildungsprozess unter Druck setzen lässt. Die bewährte schweizerische Demokratie, welche auf einen bereiten Meinungsaustausch zwischen den verschiedenen Interessengruppen und der parlamentarischen Arbeit setzt, kann nicht mehr frei handeln und entscheiden. Dadurch wird am Kern unseres Rechtsstaates nicht nur gekratzt, sondern es werden ihm - alleine durch diese Beschleunigung - tiefe Furchen versetzt.

Der Gipfel der Bevormundung stellt dann aber Absatz 3 dar, wonach die Vertragsparteien die neuen Rechtsakte der EU vorläufig anzuwenden haben, selbst wenn die Schweiz informiert hat, dass noch *verfassungsrechtliche Verpflichtungen vorgelagert* sind wie z.B. Abstimmungen, parlamentarische Debatten, Kommissionsentscheide etc. Damit wird eine Vorwirkung von neuen EU-Regeln verbrieft, die von der Schweiz noch gar nicht rechtsgültig abgesegnet wurden. Des Weiteren wird die Schweizer Bevölkerung damit vor *vollendete Tatsachen* gestellt. Eine solche Überrumpelungstaktik ist unserer ehrbaren Demokratie nicht würdig. Es ist ebenso klar, dass die Bürokraten – sollte das Volk dann anders entscheiden – während des ganzen Meinungsbildungsprozesses betonen würden, dass eine abrupte Aufhebung der bereits in Gang gesetzten Praxis à la EU massive Probleme bereiten würden und ja schliesslich alles bereits laufe. Dadurch werden wiederum Heerscharen der Bundesverwaltung für die «richtige» Kommunikation verwendet werden und ebenso für alle Umsetzungsmassnahmen, die für die Umsetzung der neuen – aber vom Volk resp. dessen Vertretern – noch nicht abgesegnet sind. Das ist ein völlig unseriöses Vorgehen, wenn Entscheidprozesses vorgegriffen wird und so getan werden muss, als wären die neuen Bestimmungen bereits seitens Schweiz in Kraft gesetzt worden. Auch hier hat der Bundesrat miserabel verhandelt und eine rote Linie überschritten. Interessanterweise hat die Union selbst mehrfach verboten, dass *ihre eigenen Rechtsakte* vor Beginn der regulären Anwendbarkeit *in der Union* vorläufig angewendet werden (Abs. 3, 2. Satz und Abs. 5). Für die Schweiz aber soll genau das passieren; ein Schelm, wer Böses dabei denkt. Nicht lösbar wäre zudem der Umstand wie bereits erfolgte (vorläufige) Zahlungen, Ausgaben etc. wieder rückgängig gemacht werden können. Das Geld wird oftmals bereits weg sein und es ist nicht wahrscheinlich und auch nicht prozessökonomisch, dass der Staat sich in hunderte Verfahren verstrickt mit geringer bis keiner Ausbeute, wohl aber hohen Prozess- und Personalkosten. Auch für die Unternehmer hätte das enorme Aufwände zur Folge, insbesondere wenn die angepassten Abläufe dann schliesslich allesamt wieder rückabgewickelt werden müssten. Mit einer gelebten Wirtschaftsfreiheit sind solche Unsicherheiten nicht vereinbar.

Kapitel 3 (Auslegung und Anwendung des Abkommens)

Artikel 7: (Grundsatz der einheitlichen Auslegung)

Es wird bestimmt, dass das Abkommen sowie die neuen Rechtsakte der EU einheitlich ausgelegt und angewandt werden. Damit wird deutlich, dass dem EuGH eine wichtige Rolle in der Umsetzung des Abkommens und aller neuen Regeln der EU zukommt. Denn er hat dafür zu sorgen, dass kein EU-Land ausschert und die Länder – mit diesem Abkommen auch die Schweiz – einheitlich handelt und Recht spricht. Die EuGH-Rechtsprechung, die vor und nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangen ist, wird für die Auslegung und Anwendung der Bestimmungen angewandt. Auf diese Rechtsprechung der EU-Richter, die die Schweiz übernehmen muss, haben wir keinerlei Einfluss, sondern wir müssen die Urteile blind umsetzen, selbst wenn sie unserer nationalen Rechtsprechung in den Kantonen und selbst des höchsten Bundesgerichts widerspricht.

Artikel 8: (Grundsatz der wirksamen und harmonischen Anwendung)

Hier wird die Überwachung der «richtigen» Anwendung des Abkommens sichergestellt, welche durch die Kommission und den Schweizer Behörden vorgenommen werden soll. Diese wiederholt betonte Vorschrift der Überwachung der «Harmonisierung», sprich Angleichung, wird zu endlosen Fragen, Berichten und Gesprächen führen. Die Schweiz wird zahlreiche neue Beamten mit (zu) hohen Löhnen anstellen müssen, um ihre Sicht der Dinge bestenfalls erwähnen zu können. Bereits heute müssen wir Berichte z.H. EGMR und EU-Behörden erstellen, letztere werden in ihren Dimensionen noch exponentiell zunehmen. Die EU wird mit Argus-Augen verfolgen wie die Schweiz die EU-Regeln umsetzt

und uns piesacken wo es nur geht, um uns auf den «richtigen» Weg der EU zu bringen. Bei Regelverstoss kann der Fall dem Gemischten Ausschuss vorgelegt werden. Nach Ratifizierung des Abkommens wird die EU jegliche Scheu resp. Taktik fallen lassen und nicht genehme Fälle regelmässig dort einbringen und auf Gleichschaltung zur EU pochen.

Artikel 10:

Findet der Gemischte Ausschuss innert drei Monaten keine Lösung zu finden, so kann jede Vertragspartei das Schiedsgericht anrufen. Dessen Regeln finden sich im Anhang des Abkommens. Bei Fragen der Auslegung oder Anwendung des Abkommens oder der Rechtsakte der EU wird der Fall dem EuGH vorgelegt.

Bei Abs. 3, zweiter Absatz, wird es interessant: Liegt die Frage im Kontext der (wenigen) Ausnahmen der dynamischen Rechtsübernahme **und** geht es nicht um die Auslegung oder Anwendung von unionsrechtlichen Begriffen, so entscheidet das Schiedsgericht alleine ohne EuGH. Das Wort «und» ist in diesem Zusammenhang kumulativ zu verstehen, ansonsten der Begriff *«oder»* hätte verwendet werden müssen. Diese Wortwahl verringert die Chance, jemals eine relevante Frage ohne den EuGH – welcher keine Schweizer Richter zählt – wenigstens mit Beteiligung der Schweiz klären zu können. Es sind keine Anwendungsfälle vorstellbar, die nicht mit unionsrechtlichen Begriffen in Zusammenhang gebracht werden können, zumal das Institutionelle Protokoll ja gerade die Harmonisierung von Unionsrecht und den Binnenmarktabkommen anstrebt. Die Umsetzung und Anwendung der Abkommen und aller kommenden Rechtsakte der EU in diesen Bereichen werden deshalb von aussen bestimmt und die Schweiz muss kuschen und regelmässig entgegen den eigenen Interessen resp. den Volksinteressen die Entscheide des EuGH umsetzen müssen mit all ihren – noch nicht abschliessend – absehbaren negativen Konsequenzen. Die Schweiz hat deshalb keinerlei Rechtssicherheit und die künftigen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone, die Wirtschaft und die Bevölkerung sind völlig offen, da sich die Rechtsprechung des EuGH ständig weiterentwickelt und dieser seinen Wirkungskreis ständig ausdehnt.

Die Entscheidung des Gerichtshofs ist bindend. Die Gerichtsverfahren sind gleich wie für die EU-Staaten. Entgegen den Abschwächungen der EU-Befürworter in den Medien ist es nun unbestreitbar, dass die EuGH-Urteile keinen Interpretationsspielraum oder Umsetzungsspielraum für die Schweiz offen lässt. Die Urteile sind tel quel rasch umzusetzen, auch wenn wir keine Richter am Gerichtshof haben und bewusst kein EU-Mitgliedstaat sind.

Wer gegen das Abkommen verstossen hat, ist dem Gemischten Ausschuss rechenschaftspflichtig und muss die Massnahmen mitteilen, um diesen Zustand zu beheben. Das ist eine Bevormundung sondergleichen.

In Abs. 6 wird festgehalten, dass die Absicherungen vom Gemischten Ausschuss berücksichtigt werden. *Berücksichtigen* heisst nicht zwingend 1:1 umsetzen. Denn es folgt die Regel, wonach dies nur gilt, wenn die Absicherungen mit den einschlägigen, integrierten Rechtsakten der Union vereinbar sind. Dieser Zusatz öffnet der EU Tür und Tor – bereits im Gemischten Ausschuss – und spätestens vor dem EuGH auch die wenigen, marginalen Ausnahmen, die der Bundesrat verhandelt hat, zu torpedieren. Die EU wird regelmässig die Absicherungen und Ausnahmen der Schweiz geringer gewichten als ihre eigenen Regeln und ihre diesbezügliche Rechtsprechung. Einerseits müssen sie vor den anderen Mitgliedstaaten Stärke zeigen, andererseits möchten sie ihre eigenen Harmonisierungsinteressen ausweiten und schliesslich sehen sie sich als Gralhüter und Interpreten des EU-Rechts, das in den Abkommen zum Tragen kommt und eng miteinander verwoben ist.

Artikel 11: (Ausgleichsmassnahmen)

Unterbleibt die Mitteilung der getroffenen Massnahmen oder ist die andere Vertragspartei nach wie vor der Auffassung, dass dem Schiedsspruch nicht Folge geleistet worden ist, dann kann sie einseitig und selbständig *verhältnismässige* Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Diese werden 3 Monate nach deren Notifikation wirksam. Erfolgt durch den Gemischten Ausschuss innert Monatsfrist keine Aussetzung, Änderung oder Aufhebung dieser Ausgleichsmassnahmen, so kann jede Vertragspartei die Verhältnismässigkeit vom Schiedsgericht klären lassen. Hier zeigt sich ein weiteres grosses Problem:

Die Verhältnismässigkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der einen sehr grossen Ermessenspielraum zulässt. Es ist klar, dass die Hälfte des Gerichts, die von der EU gestellt wird, sich an der Rechtsprechung und den Werten der EU orientieren wird, zumal die Interessen der Schweiz mit ihren eigenen demokratischen sowie föderalen Werten kaum bekannt und sicherlich nicht geteilt werden. Demokratie bedeutet für Bürokraten eine Machtgefährdung, da sie sich immer wieder stellen müssen und sich nicht in ihrer Stellung resp. auf ihrem Gebaren ausruhen können. Dies stellt ein weiterer Grund dar, einseitig die EU-Interessen bei der Entscheidfindung zu gewichten. Es kommt aber auch hinzu, dass selbst in der Schweiz das Verhältnismässigkeitsgebot, welches auch in Form des Härtefalls daherkommt, oftmals völlig überbordend - und entgegen den berechtigten Interessen des Souveräns - bemüht wird. Je nach politisch-ideologischer Ausrichtung ist so ziemlich jedes Handeln angemessen oder eben nicht. Dieser schwammige Begriff öffnet der EU Tür und Tor, um der Schweiz jegliche Ausgleichsmassnahmen aufzudrücken resp. walten zu lassen und Vorteile für sich selbst herauszuholen, die die EU - aufgrund ihrer eigenen desolaten Situation - so dringend benötigen. Dass die EU viel härter agieren und verhandeln als die Schweiz, hat sie zuletzt im Kontext des Unterwerfungsvertrags gezeigt. Obwohl sie sich im Wording zurückhält, im Wissen darum, dass das Abkommen - dank der SVP - voraussichtlich noch vors Volk kommt, ist der Druck und auch die Not der EU dennoch seit Jahren spürbar. Nicht nur die EU hat Angst vor dem Machtwort der Bevölkerung, was ihr ein Graus ist, sondern auch der Schweizer Bundesrat, hat sich für das fakultative Referendum entschieden. Damit die höchste Gewalt in der Schweiz, die Bevölkerung, nun bei diesen wichtigen Abkommen, die sogar über unserer Bundesverfassung stehen, überhaupt mitentscheiden kann, wird die SVP keine Mühe scheuen und Unterschriften sammeln. Schliesslich liegt in den sog. Ausgleichsmassnahmen auch eine immanente Unlogik: Nach der Argumentation des Bundesrates und der EU hat das Abkommen für die Schweiz nur Vorteile. Es stellt sich deshalb die Frage, weshalb wir mit Ausgleichsmassnahmen belegt werden müssen, wenn wir uns bei einem Verstoss gegen das Abkommen angeblich selbst schaden? Die Antwort liegt auf der Hand: Die EU profitiert und nicht umgekehrt, deshalb will sie jegliche Abweichungen möglichst im Keim ersticken.

Artikel 12:

Erneut wird auf den Dialog unseres höchsten Gerichts mit dem EuGH hingewiesen zwecks «homogener Auslegung». Auch an dieser Stelle werden die Absichten der EU augenscheinlich: Unser Bundesgericht soll von der EU indoktriniert werden, wie es zu urteilen hat. Sololäufe unter Berücksichtigung der schweizerischen Gepflogenheiten und Besonderheiten, die unseren Föderalismus ausmachen, werden nicht akzeptiert. Deshalb wird von Anfang an Gegensteuer gegeben, um unser höchstes Gericht zu briefen. Das ist eine absolut unverfrorene Einmischung in unsere unabhängige Justiz, die nicht geduldet werden darf. Unsere Gerichte sind unabhängig und urteilen anhand der in der Schweiz geltenden Normen, inklusive allfälliger Abkommen, frei. Unsere Richter müssen nicht vom Ausland geschult werden, wie sie Recht sprechen. Auch hier zeigt sich das Ungleichgewicht und die ständige Überwachung der EU, um durchzuboxen, was sie für richtig halten. Eine solche Kontrolle unserer rechtsstaatlich konstituierten Gewalten ist einer souveränen Schweiz nicht würdig, unser Rechtsstaat funktioniert hervorragend. Hinzukommen auch in diesem Kontext Personalressourcen, die für den Austausch benötigt werden, die unser Bundesgericht nicht hat, wie sich regelmässig den Geschäfts- und Medienberichten entnehmen lässt. Das Bundesgericht ächzt unter der Falllast aufgrund der stetigen Verrechtlichung, welche die Anwälte und Juristen aus dem Boden spriessen lassen und zu regelrechten (oftmals unnötigen) Beschwerdefluten führt, aber die Rechtsvertretungen reich machen.

Schliesslich wird in Absatz 2 für alle endgültig klar, wie gross der Einfluss des EuGH auf die Schweiz sein wird: Die Schweiz darf Stellungnahmen einreichen, wenn ein Gericht eines EU-Staates dem EuGH eine Frage zur Auslegung des Abkommens oder eines Rechtsaktes der Union zur Vorabentscheidung vorliegt. Damit ist die grosse Machtfülle des EuGH auch an dieser Stelle dokumentiert. Die EU-Gerichte dürfen bindende Vorabentscheidungen initiieren, die Schweiz hingegen nicht. Damit verkommt die Schweiz zu einem ausführenden Organ des EuGH, selbstverständlich ohne jegliche Mitbestimmung und Gleichberechtigung. Die Schweiz kann dann nur noch reagieren und fremde Urteile umsetzen.

Kapitel 4: (Finanzbeitrag)

Artikel 13

Der von der Schweiz zu bezahlende Beitrag errechnet sich anhand des Quotienten aus dem Bruttoinlandprodukt. Dadurch zahlt die Schweiz als Nichtmitgliedstaat überproportional viel, da sie erfolgreicher wirtschaftet als andere EU-Staaten. Es ist deshalb für die EU von immenser Wichtigkeit, die Schweiz als Nettozahler und für den Knowhow-Transfer mit an Bord zu haben. Diese Berechnungsmethode entspricht in keiner Weise dem Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Schweiz. Die Schweiz leistet mit ihren hervorragenden Wissenschaftlern und Universitäten ungleich mehr an Wissenstransfer als die anderen EU-Staaten und muss dennoch zusätzlich überproportional viel einzahlen, da sie erfolgreicher ist als die EU-Staaten, die so dringend auf die Honigtöpfe der Schweiz angewiesen sind. Eine solch ungleiche Lastenverteilung ist nicht gerecht und belastet die Vorbild-Nationen zu Unrecht. Damit werden die Schlusslichter in der EU nicht motiviert, besser zu wirtschaften oder für eine bessere Bildung der Landsleute zu sorgen, was kontraproduktiv ist. Auch auf die Geldverteilung an die einzelnen Agenturen der Union haben wir keinen Einfluss. Um diese unhaltbaren Zustände nicht öffentlich machen zu können oder dem Schweizer Volk zu unterbreiten, verlangt das Abkommen Vertraulichkeit und Wahrung des Datenschutzes der Union. Die EU taktiert weitaus egozentrischer und kalkulierter als die Schweiz, welche ihre Eigeninteressen nicht, jedenfalls viel zu defensiv und erfolglos, verteidigt hat.

Artikel 19: (Inkrafttreten)

Dieses Protokoll tritt nach der letzten Notifikation aller Pakete mit Ausnahme des Gesundheitsabkommens, des Stromabkommens und des Abkommens betreffend Lebensmittelsicherheit (und der parlamentarischen Zusammenarbeit) in Kraft. Dadurch zeigt sich, dass auch mit der Unterteilung in Pakete keine individuellen Entscheide zu den einzelnen Abkommen möglich sind. Es wird heissen, wir müssen alle annehmen, ansonsten der bilaterale Weg zu Ende ist. Aber das sagt nur die EU und ein Ende ist keineswegs wahrscheinlich, auch nicht bei Ablehnung der neuen Abkommen, da auch unter dem heute geltenden Freizügigkeitsabkommen die EU massiv profitiert. Nicht nur aufgrund der sog. Kohäsionsbeiträge, sondern auch aufgrund der enorm hohen Sozialversicherungsleistungen, die jährlich an im EU-Raum wohnhafte EU-Bürger seitens Schweiz ausbezahlt werden. Auch dieses Vorgehen zeigt wieder wieviel effektiver die EU am Verhandlungstisch war als unser Bundesrat. Damit werden selbst die Abstimmungen über die einzelnen Pakete zur Farce. Die Unterschriftensammlung für das Zustandekommens der Referenden ist für die Gegner mit einem überdimensionalen Aufwand verbunden, der kaum stemmbar ist. Eine solche Ausgangslage ist einer direkten Demokratie wie sie die Schweiz ausmacht, nicht würdig.

Artikel 20 (Änderungen und Kündigung)

Das Protokoll kann jederzeit einvernehmlich geändert werden. Wenn man sich vor Augen führt, wie der Inhalt der Abkommen zu Ungunsten der Schweiz herausgekommen ist, so möchte man gar nicht an allfällige Verhandlungen, sprich Verschlimmbesserungen, denken. Die Schweiz ist in der Diplomatie und in den Verhandlungen zu schwach, um sich für ihre Bürger einzusetzen wie es sich gehört und erwartet werden darf. Selbst bei einem Ausserkraftsetzen des Abkommens konnte sich die EU ausbedingen, dass die Union und die Schweiz einvernehmlich Regelungen für die Anwartschaften beschliessen. Letztere sind immer zum Nachteil der Schweiz, da es um finanzielle Abgeltungen und Leistungen zu Gunsten EU-Bürger geht. Die wenigen Vorteile von Schweizern fallen dabei vergleichsweise nicht ins Gewicht. Das zeigt einmal mehr, dass die EU den Hals nicht voll genug kriegt, nicht einmal bei einer - nie stattfindenden - Kündigung des Abkommens haben wir einen clean break durchgebracht. Die EU wird nie kündigen wegen der überdimensionalen Vorteile, die sie errungen hat für ihre Mitgliedstaaten und der Abhängigkeit von unseren Finanzströmen; die Schweiz wird sich aufgrund des schwachen Bundesrats nicht bei der EU in Ungnade fallen wollen.

Anhang

Artikel 1:

Aufzählung der Programme der EU, die die Schweiz mitfinanzieren soll:

- Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES)
- Elektronischen Austausch von Informationen der sozialen Sicherheit (EESSI)
- Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)

Artikel 2:

Bei jedem Verzug der Zahlung der Rechnung, welche die EU stellt, werden der Schweiz Verzugszinsen ab Fälligkeitsdatum auferlegt. Diese setzen sich aus dem Zinssatz der Europäischen Zentralbank für ihre Hauptrefinanzierungsgeschäfte oder 0% - je nach dem welcher Wert höher ist – **plus 3,5 Prozent**.

Artikel 3:

Der von der Schweiz geschuldete Betrag kann von der EU nach oben und unten angepasst werden. Erfahrungsgemäss werden die Kosten der EU-Programme weiter in die Höhe schiessen, wohingegen mit Senkungen nicht zu rechnen ist. Die Schweiz ist damit auf Gedeih und Verderb den Rechnungsstellungen der EU ausgeliefert und zum Zahlen verdammt.

Alle Programme verweisen auf zahlreiche weitere Verordnungen, die übernommen werden müssen.

Anlage über das Schiedsgericht

Streitigkeiten werden vom Schiedsgericht endgültig entschieden und werden damit verbindlich. Können sich die Schiedsrichter nicht innert Monatsfrist auf den Vorsitzenden einigen, so wird dieser vom Generalsekretär bestellt.

Es wird eine nicht abschliessende Liste von qualifizierten Schiedsrichtern aufgelegt, welche zum Zweck haben, die Richterwahl zu beeinflussen.

Schiedsrichter können abgesetzt werden, wenn *berechtigte* Zweifel an der Unparteilichkeit oder Unabhängigkeit bestehen. Hier stellt sich die Frage, ob es reicht, wenn eine Person dies bemängelt, was politischen und ideologischen Spielen Vorschub leisten würde. Da die Werte der direkten Demokratie der EU fremd sind, ist es wahrscheinlich, dass sie deren Hochhaltung und Vertretung als nicht unabhängig betrachten. Die Schweiz braucht aber Vertreter im Schiedsgericht, die genau diese schweizerischen Werte und Errungenschaften gebührend gewichten, ohne gleich Gefahr zu laufen, abgesetzt zu werden. Der Begriff «berechtigte» Zweifel liegt ja bekanntlich im Auge des Betrachters. Dennoch kann bereits heute aufgrund der Erfahrungen innerhalb der EU festgestellt werden, dass die EU nationalen Eigenheiten keinen Raum lassen möchte und sich nicht davor scheut, Massnahmen gegenüber unliebsamen Ländern zu ergreifen. Es ist vorhersehbar, dass sich die Schweiz auch dort einreihen lassen muss, was zu unvorhersehbaren Konsequenzen führt. Bei Uneinigkeit entscheide der Generalsekretär über die Absetzung.

Kapitel III (Schiedsverfahren)

Dasselbe Schiedsgericht, das über den Vertragsverstoss entschieden hat, soll auch zuständig sein, die Verhältnismässigkeit der strittigen Ausgleichsmassnahmen zu beurteilen. Es stellt sich hier die Frage, ob das Gericht diesbezüglich noch unabhängig genug sein kann, was bezweifelt wird. Es muss darüber entscheiden, ob die vorgebrachten Probleme auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind. Dieser Beweis ist für die Schweiz sehr schwer zu erbringen und zwar aus folgenden Gründen:

- Das Abkommen hat gerade zum Ziel, den freien Personenverkehr nahezu uneingeschränkt zuzulassen und gar zu fördern. Eine massive Erhöhung der Zuwanderung ist aus Sicht der EU ein Erfolg, da genau danach gestrebt wird. Die Probleme der Schweiz wie Dichtestress, verstopfte Strassen und ÖVs, hohe Mietpreise, Ausländeranteil an Schulen, Zubetonierung der Natur um nur einige Probleme zu nennen, interessieren die EU nicht.
- Eine übermässige Belastung der Sozialversicherungen wird die EU auch nicht gelten lassen als *schwerwiegendes Problem*, da auch die Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit gewollt ist. Dies führt unweigerlich zur Schröpfung der Sozialversicherungssysteme aufgrund jährlicher Millionenzahlungen im dreistelligen Bereich alleine für EU-Bürger und deren Angehörige ins Ausland. Hinzukommen hohe Geldzahlungen an die EU-Bürger, die in der Schweiz wohnhaft sind.

Bei Dringlichkeit oder Vereinbarung kann die Entscheidfrist grundsätzlich von 12-15 Monaten halbiert werden, in anderen Fällen gilt eine Frist von 6 Monaten.

Artikel IV.1

Das Schiedsgericht entscheidet bindend mit Stimmenmehrheit. Dies gilt für alle Binnemarktabkommen sowie für das Gesundheitsabkommen, das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie das Abkommen über den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz.

Artikel IV.3

Der erste Absatz klingt auf den ersten Blick unscheinbar, er hat jedoch weitreichende Folgen: «*Das anwendbare Recht setzt sich zusammen aus dem Abkommen, den Rechtsakten der Union, auf die darin Bezug genommen wird, sowie aus allen anderen Regeln des Völkerrechts, die für die Anwendung dieser Instrumente relevant sind.*» Dass der Geltungs- und Wirkungskreis des Abkommens weit über dasselbe hinausgeht – insbesondere durch die Übernahme aller unvorhersehbaren Rechtsakte der Union in diesem Zusammenhang (den die Union sehr weit verstehen wird) -, davon handelt dieser Text weiter oben. Die Regeln des Völkerrechts beinhalten unterschiedliche Kategorien. So gibt es beispielsweise das sog. Soft Law, das rechtlich nicht bindend ist und keine einklagbaren Normen enthält, aber oft den Weg ebnen via Völkergewohnheitsrecht oder als Auslegungshilfe für Rechtsprechung und den Geltungskreis von Bestimmungen. Mit dem expliziten Einbezug und der Anwendung aller Regeln des Völkerrechts, muss selbst dieses zunächst als Soft Law verkaufte Regelwerk in den Abkommen beachtet und angewendet werden. Das ist genau so ein Fall, vor welchem die SVP seit Jahren warnt, dass nämlich zunächst als Empfehlung getarntes Völkerrecht letztlich doch in aller Härte und ohne Ausnahmen übernommen werden muss wie wenn es sog. Hard Law darstellen würde. Es ist nicht quantifizierbar wieviel an Regeln von der Schweiz übernommen werden muss, da die tausenden Entscheide des EGMR und anderer Gerichte (IGH, Ständiger Schiedshof etc.), die sich mit dem Völkerrecht auseinandersetzen, nicht alle bekannt sind und auch nicht absehbar ist, was die erfinderischen Gerichte ausserhalb der Schweiz noch alles entscheiden werden (Stichwort: Klima-Urteil). Auch das Völkergewohnheitsrecht wird die Schweiz gegen sich gelten lassen müssen, welches ebenso weder in ihrer gesamten Dimension heute noch für die Zukunft vorhersehbar ist. Da bereitet das zwingende Völkerrecht noch die geringsten Schwierigkeiten, wobei selbst in diesem Bereich die Tragweite oftmals nicht klar ist. So wurde beispielsweise der Begriff Folter auch sehr weit gefasst und die Urteile des EGMR etc. sind bei Weitem nicht unumstritten, gelten dann aber auch, wenn sie unter Verdacht stehen, politisch motiviert zu sein, wenn nicht gar die Kompetenzen zu überschreiten. All diesen Gerichten ausserhalb der Schweiz kommt mit dieser Implementierung grosses Gewicht zu. So hat jüngst Prof. Matthias Oesch in einem Interview in der NZZ[132] bestätigt, dass das Bundesgericht von einem strikten Vorrang des Freizügigkeitsabkommens gegenüber innerstaatlichem Recht ausgeht, was den angeblich verbliebenen Handlungsspielraum der Schweiz in Tat und Wahrheit gegen Null tendieren lässt in diesem wichtigen Bereich.

Artikel IV.4

Grundsätzlich kann ein Streitverfahren durch eine einvernehmliche Lösung jederzeit beigelegt werden, wäre da nicht die Übermacht des Schiedsgerichts. Dieses kann entgegen dem Willen beider Parteien in einer Sache urteilen, wenn es dies für angezeigt hält. Damit werden die Mitgliedstaaten handlungsunfähig gemacht und es werden Kosten generiert und Entscheide gefällt, die gar niemand will. Die Richter erhalten schliesslich interessante Honorare. Das Internationale Büro kann einen Kostenvorschuss verlangen. Bereits dies zeigt die grosse Machtfülle des Gerichts, welches sich einmischen kann und Präjudizien erarbeiten, wenn es gar nicht gefragt ist und die Vertragsparteien eine friedliche Lösung bereits gefunden haben. Dies führt zu einer Rechtsfortbildung nach Gutdünken mit Hang zur Willkür.

Zwischenfazit:

[132] NZZ vom 30. Juli 2025, S. 9.

- Die automatische Rechtsübernahme (Rechtsprechung und neue Erlasse der EU) untergräbt die nationale Gesetzgebungshoheit und höhlt die direkte Demokratie aus. Die Integrationsmethode, die im Abkommen über die Personenfreizügigkeit zum Tragen kommt, ist aufgrund ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit besonders gefährlich. Sollte der Bund neue heikle Erlasse der EU im Gemischten Ausschuss nicht rechtzeitig erkennen, ist es zu spät und wir haben keine Handhabe mehr. Die schiere Regulierungswut der EU erschwert die zeitgerechte Reaktion zusätzlich, von den Personalkosten ganz zu schweigen.
- Das Referendumsrecht wird entwertet und der Zeitdruck sowie die faktische Vorwirkung untergraben die Volksrechte.
- Der EuGH wird letztinstanzliche Auslegungsinstanz, was einen Verfassungsbruch darstellt und die Autonomie der nationalen Gerichte untergräbt. Er hat zudem die Interessen der EU zu vertreten und nicht diejenigen der Schweiz. So legt der EuGH beispielsweise den Arbeitnehmerbegriff sehr weit aus, da bereits 12 Stunden Arbeit pro Woche reichen, um ein Daueraufenthaltsrecht auch bei ergänzendem Sozialhilfebezug zu erhalten.
- Die nationalen Gerichte sind in ihrer Urteilsfindung nicht mehr unabhängig, da sogleich Sanktionen (sog. Ausgleichsmassnahmen) drohen.
- Das Bundesgericht gewichtet völkerrechtliche Verträge - insbesondere das Freizügigkeitsabkommen - stärker, weshalb diese nicht durch innerstaatliche Erlasse relativiert werden können. Damit wird das Parlament ihrer Gesetzgebungsfunktion in weiten Teilen beraubt.
- Mit den Ausgleichsmassnahmen hat die EU immer ein Druckmittel, was die Politik erpressbar macht.
- Die Schweiz kann neue EU-Rechtsakte nicht verhindern, da wir weder ein Veto noch ein Opting-out vornehmen können. Die Schweiz ist verpflichtet, die Umsetzung fremder Regeln voranzutreiben. Mit der Integrationsmethode können wir nicht einmal mehr die konkrete Umsetzung an die schweizerischen Verhältnisse anpassen, da diese neuen EU-Regeln direkte Geltung auch für die Schweiz entfalten. Aufgrund der Umtriebigkeit der EU-Funktionäre handelt es sich hierbei nicht um eine Büchse, sondern eine Mülltonne der Pandora.
- Die Schweiz braucht kein Streitbeilegungsverfahren und keinen EuGH, das führt durch die abschliessend entscheidenden fremden Richtern zu weniger - und nicht - mehr Rechtssicherheit. Diese Verfahren können Jahre andauern, was unsere Wirtschaft belastet. Bislang bestehen mit der EU über 100 bilaterale Abkommen, die überwiegend problemlos funktionieren. Es reicht, wenn man das Freizügigkeitsabkommen kündigen kann; hierfür braucht es keine fremden Richter. Nur die EU hat ein Interesse daran, ständig mit dem Damoklesschwert zu drohen und die Schweiz vor Gericht zu ziehen, wenn wir nicht konstant und unmittelbar spuren. Unsere Willensnation basiert aber nicht auf blindem Gehorsam, die Schweiz hat ihre ureigenen Werte zu vertreten, die die EU schon lange aufgegeben hat, weshalb sie sich auch im Niedergang befindet. So wurden beispielsweise gegen Deutschland am jüngst drei Verwarnungen ausgesprochen resp. Verfahren eingeleitet, weil es eine Richtlinie zur Reform des Strommarktes nicht fristgerecht umgesetzt hat, weil es die Richtlinie zur Abschaffung finanzieller Anreize für fossile Heizkessen nicht vollständig umgesetzt hat und schliesslich weil es eine Richtlinie betreffend Sozialvorschriften im Strassengüterverkehr nicht vollständig umgesetzt hat. 2023/2024 leitete die EU eine regelrechte Klagewelle gegen zahlreiche Mitgliedstaaten ein, u.a. wegen Verstösse gegen das Umweltrecht, unzureichenden Schutz von Hinweisgebern etc.
- Andere EU-Länder wurden in der Vergangenheit dutzende Male mit Verfahren eingedeckt, wenn die EU nicht zufrieden war. So waren Ende 2023 1'482 Vertragsverletzungsverfahren hängig. Die EU hat keinerlei Hemmungen Vertragsverletzungsverfahren gegen ihre eigenen Mitgliedsstaaten einzuleiten, umso weniger zögerlich wird sie sich bei einem Nichtmitgliedstaat wie der Schweiz verhalten. Beamte für diese Arbeit haben sie auf Kosten der einzelnen Länder genügend. Die Schweiz müsste mehr Personalressourcen einbringen, welche die Steuerzahler zu besolden hätten. Folgende Problemfelder taten sich in der EU auf:

- Auslegung von Familienbegriffen: Einige Mitgliedstaaten möchten gleichgeschlechtliche Ehen oder eingetragene Partnerschaften nicht gleich wie die klassische Ehe anerkennen, obwohl der EuGH dies verlangt.
- Zugang zu Sozialleistungen: Einige Staaten verweigerten in gewissen Fällen Sozialhilfe oder Kindergeld, obwohl dies gemäss EU gegen das Diskriminierungsverbot verstösst.
- Berechnungszeiten für den Daueraufenthaltsanspruch: Nach Ansicht der EU waren einige Länder bei der Definition des «kontinuierlichen Aufenthalts» zu restriktiv.
- Wegweisungen: Der EuGH schränkte Massnahmen der Unionsländer ein betreffend den Entzug des Aufenthaltsrechts.
- EuGH-Rechtsprechung: Es ist selbst für die EU-Länder schwierig mit dessen zahlreichen Urteilen Schritt zu halten.
- Das Prinzip des Diskriminierungsverbots hält vor der schweizerischen Definition nicht stand. So ist nach unserem Verständnis «Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich» zu behandeln. Die EU strebt aber eine absolute Gleichbehandlung von EU-Bürgern in der Schweiz mit Schweizern an, was unsere legitimen Interessen untergräbt und unsere Handlungsfähigkeit massiv einschränkt. Die Schweiz verkommt zum Selbstbedienungsladen.
- Die EU-Bürokratie wächst enorm, da ständig neue EU-Regeln und Umsetzungsbeschlüsse sowie Rechtsprechung mit dem Schweizer Recht abgeglichen und Anpassungen vorgenommen werden müssen.
- Die fremden Gesetzgeber und Richter der EU, deren Gesetze und Urteile wir zu übernehmen hätten, sind in der Schweiz rechtsstaatlich in keiner Weise legitimiert. Sie haben auch keinerlei Interesse, sich wie Schweizer Parlamentarier und Schweizer Richter für das Wohle der Schweizer Bürger einzusetzen.
- Die innerstaatlichen Erlasse, welche die Abkommen umsetzen sollen, haben für das Bundesgericht nicht dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Abkommen, welche das Bundesgericht als höhergewichtig einstuft. Das Bundesgericht muss seiner Praxis zufolge entsprechend die Abkommen mit der EU sowie deren Auslegung durch den EuGH als vorrangig zu den innerstaatlichen Rechtssetzungsbestimmungen behandeln.
- Der Föderalismus der Schweiz bändigt die Staatsmacht, schafft Bürgernähe und trägt zum Werteerhalt der Regionen wesentlich bei. All diese Erfolgsfaktoren der Schweiz, welche Stabilität und Wohlbefinden für die Bürger hervorbrachte, würden aufgegeben werden. Das Abkommen würde ein Überstülpen zahlreicher Vorschriften top down von der Zentrale der EU zur Folge haben ohne Rücksicht auf die Interessen der Schweizer Bürger.
- Während langwieriger Streitbeilegungsverfahren muss regelmässig das EU-Recht (vorläufig) bereits vor dem rechtskräftigen Entscheid durch die Schweiz angewendet werden. Das führt zu jahrelanger Rechtsunsicherheit und hohen Kosten bei den jeweiligen Unternehmen, aber auch für die öffentliche Hand. Wenn es um finanzielle Leistungen (z.B. volle Arbeitslosengelder ins Ausland) geht, sind die Gelder selbst wenn die Schweiz ausnahmsweise Recht erhalten sollte nach vielen Jahren, nicht mehr einbringlich und müssten in mehrfacher Millionenhöhe abgeschrieben werden.
- Regelmässig wird die Schweiz darauf verzichten, EU-Recht nicht zu übernehmen, selbst wenn das nachteilig für uns ist. So macht es wenig Sinn, neue Erlasse nicht zu übernehmen, wenn die Sanktionen der EU in derselben Höhe ausfallen, ansonsten diese aus ihrer Sicht ja nicht verhältnismässig sind.
- Bereits heute nach Schengen/Dublin kann die Europäische Kommission Empfehlungen aussprechen, künftig wird sie uns auch streckenweise Entscheide aufdrücken können und die Schweiz ist zu deren Umsetzung verpflichtet und hat entsprechend Bericht zu erstatten. Dies zeigt

den Druck, der sich mit den neuen Abkommen noch erheblich verstärken wird, da die EU dadurch mehr Kontrolle und Macht über die Schweiz erhält.

- Unser höchstes Gericht wird zu einer Rechtsfrage nicht angehört, da die Binnenmarktabkommen nicht auf Schweizer Recht beruhen.
- Die Auswirkungen auf die Kantone und Kommunen werden massiv verharmlost. Diese sind in zahlreichen Belangen direkt betroffen, wenn es um die Rechtsübernahme der EU geht, hinsichtlich Beihilfen, Subventionen, Verkehr, Gesundheit, Demographie, Heimeintritte, Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen um nur wenige zu nennen.
- Unmittelbar durch das Abkommen erhalten wir keine neuen Binnenmärkte, nur umfangreiche neue Pflichten. Letztere gestalten sich einseitig zu Lasten der Schweiz, da die EU nur ihre eigenen EU-Regeln anzuwenden hat. Die EU muss keine neuen Schweizer Erlasse übernehmen, wohl aber umgekehrt. Wir und die künftigen Generationen haben sehr viel zu verlieren.
- Die Schweiz ist ein Erfolgsmodell. Dieses sollte nicht durch eine Unterstellung unter eine marode EU mit hohen Arbeitslosenquoten, hohen Steuern, tiefem BIP, absurder Regulierung, niedrigem Vertrauen etc. aufs Spiel gesetzt werden.
- Über 42'000 Personen reisen jedes Jahr im Familiennachzug ein. Die Hälfte sind Frauen, welche oft keinen beruflichen Anschluss finden, obwohl sie im erwerbsfähigen Alter sind.
- Eine Ablehnung dieser Abkommen hätte nicht die Kündigung der Bilateralen I oder II zur Folge. Eine Kündigung durch die EU wäre auch angesichts der Guillotine-Klausel sehr unwahrscheinlich, profitieren ihre Bürger doch stark von der Zuwanderung in die Schweiz (inkl. Steuersubstrat der Grenzgänger) und den weiteren Abkommen.

Auf das Abkommen ist nicht einzutreten, da es gegen unsere Verfassung, unsere Grundwerte, die rechtsstaatlichen Prinzipien, die direkte Demokratie und die gesellschaftlichen sowie volkswirtschaftlichen Interessen verstösst. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Stabilisierung der bilateralen Beziehungen ist abzulehnen.

Zum Erläuternder Bericht

Bereits der erste Satz des Erläuternden Berichts des Bundesrates ist irreführend, da der Zugang zu ausländischen Märkten gänzlich unabhängig dieser Unterwerfung unter fremde Richter, fremde Rechtsnormen etc. möglich ist und bereits heute erfolgt. Dies nennt sich Freihandel, welcher seitens Schweiz bereits seit dem 19. Jahrhundert betrieben wird. 1972 unterzeichnete die Schweiz ein Freihandelsabkommen mit der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der heutigen EU, das nach wie vor in Kraft ist. Damit wurde eine wirtschaftliche Integration geschaffen, die keinerlei fremde Rechtsübernahme, Personenfreizügigkeit oder Verpflichtung zur Übernahme von EuGH-Rechtsprechung beinhaltete. Streitigkeiten werden diplomatisch oder durch den Gemischten Ausschuss geregelt. Auch mit zahlreichen anderen Ländern bestehen Freihandelsabkommen, ohne dass wir uns deren Rechtssystem anpassen müssen und deren Rechte sowie Pflichten übernehmen müssen. Diese erfolgen - im Unterschied zu diesem Unterwerfungsvertrag - auf Augenhöhe und sind die Zukunft. Ab den 90er Jahren schloss die Schweiz über die EFTA zahlreiche weitere Abkommen.

Als Begründung für die neuen Abkommen werden u.a. die geteilten Werte angeführt. Nur wird dabei verschwiegen, dass in gewissen europäischen Ländern nach wie vor Korruption und andere unlautere Machenschaften nach wie vor an der Tagesordnung sind. So herrschen beispielsweise in Bulgarien und Rumänien nach wie vor grosse politische Instabilität, wirtschaftliche Probleme und eben auch Korruption. Selbst die EU kritisiert in Bulgarien weiterhin erhebliche Mängel bei der Korruptionsbekämpfung und mangelnde Transparenz in der Justiz. Gerade auch der einfache Zugang zu Passfälschungen für vermeintliche EU-Bürger haben sich bei Delinquenten in der Schweiz herumgesprochen. Insofern ist die Feststellung der vergleichbaren Werte innerhalb der gesamten EU im Bericht zu beschönigend und kehrt tatsächliche Probleme unter den Teppich. Die Kantone sind auch

unterschiedlich aufgestellt, was die technischen Instrumente zur Erkennung von Passfälschungen anbelangt.

Es ist nicht einzusehen, weshalb eine wachsende Staatsverschuldung der EU-Länder zu einer weiteren Annäherung an die EU führen sollte. Gerade das Gegenteil wäre logisch.

Auch der Krieg in der Ukraine und die Klimaerwärmung müssen herhalten, um «geregelte Beziehungen» zur EU zu begründen. Dabei wird so getan, als bestünden heute keine geregelten Beziehungen zur EU, was nicht korrekt ist.

Mit den vorliegenden Abkommen ist der bilaterale Weg - entgegen dem erläuternden Bericht - zu Ende. Denn künftig wird die Schweiz fremdbestimmt sein und an Souveränität massiv verlieren. Gerade die Schweiz hat aufgrund ihrer bewährten und oft beneideten direkten Demokratie von allen Staaten am meisten zu verlieren, weshalb wir unsere Werte und unsere Staatsform hochhalten müssen. Es wird seitens Bundesrat ebenfalls verschwiegen, dass die Schweiz bei der Rechtsübernahme kein Mitsprache- oder Mitentscheidungsrecht hat, sondern sie sich der EU völlig ausliefert, obwohl deren Entscheidträger oftmals über keine Legitimation durch die Basis haben.

Der Erläuternde Bericht stimmt nicht einmal mit den Aussagen des Bundesrats Cassis überein, welcher an der Pressekonferenz mitgeteilt hat, dass der Bundesrat das Freizügigkeitsabkommen eigentlich nicht (geändert) haben wollte, aber ohne dies die anderen Abkommen nicht möglich gewesen seien. Ganz zu Beginn des Berichts steht, dass die Beziehungen in denjenigen Bereichen weiterentwickelt werden, die im Interesse der Schweiz liegen. Es zeigt sich damit bereits auf den ersten Seiten, dass der Bericht vom Ziel her geschrieben wurde und sich nicht alleine auf Tatsachen abstützt. Der Bundesrat möchte die Abkommen durchbringen, weshalb der Bericht sich mit Kritik und der Auseinandersetzung mit Risiken und Nachteilen zurückhalten muss, um ans Ziel zu gelangen. Auch die Hindernisse für die demokratischen Rechte wie Referenden werden unter den Teppich gekehrt. Es wird prominent verschwiegen, dass dieselben keinen Sinn machen, wenn die Übernahmen nur vorübergehend verhindert werden können und Sanktionen seitens EU mit unliebsamen Volksentscheiden einhergehen. Bei den inländischen Massnahmen werden im Summary die Kosten und Personalressourcen ebenfalls verschwiegen, diese haben einen hohen Preis, nur um einige Nachteile minim abzufedern. Es wird zudem der Eindruck erweckt, als würde die EU aus reiner Gnade mit der Schweiz bislang bilaterale Abkommen eingehen. Auch hier werden die hohen Transferleistungen der Schweiz in die EU in Form von Renten, Arbeitslosentaggeldern, Familienzulagen, Prämienverbilligungen etc.) verschwiegen, auf die die EU dringend angewiesen ist. Ebenso führen die zahlreichen sehr gut bezahlten Beschäftigungen für Grenzgänger – auch nach Abzug der Quellenbesteuerung – zu Steuereinnahmen der EU-Länder und weniger Arbeitslosigkeit und damit weniger Ausgaben der EU. Bereits aus diesen Gründen hätte keine Not bestanden, die neuen massiven Nachteile in Kauf zu nehmen. Die EU selbst hat ein riesiges Interesse an der Personenfreizügigkeit, was sich in der schieren Anzahl an Zuwanderung aus der EU zeigt. Dieser Weg wäre weiterzuführen gewesen ohne diese neuen Fesseln. Damit wäre der Schweizer Bevölkerung – entgegen dem Bericht – mehr gedient, da der Bundesrat wesentliche Nachteile ausblendet.

Aufgrund der immensen innenpolitischen Auswirkungen ist es auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Bundesverwaltung lediglich die Aussenpolitische Kommission über gewisse Entwicklungen im Rahmen der Verhandlungen orientiert hat. Mit tatsächlichem Einbezug hat das sehr wenig zu tun. Es sind alle Kommissionen von den erweiterten sowie neuen Abkommen betroffen, weshalb auch alle von Anfang an hätten vollumfänglich einbezogen werden müssen. Diese Heimlichtuerei wie sie auch bei den Vertragswerken selbst vollzogen wurde, ist einem Rechtsstaat und einer Demokratie nicht würdig.

Der Bundesrat spricht zwar von einer analogen Anwendung der institutionellen Elemente im Gesundheitsabkommen, bleibt aber die Antwort auf die Frage der Unterschiede schuldig. Denn eine analoge Umsetzung bedeutet soviel wie vergleichbar, also wo bitte sollen dann noch wesentliche materielle Unterschiede bestehen?! Die Ausnahme des Lohnschutzes wird gepriesen, obwohl nicht einmal diese umgesetzt werden kann, da die EU bei der Spesenregelung nicht auf die Schweiz zugekommen ist. Das viel beschworene Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit» ist deshalb nicht vollumfänglich umsetzbar ohne regelmässige Rechtsbrüche zu begehen. Aber noch tragischer ist, dass

keine Ausnahmen im Bereich der Sozialwerke vorgenommen werden konnten, da hier erhebliche Nachteile auf die Schweiz zukommen werden.

Der Bundesrat verschweigt des Weiteren, dass es gerade im Bereich der Personenfreizügigkeit keinen Bereich geben wird, der nicht EU-Recht tangiert, da die Personenfreizügigkeit gerade der Grundpfeiler der Union ist.

Weil selbst die einzelnen Abkommensteile derart umfassend und komplex sind, wurde nicht nur je Paket ein Gemischter Ausschuss vorgesehen, sondern diese können jeweils auch noch Arbeitsgruppe einsetzen, die sie unterstützen. Um die Interessen der Schweiz auch nur ansatzweise wirksam einbringen zu können, braucht es auch hierfür grosse Personalressourcen zu hohen Löhnen.

Die Erwähnung der Kompetenzen des Bundesgerichts bei der Auslegung des Schweizer Rechts unter Beachtung des Völkerrechts kann nur als Farce bezeichnet werden. Das Schweizer Recht, das aufgrund der erweiterten und neuen Abkommen, angepasst werden musste, kann nur im Kontext des dazugehörigen EU-Rechts betrachtet werden, ansonsten ja gar keine Anpassung hätte vorgenommen werden müssen. Die hiesigen Gerichte, auch das Bundesgericht, haben die Rechtsprechung und Auslegungshoheit des EuGH folglich zu übernehmen und innerstaatlich umzusetzen, unabhängig davon ob unsere Gerichte zu einem anderen Schluss gelangt wären und die Bestimmungen anders ausgelegt hätten. Damit ist ein grosser Souveränitäts- und Kompetenzverlust verbunden, da sie künftig in den Abkommensbereichen alles andere als frei entscheiden könnten.

Bei den Zielen der institutionellen Bestimmungen wird seitens Bund verschwiegen, dass diese – zumindest aus Sicht der EU – eine Harmonisierung anstreben. Die EU möchte keinen Sonderweg Schweiz, weshalb diese sich dem EU-Recht zu beugen hat und den EU-Richtern unterworfen werden soll. Immerhin wird zugestanden, dass es sich bei den Abkommen um Völkerrecht handelt. Dann müsste der Bund jedoch auch so ehrlich sein und diese dem obligatorischen Referendum unterstellen, da das Völkerrecht gemäss Bundesgericht über unserer Bundesverfassung steht. Im wichtigsten resp. gefährlichsten Abkommen, der Ausweitung der Personenfreizügigkeit, wurde zudem die Nichtdiskriminierung festgehalten, so dass EU-Bürger, die sich auf das Abkommen berufen können, den Schweizern gleichgestellt sind, was enorm weitreichende demographische, gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Folgen hat. Zudem würde selbst dieser enorme Geltungsbereich laufend ausgeweitet werden, da die Abkommen durch den Gemischten Ausschuss jederzeit erweitert werden kann. Da seitens Schweiz voraussichtlich Europarechtler dorthin berufen werden, ist klar, dass diese jeweils im Sinne der EU stimmen werden. Dies weil diese in der Schweiz grossmehrheitlich europhil sind (z.B. Tobler, Epiney) und auch ansonsten lediglich die theoretische (universitäre) Ebene im Visier haben, ohne die praktischen Auswirkungen erlebt und adaptiert zu haben.

Es wird vorgewarnt, dass regelmässig Anpassungen der Abkommen nötig sein werden, da sonst Rechtsabweichungen zur EU entstünden. Die Bürokratie-Euphorie, wenn nicht geradezu -Manie der EU ist hinlänglich bekannt, da niemand durch den Dschungel der Erlasse der EU tatsächlich durchblickt. Das kann durchaus gewollt sein. Aber für die kleine Schweiz ist das kein gangbarer Weg; er führt nebst anderen Nachteilen zu immer grösserer Abhängigkeit und einer Angleichung an die EU.

Erwähnt wird im Bericht, dass die Mitwirkungsrechte – nicht zu verwechseln mit Mitbestimmungsrechten – nicht so weit gehen wie bei der Schengen-Assoziierung, obwohl die Abkommen, insbesondere das Freizügigkeitsabkommen, weitreichendere Folgen als Schengen/Dublin haben, obwohl auch die Konsequenzen letzterer Abkommen täglich spürbar sind (Stichwort: Wegfall der Grenzkontrollen etc.).

Es stellt sich die Frage, weshalb im Bericht erwähnt werden muss, dass die Verpflichtung zur Integration der Rechtsakte der EU beide Parteien, also die Schweiz wie auch die EU, betrifft. Weshalb sollte die EU ihre eigenen Rechtsakte nicht übernehmen sollen? Aus Sicht der Schweiz wissen wir natürlich schon, weshalb nicht, aber die EU sollte doch zumindest dem Anschein nach, nicht aktiv gezwungen werden müssen, ihre eigenen Erlasse umzusetzen. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt…

Auch die Wiederholung der Freiheit, die neuen Rechtserlasse zu übernehmen, hilft nicht, da die Verweigerung Sanktionen der EU zur Folge haben, welche lediglich auf ihren eigenen Vorteil bedacht ist. Frei entscheiden kann nur, wer für seine Entscheide nicht bestraft wird, ansonsten eine freie

Meinungsbildung sowie -Entfaltung eben gerade nicht frei, sondern gelenkt und von aussen beeinflusst wird.

Es wird sogar bemerkt, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Hauptteil des Abkommens (Ziele etc.) geändert werden muss, im Nachgang zu einer Verpflichtung zur Rechtsübernahme eines EU-Erlasses. Darin zeigen sich die überaus weitreichenden Folgen und Unabsehbarkeiten der Zukunft. Ist der Schweiz die umgehende Umsetzung eines EU-Erlasses nicht möglich, so ist sie auf die Akzeptanz der EU angewiesen, die nicht gesichert ist. Das bedeutet, Entscheide Rechtsakte könnten (vorläufig) anzuwenden sein bevor die nach Schweizer Gesetzgebung vorgesehenen Umsetzungsgesetzgebungen oder nötigen Parlaments- resp. Volksentscheide vorliegen.

Neu müsste auch die Rechtsprechung des EuGH laufend übernommen werden, bislang war das nur für die Urteile, die vor der Unterzeichnung des FZA erfolgten, verpflichtend. Es hat sich anhand zahlreicher Urteile des EuGH gezeigt, wie ausufernd selbst die unionsrechtlichen Begriffe definiert und selbst auf Assoziierungsabkommen massiv ausgedehnt wurden ohne Rücksicht auf die Interessen der Mitgliedstaaten (beispielhaft EuGH-Urteil C-14/09 i.S. Genc vom 4.2.2010).

Zudem ist z.B. der relevante Begriff der Arbeitnehmereigenschaft, welche einen Aufenthaltsanspruch in der Schweiz verschafft ein autonomer - und sehr weitgehender - Begriff des Gemeinschaftsrechts der EU (C-413/01) und kann von der Schweiz nicht anders ausgelegt werden. Eine Erwerbstätigkeit von 30% oder ein Einkommen von CHF 2'000.-- muss die Schweiz auch bei ergänzender Sozialhilfeabhängigkeit beispielsweise gelten lassen und sogar den Familiennachzug mit noch höheren Kosten für die öffentliche Hand zulassen.

Es ist nicht richtig, dass nur wer nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert ist, ein Daueraufenthaltsrecht erhält, denn auch Arbeitslosigkeit verbunden mit Arbeitslosentaggelder hat keinen Verlust des Arbeitnehmerstatus zur Folge. Daran kann sich dann nach Erhalt des Daueraufenthaltsrechts nahtlos Sozialhilfeabhängigkeit anschliessen ohne dass die Behörden noch irgendeine ausländerrechtliche Handhabe hätten.

Der Bundesrat attestiert, dass das Schiedsgericht entscheidet bei Anrufung durch die Schweiz, ob schwerwiegende wirtschaftliche Probleme vorliegen. Und genau hier liegt das Problem: Selbst der Bundesrat geht davon aus, dass nur erhebliche wirtschaftliche Probleme angeführt werden können. Eine anhaltend oder noch schlimmere Zuwanderungszahl alleine führt nie zu einer berechtigten Anrufung der Schutzklausel, unabhängig davon wie sehr unsere Bevölkerung unter dem Zustrom auf vielen anderen Ebenen leidet. Deshalb ist diese Schutzklausel eine Fehlkonstruktion. Aus Sicht der EU wird die Schweiz nie hinreichende wirtschaftliche Probleme haben, da die EU selbst stets noch viel grössere Probleme hat und haben wird. Aber die Schweiz soll sich nicht auf dieses Niveau hinablassen müssen resp. so lange zuschauen müssen, bis es der Schweiz gleich schlecht geht.

Bislang war für den Aufenthalt von Selbständigerwerbenden vorausgesetzt, dass sie keine Sozialhilfe beziehen. Nunmehr sollen die Selbständigen den Arbeitnehmenden gleichgestellt werden. Nunmehr käme es zu einer Verschlimmbesserung, indem gleichzeitig ohne negative Konsequenzen auch Selbständige Sozialhilfe beziehen können. Das ist kein Verhandlungserfolg, sondern eine massive Verschlechterung und Gefährdung des sozialen Friedens.

Eine weitere massive Verschlechterung für die Schweiz ist der Umstand, dass der Familiennachzug nun noch auf Personen in eingetragener Partnerschaft, unterhaltsberechtigte Verwandte in aufsteigender Partnerschaft sowie auf Nachkommen von Personen in eingetragener Partnerschaft, die unter 21 Jahre als sind oder denen Unterhalt gewährt wird. Auch diese Ausweitung auf Personen, die nicht zur Erwerbstätigkeit einreisen, ist schädlich für unser Land. Und als ob das noch nicht schlimm genug wäre, geht die Ausuferung noch weiter: Pflegebedürftige Familienangehörige sowie Lebenspartner können einen erleichterten Anspruch auf Familiennachzug geltend machen. Zudem wird die Bürokratie in der Schweiz weiter aufgebläht, da die Prüfungs- und Begründungspflicht bei Ablehnungen ebenfalls ausgeweitet wird für die Schweiz. Damit soll der Druck derart erhöht werden, dass nur noch alle Gesuche durchgewinkt werden und die Gerichte werden sich noch mehr dazu veranlasst fühlen, Negativentscheide für unverhältnismässig zu befinden.

Die Übernahme der neuen EU-Erlasse werden durch die Integrationsmethode vorangetrieben und die Schweiz hat keinen Spielraum mehr die Umsetzung nach hiesigen Gegebenheiten vorzunehmen. Damit entfällt die Möglichkeit, eines in sich stimmigen Ganzen, wenn alles von EU in diesen Bereich unmittelbar gelten soll.

Bereits mit einem AHV-Vorbezug besteht ein Daueraufenthaltsanspruch und nicht erst zum Zeitpunkt der ordentlichen Pensionierung, was stossend ist, insbesondere wenn damit ein Bezug von Ergänzungsleistungen einhergeht, der keinen ausländerrechtlichen Einfluss mehr hat.

Hinsichtlich der Straftäter ist verheerend, dass die Schweiz verpflichtet ist, spätestens nach 3 Jahren seit einer Ausweisungsvollstreckung ein Antrag auf Überprüfung materiell zu prüfen, selbst wenn eine mehrjährige Freiheitsstrafe im Raume stand. Bei einer Änderung der Verhältnisse – diese muss nicht einmal *wesentlich* sein – muss die Landesverweisung resp. das Einreiseverbot aufgehoben werden. Nun ist bekannt, dass es der Behörde in der Schweiz nicht möglich ist, zu eruieren, was der Betroffene im Ausland gemacht oder nicht gemacht hat und deshalb eine schlechte Prognose kaum je aufrecht zu erhalten ist. Vom Personalaufwand für die Überprüfungen ganz zu schweigen. Ein erneuter Anspruch auf umfassende Überprüfung führt auch dazu, dass wiederum der gesamte Verfahrensweg von der Verfügung bis hin zu einem Bundesgerichtsentscheid offensteht. Da die Betroffenen oft über nicht genügend finanzielle Mittel verfügen, muss der Steuerzahler auch für schwere Gewalt- und Sexualverbrecher die Verfahrenskosten, inklusive Anwalt, übernehmen. Unsäglich ist auch die Tatsache, dass die aktuelle Gefährdung bereits nach 2 Jahren Verfahren erneut zu überprüfen ist. Anwälte sind Meister in der Verfahrensverzögerung, welche im EU-Bereich aufschiebende Wirkung gewährleistet, so dass die betroffene Person in der Zwischenzeit weiter die Bevölkerung gefährden und schädigen kann. Zudem führt das zu enormen zusätzlichen Aufwand und Kosten, da oftmals neue forensische Gutachten für die Beurteilung der Rückfallgefahr eingefordert resp. benötigt werden. Zudem werden diese Straftäter noch besser gestellt als andere Weggewiesene, da es keine behördliche Frist für die erneute Behandlung von Gesuchen bei rechtskräftig Weggewiesenen gibt.

Der Umstand, dass bei EU-Bürgern nicht mehr von einer ausländerrechtlichen Bewilligung die Rede ist, sondern lediglich von einer Aufenthaltskarte bezeugt eindrücklich, dass die Schweiz keine Entscheidkompetenzen mehr hat und nur noch deklaratorisch ausführendes Organ für EU-Bürger ist. Auch bei den Grenzgängern wird nichts mehr bewilligt, sondern nur noch registriert, damit geben wir die Ausländerpolitik komplett aus der Hand. Dabei fällt ins Gewicht, dass die kleine Schweiz bereits heute mehr Grenzgänger als Frankreich und Deutschland zusammen aufweist, was die hiesige Bevölkerung in Bedrängnis bringt. Dadurch wird eine Lohnsumme von rund CHF 30 Milliarden jährlich in die EU ausbezahlt, was einen enormen Kaufkraftverlust für die Schweiz zur Folge hat. Zudem wird ein Grossteil des Einkommens im Wohnsitzstaat versteuert, was sich ebenfalls zu Ungunsten der Schweiz auswirkt.

Die Tatsache, dass wenn die EU der Auffassung ist, dass die Schweiz zu Unrecht die Schutzklausel angerufen haben sollte (was ohnehin kaum je gemacht wird wie die Vergangenheit gezeigt hat), sie Ausgleichsmassnahmen in allen Binnenmarktabkommen vornehmen kann, ist stossend, da unverhältnismässig. Aber es wird den Zweck – weitere Zurückhaltung seitens Schweiz – erfüllen, da Handlungen der EU unberechenbar sind.

Mehrkosten

Sozialhilfe:

Da selbständig Erwerbende neu unter der Unionsbürgerrichtlinie einen gleichwertigen Zugang zu Sozialhilfe haben sollen, wird sich die Sozialhilfequote und später die Quote für Ergänzungsleistungen massiv erhöhen. Mit dem neuen Daueraufenthaltsrecht kann von allen EU-Bürgern unbefristet Sozialhilfe bezogen werden ohne ausländerrechtliche Konsequenzen, was zu einem weiteren Anstieg der Kosten führen wird. Ecoplan[133] schätzt die zusätzlichen Sozialhilfebeziehenden auf 3'000 – 4'000,

[133] Ecoplan, Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL), im Auftrag des SEM. 09.05.2025, S. 5f.

was Mehrkosten von jährlich 56 bis 74 Millionen CHF verursachen könne. Dies bedinge erhöhte Verwaltungsaufwände von 13,5 bis 18 Vollzeitäquivalenten schweizweit.

Wie bereits die Vergangenheit gezeigt hat, ist der Bund zu vorsichtig bei seinen Schätzungen. Unter anderem wird dabei nicht berücksichtigt, dass viele EU-Bürger sich - aus Furcht vor ausländerrechtlichen Massnahmen – ergebnisorientiert mit dem Sozialhilfebezug noch zurückgehalten haben. Sie wurden auch regelmässig von den Ausländerbehörden angeschrieben bei hohem Sozialhilfebezug (Ermahnung, Integrationsempfehlung, Verwarnung, Rückstufung, Androhung der Wegweisung), was in einigen Fällen eine abschreckende Wirkung erzielt hat. Das Interesse von Zuzügern an einem dauernden Verbleib ist immens angesichts der hohen Standortattraktivität. Die letzten Hemmungen würden mit den neuen Abkommen nun schwinden, da sie nichts mehr zu befürchten hätten und die Ausländerbehörden keine Repressionsinstrumente mehr zur Hand hätten, um Missbrauch oder langjährigen Sozialhilfebezug zu verhindern. Die ständige ausländische Bevölkerung wächst jedes Jahr, weshalb auch stets mehr Familienangehörige nachgezogen werden, die wiederum überdurchschnittlich oft öffentliche Gelder beziehen.

Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt - welche der grösste Treiber für das Ausgabenwachstum ist - sind 2024 verglichen mit dem Vorjahr bereits um 8,3% gestiegen[134], dieser Trend würde sich massiv verschärfen.

Ergänzungsleistungen:

Die Feststellung von Ecoplan, dass die Teilübernahme der UBRL im Bereich der Ergänzungsleistungen nur geringe Folgen habe, ist nicht richtig. Es wird mit 500 zusätzlichen Bezügern gerechnet, welche jährliche Mehrkosten von CHF 7 Millionen verursachen sollen[135]. Diese Zahl wird mit den zusätzlichen AHV-Vorbezügen begründet, ohne den Wegfall der migrationsrechtlichen Massnahmemöglichkeiten angemessen zu berücksichtigen. Diese Grobschätzung greift deshalb viel zu kurz und verkennt die reellen Verlockungen in der Schweiz. Dies ist viel zu vorsichtig geschätzt und zwar aus folgenden Gründen: Zahlreiche EU-Bürger reisen bereits heute als sog. Privatiers/Rentner in die Schweiz und müssten genügend Einnahmen für den Lebensunterhalt in der Schweiz vorweisen können. Diese können auch durch Drittmittel belegt werden. In der Praxis zeigt sich, dass die Verwandten/Bekannten oft nach kurzer Zeit keine Lust mehr haben oder es nicht mehr vermögen (neue eigene Familienplanung etc.) für die Eltern oder Grosseltern in der Schweiz aufzukommen. Spätestens mit Heimeintritt fallen diese Zahlungen dann definitiv aus. Dann wären auch ausländerrechtliche Vollzugshandlungen nicht mehr verhältnismässig nach Ansicht der Gerichte. Aber mit dem Daueraufenthalt fallen alle Hemmungen weg im Wissen darum, dass die Migrationsbehörden keine Handhabe mehr haben. Das führt zu einem früheren Einstellen der Zahlungen und vorzeitiger Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungsabhängigkeit. Heimkosten liegen zwischen CHF 8'000 und 10'000 monatlich und werden vermehrt anfallen, zumal auch der Familiennachzug ausgeweitet wird mit den neuen Abkommen.

Prämienverbilligungen:

2023 wurden CHF 1,7 Millionen für Prämienverbilligungen alleine in die EU ausbezahlt für Personen mit Wohnsitz in der EU (vornehmlich Grenzgänger). Da die Zuwanderung mit den neuen Abkommen nochmals erheblich steigen würde, würden auch diese Auszahlungen ins Ausland - in der Schweiz ohnehin zusätzlich - zunehmen. Der Bund konnte bislang keine Zahlen liefern, für Auszahlungen in der Schweiz.

Unfallversicherung:

Die EU profitiert: Über 5 Milliarden CHF aus der Unfallversicherung in die EU und weitere Länder mit Sozialversicherungsabkommen:

---

[134] Entwicklung ausgewählter Ausgaben nach Aufgabengebieten 2024, in: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV Ausgaben.
[135] Ecoplan, Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL), im Auftrag des SEM. 09.05.2025, S. 6f.

Die Schweiz bezahlte 2023 total aufgrund Abkommen mit der EU sowie weiterer Sozialversicherungsabkommen mit Drittstaaten folgende Leistungen nach UVG an Personen mit Wohnsitz im Ausland (**in 1'000 CHF**): **5'039'369.592**

Nach Frankreich wurden 2023 alleine aus der Unfallversicherung 281'643.538 ausbezahlt für Heilkosten, Taggeld und Renten[136].

Krankenkassen:

Die EU profitiert: Über 220 Millionen CHF für Heilbehandlungen in der EU:

Die Schweizer Krankenkassen bezahlen die Kosten für Behandlungen, die in EU/EFTA-Ländern vorgenommen werden, sofern diese Personen (weiterhin) in der Schweiz versichert sind. Grenzgänger aus einem EU/EFTA-Land können aufgrund bilateraler Abkommen gar von ihrem Optionsrecht Gebrauch machen und wählen, ob sie sich in der Schweiz oder im Wohnsitzstaat versichern möchten. Auch Rentner und Familienangehörige von Grenzgängern können u.U. die Versicherungsunterstellung wählen. Die Kosten für Behandlungen, die in der EU/EFTA von Personen, die in der Schweiz versichert sind, beansprucht wurden und den Schweizer Krankenkassen weiterverrechnet worden sind, beliefen sich 2023 auf CHF 220'802'243[137].

Kinderzulagen:

Die EU profitiert jährlich von rund CHF 550 Millionen Familienzulagen aus der Schweiz, da auch für Kinder mit Wohnsitz im Ausland diese Leistungen zustehen[138].

Fehleinschätzung des Bundes:

In der «Informationsbroschüre» des Bundes vom Mai 1999 im Vorfeld der Abstimmung über die Personenfreizügigkeit ging der Bund von folgenden jährlichen Kosten aus:

1) **ALV**: 370 – 600 Mio. abzüglich ca. 200 Mio. CHF Retrozessionsbeiträge Grenzgänger
2) **AHV/IV inkl. Ergänzungsleistungen**: 108 Mio. CHF
3) **Familienzulagen**: 2 Mio. CHF

Tatsächliche Zahlen:

ALV

2023 richtete die ALV Brutto-Taggelder von insgesamt **1,430 Milliarden CHF an in der Schweiz lebende EU/EFTA-Staatsangehörige** aus, im Jahr **2024** waren es rund **1,857 Milliarden CHF** (33% bzw. 34% des Gesamtbetrags). Im 2022 leisteten EU/EFTA-Bürger 25,9% der ALV-Beiträge und bezogen 30,8% der Arbeitslosenentschädigungen. Im Jahr **2024** wurden insgesamt **266,2 Millionen CHF an die Herkunftsstaaten von Grenzgängern erstattet**. Für arbeitslose Grenzgänger aus der EU/EFTA mit Wohnsitz in der Schweiz mit letztem Arbeitsort in einem EU/EFTA-Land hingegen wurden der Schweiz lediglich 2,0 Millionen CHF zurückerstattet[139].

AHV/IV inkl. Ergänzungsleistungen

Hier gilt es zu bemerken, dass EU-Bürger auch in den Genuss von rentenlosen Ergänzungsleistungen kommen können, was dem Bund offenbar nicht bekannt war oder er dem zu Unrecht keine Beachtung geschenkt hat.

2023 bezogen **41'455** EU/EFTA-Bürger **Ergänzungsleistungen** in der Schweiz. Diese Zahlen werden noch erheblich steigen, a) wenn die aktuellen Arbeitnehmer und deren Familienangehörigen in der

[136] Statistik der Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung UVG (SUVA 8.4.2025).
[137] Statistik des EDI, BSV, Internationale Angelegenheiten (11. März 2025).
[138] Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2022. Auswertung: BSV, DatA (Roa); Datenquelle: ZAS/BSV (RAFam).
[139] Interpellation Grüter 25.3122 | Kosten im sozialen Bereich aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens beziffern | Geschäft | Das Schweizer Parlament, mit Verweis auf die Arbeitsmarktstatistik des SECO.

Schweiz ins Pensionsalter kommen und b) wenn die Zuwanderung weiter ansteigen wird nach allfälligem Inkrafttreten dieses Abkommens.

2023 wurden zudem **AHV- und IV-Renten** von **CHF 6,927 Milliarden alleine in EU/EFTA-Staaten ausbezahlt** (Mehrheit Nichtschweizer). Hinzukommen noch die AHV- und IV-Rentner mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit, die in der Schweiz Renten beziehen.

Familienzulagen

Insgesamt wurden 2002 (aktuellste Daten des Bundes) 5,9 Milliarden CHF an Familienzulagen (**Kinder- und Ausbildungszulagen**) ausbezahlt. Davon wurden schätzungsweise **rund 1,4 Milliarden CHF von EU/EFTA-Staatsbürgern bezogen**, **rund 1/3 mit Wohnsitz im Ausland**. Zu Familienzulagen nach FamZG sind dem Bund keine Daten bekannt. Im Jahr 2022 wurden jedoch **9 Millionen CHF an Familienzulagen** alleine in der Landwirtschaft an EU/EFTA-Bürger ausbezahlt.

Sozialhilfe: Die rein steuerfinanzierten Sozialhilfeleistungen fanden in der Informationsbroschüre gar keine Erwähnung, da der Bund - aus welchen Gründen auch immer - offenbar davon ausgegangen ist, dass EU-Bürger keine beziehen würden. Nunmehr hat sich gezeigt, dass EU-Bürger vermehrt Sozialhilfe beziehen als Schweizer.

Folgende Posten wurden in der Broschüre des Bundes nicht erwähnt, die jedoch tatsächlich anfallen:

- **Prämienverbilligungen** alleine für **Grenzgänger** beliefen sich zwischen 2015 und 2019 auf durchschnittlich CHF 250'000 pro Jahr. Aktuellere Daten hatte der Bund nicht[140]. Mit denjenigen, die EU-Bürgern in der Schweiz ausbezahlt werden, steigen die Kosten um ein Vielfaches.
- **2023** wiesen EU/EFTA-Bürger in der Schweiz eine **Sozialhilfequote von 2,2%** aus (Schweizer 1,8%).
- Mietzinszuschüsse, Verfahrenskosten (unentgeltliche Prozessführung), Massnahmen, Verfügungen und Personalkosten der KESB, Beistandschaften im Kontext EU-Bürger sind dem Bund nicht bekannt
- Belastung des Versicherungskollektivs in der Krankenkasse, da die zuziehenden EU-Bürger und Grenzgänger zuvor nicht jahre- und jahrzehntelang in die Krankenkasse einbezahlt haben.

Es steht wörtlich «Der freie Personenverkehr bringt **ausschliesslich** Kosten im **Sozialversicherungsbereich** mit sich». Die namhaften Geldströme im Bereich Sozialhilfe, Nothilfe, Prämienverbilligung, Mietzinszuschüsse etc. fanden keine Erwähnung, obwohl diese vollumfänglich steuerfinanziert sind.

Bei diesen grob fehlerhaften Zahlen kann auf die Schätzungen des Bundes im Kontext des Änderungsprotokolls zum Freizügigkeitsabkommen in keiner Weise vertraut werden. Dies zeigt sich leider regelmässig, jüngst am Beispiel der geschätzten Kosten im Bereich der Frühintervention bei Autismus-Spektrum-Störungen, um nur ein Beispiel in einem überschaubaren Bereich zu nennen. Alleine im Rahmen der Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens ist unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen mit weiteren jährlichen Mehrkosten - im Vergleich mit der Bundesprognose - in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen.

Bei dieser Schätzung wurden die Aufwände der Gerichtsinstanzen sowie die staatlichen Auslagen für die unentgeltliche Prozessführung (Anwalt etc.) für die zu erwartenden Rechtsstreitigkeiten vergessen. Aufgrund der Verrechtlichung in unserer Gesellschaft müssten auch diese zu erwarten Ausgaben berücksichtigt werden.

Konkrete Auswirkungen auf die Kantone

1. Die automatische oder vereinfachte Anerkennung von Diplomen hat zur Folge, dass auch Berufsqualifikationen anerkannt werden, die nicht den hiesigen Standards entsprechen. Dies

[140] Interpellation Grüter 25.3122 | Kosten im sozialen Bereich aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens beziffern | Geschäft | Das Schweizer Parlament

kann auch in sensiblen Bereich zu Sicherheitsdefiziten und Qualitätsmängeln führen. Die einfachere Diplomanerkennung wird zu erhöhtem Zustrom aus der EU führen nicht nur den Druck auf inländische Arbeitskräfte erhöht, sondern auch zu Lohndumping führen kann. Dies wiederum erfordert weitergehende flankierende Massnahmen, die zu finanzieren sind. Der Bund rechnet mit zusätzlich maximal 270 Stellenprozenten zur Wahrnehmung der neu entstehenden gesetzlichen Verpflichtungen, wovon 100 Stellenprozente auf zwei Jahre befristet sind (Einführungsaufwand).

2. Durch die erleichterte Anerkennung von Diplomen im Gesundheitsbereich und die erweiterten Aufenthaltsrechte wird der Druck auf die Kantone bezüglich der Ausgaben für das Gesundheitswesen steigen.

3. Heute erheben diverse kantonale Hochschulen höhere Studiengebühren für ausländische Studierende. Durch das Verbot der höheren Studiengebühren für EU-Bürger haben die Kantone mit den entsprechenden Ausbildungsstätten mit namhaften Mindereinnahmen zu rechnen. Diese werden zwar teilweise durch den Bund abgefedert, dennoch können die Gebühren nicht der Kostenwahrheit angenähert werden, was einen erheblichen Souveränitätsverlust bedeutet. Die Mindereinnahmen für kantonale Hochschulen betreffend EU-Studierende wird für das Jahr 2024 auf **21,8 Millionen CHF** geschätzt. Daran beteiligt sich der Bund lediglich befristet. Durch die Zuwanderung in den Nachbarländern wird auch diese Querfinanzierung durch öffentliche Gelder laufend ansteigen.

4. Bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen bis max. 90 Arbeitstage soll die Voranmeldefrist für Unternehmen aus den EU-Staaten von acht Tagen auf vier Arbeitstage verkürzt werden. Von dem dadurch bewirkten erhöhten Verwaltungsaufwand würden die Kantone je nach Standort unterschiedlich betroffen sein. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, dass die Massnahmen und Kosten sowie Auswirkungen in keinem Verhältnis stehen, da der Nutzen gegen Null tendiert. Mit dieser Neuregelung ist deshalb nichts gewonnen, sondern es würden Zusatzkosten generiert, die keiner Kosten-Nutzen-Relation standhalten. Kosten für IMI-Koordinationsaufgaben und kantonale Vollzugsaufgaben belaufen sich auf **1,08 Mio. CHF pro Jahr**, wobei dem Wortlaut des Erläuternden Berichts nicht klar zu entnehmen ist, ob es sich um die Totalkosten handelt oder um die Hälfte, die von den Kantonen zu übernehmen sind. Da Kooperationsersuchen ausländischer Behörden erwartet werden, ist auch in diesem Bereich mit einem höheren administrativen Aufwand zu rechnen. Erfahrungsgemäss würden die Kosten letztendlich erheblich höher sein als angenommen.

5. Es ist auch aufgrund des Daueraufenthaltsrechts für Arbeitnehmer und deren Familienangehörigen sowie der Ausdehnung des Familiennachzugs mit einer weiter ansteigenden Zuwanderung zu rechnen. Dies hat Folgen für die Verwaltung und insbesondere die Schulen. Die Kantone, Gemeinden sowie staatsnahen Betriebe/Körperschaften mit öffentlichen Aufgaben würden auf vielen Ebenen mit einer Mehrzahl an Gesuchstellern konfrontiert werden: Steuerverwaltung, Sozialhilfebehörden, Arbeitslosenkassen, Heime, Regionale Arbeitsvermittlungsstellen, Steuerverwaltung, Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Ausländerbehörden, Sozialversicherungsanstalten, Krankenkassen, Schulen, Sprachförderung, Dolmetscherdienste, Spitäler, Ärzte, KESB, Wohnungsmarkt öffentliche Verkehrsmittel, Motorfahrzeugkontrolle, Betreibungsämter etc. um nur einige zu nennen.

6. Die Schweiz kann die Zuwanderung noch weniger steuern als unter dem aktuellen Freizügigkeitsabkommen mit der EU. Auf Verfassungsstufe ist jedoch verbrieft, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländern eigenständig regelt und keine völkerrechtlichen Verträge abschliessen darf, die gegen diese Bestimmung verstossen. Mit dem geplanten Änderungsprotokoll würde gegen diese Verfassungsbestimmung verstossen, was jeglicher Rechtsstaatlichkeit entbehrt.

7. Die Regulierungskosten alleine für die KMUs in den Bereichen Arbeitsrecht, Arbeitssicherheit, Sozialversicherungen und Lebensmittelhygiene belaufen sich (einschliesslich der Opportunitätskosten) auf CHF 3'781'975'072. Da die Studie aus dem Jahre 2010 datiert, dürften

sich die finanziellen Auswirkungen nach erheblich erhöht haben. Durch die geplante Übernahme zahlreicher EU-Vorschriften auch in Zukunft werden sich die Regulierungskosten nochmals massiv und dauerhaft erhöhen, was gerade kleine und mittlere Betriebe erheblich belasten wird.

8. Bereits der Umstand, dass die Kantone regelmässig über geplante Neuerungen, die von der EU zu übernehmen sind, informiert und einbezogen werden müssen, führt zu einem erhöhten Bedarf an Personalressourcen in den Kantonen.

9. Es würde zu mehr innerstaatlichen Rechtsstreitigkeiten kommen, was die kantonalen Gerichte weiter belastet, zumal sie bereits heute wegen der stetigen Verrechtlichung und des Anspruchsverhaltens hohe Pendenzenberge zu bewältigen haben. Diese Verfahren werden oftmals durch unentgeltliche Prozessführung aufgrund Bedürftigkeit bestritten, deren Kosten auf den Kanton zurückfallen. Schliesslich haben die zuständigen kantonalen Departemente für Rechtsstreitigkeiten mehr Personalaufwand zu gewärtigen.

10. Die Verlustscheinschuldner werden aufgrund der steigenden Zuwanderung und der ausgebauten Rechte für Selbständige zunehmen und damit auch die Fallzahlen bei den kantonalen Betreibungs- und Konkursämtern. Gerade bei den Selbständigen wird es folglich zu mehr Konkursen und Firmenneugründungen kommen, die aufwändig sind. Dieser Umstand wird dadurch verschärft, dass bei EU-Bürgern keine Wegweisungen möglich sind aufgrund hoher Schuldenlast. Bereits heute stehen die Migrationsämter vor der unsäglichen Situation, dass EU-Bürger teilweise konstant ihre Krankenkassenprämien nicht bezahlen, die Steuerschulden nicht begleichen und danach ausländerrechtlich keine Handhabe besteht, selbst in Fällen mit einer halben Million offener Betreibungen/Verlustscheine nicht. Diese Fälle würden zwangsläufig aufgrund der Mengenausweitung und mehr Rechte für EU-Bürger zunehmen.

11. Die kantonale Gesetzgebungshoheit wird erheblich eingeschränkt, so z.B. im Bereich Arbeitsrecht, Sozialpolitik und öffentliches Beschaffungswesen.

12. Die Mitwirkung der Kantone bei internationalen Verträgen wird geschwächt, da zahlreiche Entscheidungen auf Bundesebene oder durch internationale Gremien getroffen werden. Ganz allgemein hat die Schweiz kein Mitentscheidungsrecht bei der Ausgestaltung, wenn die EU neue Rechtserlasse beschliesst, die die Schweiz übernehmen soll.

13. Wenn die Schweiz EU-Regeln nicht übernimmt resp. gegen Entscheide des Schiedsgerichts verstösst, so drohen Ausgleichsmassnahmen. Wenn die EU dann z.B. den Marktzugang einschränkt, so können exportorientierte Kantone wirtschaftlich unter Druck geraten.

14. Mit steigender Zuwanderung und dem vereinfachten Familiennachzug auch der Eltern und Grosseltern sowie Schwieger- und Grossschwiegereltern werden langfristig auch die Alters- und Pflegeheime belastet, welche bereits heute Wartelisten führen müssen aufgrund der alternden Gesellschaft.

15. Die föderale Struktur würde unterlaufen, wenn kantonale Verfassungsbestimmungen durch internationale Verpflichtungen verdrängt würden.

16. Die neuen Instrumente für den Lohnschutz sind untauglich, teuer und aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme unberechenbar in der Anwendung.

17. Ganz allgemein können Kantone in finanzieller Schieflage durch die erhöhte administrative Komplexität noch weiter in Bedrängnis kommen, die Steuern zu erhöhen. Dies wiederum gefährdet den sozialen Frieden.

Fallbeispiele

Realistische Szenarien

Fall 1) Frau X, 75 Jahre, reist im Familiennachzug zu ihrem Mann in die Schweiz, welcher nach 3 Jahren Arbeit und Wohnsitz in der Schweiz ein Verbleiberecht hat und Ergänzungsleistungen bezieht. Beide zusammen erhalten Altersrenten von umgerechnet CHF 700. Da sie als Familie berechnet werden,

erhöht sich der Betrag an steuerfinanzierten Ergänzungsleistungen, der seitens Sozialversicherungsanstalt ausgeschüttet werden muss um ihren zusätzlichen Bedarf ab dem ersten Zuzugstag. 2 Jahre später übersiedelt das Ehepaar ins Altersheim. Es fallen pro Person Kosten von rund CHF 9'000 monatlich an.

Fall 2) Herr Z reist im Alter von 70 Jahren als Nichterwerbstätiger (durch Verpflichtung eines Bekannten) in die Schweiz und nimmt nach 2 Jahren eine selbständige Beratertätigkeit auf. Nach 1 Jahr Beratertätigkeit beendet er als 73-Jähriger seine Karriere und geht in den Ruhestand. Er kann dennoch infolge des Verbleiberechts nach FZA in der Schweiz bleiben und Ergänzungsleistungen beziehen, da seine Renten nur gering ausfallen.

Fall 3) Frau O reist im Alter von 80 Jahren in die Schweiz, da ihre Tochter in der Schweiz arbeitet und ihre mittlerweile verwitwete und kranke Mutter in der Schweiz medizinisch behandelt wissen möchte (via Cher KK). Die Mutter selbst war nie namhaft erwerbstätig und erhält lediglich eine geringe ausländische Witwenrente von EUR 200. Die Tochter verpflichtet sich, für den Lebensunterhalt ihrer Mutter aufzukommen. Das geht für 2 Jahre gut, dann braucht die Tochter ihren Lohn für ihre eigene Kernfamilie, die in Geldnöten ist. Die 82-jährige Mutter muss Ergänzungsleistungen beziehen und begibt sich schliesslich in ein Pflegeheim, da ihre Tochter keine Ressourcen hat, um die Mutter zu betreuen. Die Bewilligung könnte rein formal widerrufen werden, was sich jedoch in der Praxis als sehr schwierig erweisen dürfte, wenn die Betroffene noch schwere gesundheitliche Probleme hat und ihr aller Voraussicht nach auch ein Arzt Reiseunfähigkeit attestiert.

Fall 4) Herr M reist im Alter von 42 Jahren in die Schweiz und arbeitet Teilzeit 50% im Gastrobereich. Sein Einkommen reicht nicht für den eigenen Lebensunterhalt, so dass er ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen ist. In seiner reichlichen Freizeit vermisst er seine Frau und 3 Kinder (Alter zwischen 1 und 4 Jahren), welche er nachzieht. Damit erhöht sich der finanzielle Bedarf der Familie in der Schweiz schlagartig und die Leistungen der Sozialhilfebehörde fallen mit Zuzug massiv höher aus.

Da Herr M auch mit seinem 50% Pensum bei CHF 2'050 Einkommen die Arbeitnehmereigenschaft erfüllt, bleiben er und seine Familie in der Schweiz.

Verfahren gegen EU-Mitgliedstaaten

Erschwerte Landesverweisung bei illegalem Aufenthalt

Der Erläuternde Bericht hält fest, dass die Schweiz die Rechtsprechung des EuGH zum Aufenthaltsrecht von illegal anwesenden EU-Bürgern übernehmen müsse.[141] Derzeit kann die Schweiz nach ihrem eigenen Recht Massnahmen der öffentlichen Ordnung gegen EU-Staatsbürger ergreifen, die sich nicht auf ein spezifisches, im Abkommen über die Personenfreizügigkeit vorgesehenes, Aufenthaltsrecht berufen können. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird Art. 66a ff. StGB betreffend Landesverweisung auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ohne ein solches Aufenthaltsrecht angewendet, als wären sie Drittstaatenangehörige.

Im Erläuternden Bericht heisst es nunmehr, die Bestimmungen in Kapitel VI der Unionsbürger-/Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG erforderten eine Änderung dieser Praxis. Der Bericht verweist auf ein Urteil des EuGH vom 7. Juni 2007, in der Rechtssache C-50/06, Kommission / Niederlande, Rn. 14 ff.[142]

Dieses Urteil betraf den folgenden Sachverhalt. Die Niederlande erklärte mehrere EU-Bürger, die in den Niederlanden zu Freiheitsstrafen verurteilt worden waren, aus Gründen der öffentlichen Ordnung für unerwünscht. Die für unerwünscht erklärten Personen beschwerten sich über die gegen sie ergriffenen Massnahmen bei der EU-Kommission. Die Kommission meinte, die Ausweisungsmassnahmen seien nicht mit EU-Recht vereinbar. Denn sie stellten einen systematischen und automatischen Zusammenhang zwischen einer strafrechtlichen Verurteilung und einer Ausweisungsmassnahme her. Gemäss niederländischem Recht konnte jeder Ausländer, der nicht die niederländische

141 Erläuternder Bericht, Ziff. 2.3.6.2.2, S. 249.
142 Erläuternder Bericht, S. 249, Rn. 266.

Staatsangehörigkeit besass, für unerwünscht erklärt werden, insbesondere wenn er wegen Taten, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht waren, rechtskräftig verurteilt worden war.

Die Niederlande hielt dem entgegen, EU-Bürger, die über kein Aufenthaltsrecht verfügten, könnten sich nicht auf die Regeln über die Personenfreizügigkeit berufen. Sie seien gemäss den allgemeinen ausländerrechtlichen Vorschriften zu behandeln. Dies sei insbesondere bei EU-Bürgern der Fall, die nicht in der Lage seien, ihre Staatsangehörigkeit mittels eines gültigen Reisepasses oder Personalausweises nachzuweisen.

Der EuGH gab der Kommission Recht. EU-Bürger, die sich nicht rechtmässig in einem anderen EU-Staat aufhielten, könnten sich auf die Garantien berufen, die sich aus dem EU-Recht über die Personenfreizügigkeit ergäben. Die niederländischen Behörden dürften eine Massnahme der öffentlichen Ordnung nur ergreifen, wenn das persönliche Verhalten der im konkreten Fall betroffenen Person dies rechtfertige. Eine strafrechtliche Verurteilung sei allein nicht ausreichend. Eine solche könne nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihr zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen liessen, das eine aktuelle Gefährdung der öffentlichen Ordnung belege. Es sei auf jeden Fall erforderlich, dass ausser der Störung des Gesellschaftsfriedens, die jedem unrechtmässigen Verhalten innewohnt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliege, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre.

Der EuGH stellte somit fest, dass die Niederlande gegen EU-Recht verstosse habe.

Abgeleitetes Aufenthaltsrecht trotz illegalen Aufenthalts

Das Änderungsprotokoll zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit führt zu einer Ausweitung des Familiennachzugs. Im Erläuternden Bericht heisst es dazu, der Familiennachzug werde ausgeweitet auf Personen in eingetragener Partnerschaft, unterhaltsberechtigte Verwandte in aufsteigender Linie von Personen in eingetragener Partnerschaft sowie auf Nachkommen von Personen in eingetragener Partnerschaft, die unter 21 Jahre alt seien oder denen Unterhalt gewährt werde.[143] Weiter werde der Personenkreis, der einen erleichterten Familiennachzug geltend machen könne, auf pflegebedürftige Familienangehörige sowie Lebensgefährten ausgedehnt. Die Pflichten der schweizerischen Behörden bei der Prüfung der persönlichen Umstände und Begründung von Ablehnungen seien ebenfalls ausgeweitet worden.

An anderer Stelle im Erläuternden Bericht wird klargestellt, dass die Meldepflicht bei Einreise und die Beantragung einer Aufenthaltskarte rein administrative Formalitäten seien.[144] Es handele sich nicht um zwingende Vorbedingungen für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts.

In diesem Zusammenhang könnte ein Urteil interessant sei, dass der EuGH am 10. April 2025 verkündete (Urteil vom 10. April 2025, Rechtssache C-607/21, Belgien, Rn. 35 ff.).

Betroffen war der folgende Sachverhalt. Eine marokkanische Frau reiste im Jahr 2011 nach Belgien ein. Sie machte geltend, es liege ein Familiennachzug vor, weil ihr Sohn in Belgien wohnte, wo er auch über die Staatsangehörigkeit verfügte. Dieser Antrag wurde abgelehnt. Daraufhin beantragte sie in den Jahren 2015 und 2017 ein Recht auf Aufenthalt im Rahmen eines Familiennachzugs. Diesmal machte sie erstens geltend, sie sei im Verhältnis zu ihrem Sohn eine Verwandte in aufsteigender Linie. Zweitens erhalte sie Unterhaltsleistungen von der niederländischen Lebensgefährtin des Sohnes.

Die Frau wies Dokumente aus der Zeit vor ihrer Einreise nach Belgien vor. Es ergebe sich aus diesen Dokumenten, dass sie vor ihrer Einreise von der häuslichen Gemeinschaft ihres Sohnes und dessen Lebensgefährtin abhängig gewesen sei.

Die belgischen Behörden lehnten das Gesuch auf Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung ab. Weil es sich um alte Dokumente handle, liege kein ausreichender Beweis vor, dass die Frau in Marokko - vor

143 Erläuternder Bericht, Ziff. 2.3.5.2.1, S. 229.
144 Erläuternder Bericht, Ziff. 2.3.8.1.1, S. 290.

ihrer Einreise nach Belgien - Unterhaltsleistungen von der häuslichen Gemeinschaft ihres Sohns und seiner Lebensgefährtin erhalten habe.

Der belgische Staatsrat, der über das Aufenthaltsrecht zu entscheiden hatte, stellte Fragen zur Auslegung des massgebenden EU-Rechts an den EuGH.

Der EuGH meinte, die Frau müsse den Nachweis erbringen, dass sie sowohl zum Zeitpunkt der Einreise nach Belgien als auch zum Zeitpunkt der Beantragung der Aufenthaltsbewilligung Unterhalt von ihrem Sohn und/oder dessen Lebensgefährtin erhalten habe. Wenn ihr dieser Nachweis gelinge, habe sie ein Recht auf Aufenthalt. Ihr könne nicht entgegengehalten werden, dass sie sich illegal in Belgien aufhalte. Um nachzuweisen, dass sie bei ihrer Einreise nach Belgien von Unterhalt abhängig gewesen sei, könne sie Dokumente vorlegen, die aus ihrer Zeit in Marokko datierten. Die belgischen Behörden müssten diese Dokumente berücksichtigen und könnten sie nicht als veraltet bezeichnen.

Familiennachzug einer volljährigen Tochter ohne vorherige Erwerbstätigkeit in ihrem Herkunftsland

Im Urteil des EuGH in der Sache Reyes vom 16. Januar 2014 ging es um eine philippinische Frau, die seit ihrem dritten Altersjahr unter der Obhut ihrer Grossmutter mütterlicherseits auf den Philippinen aufgewachsen war (Urteil vom 16. Januar 2014, Rechtssache C-423/12, Reyes/Migrationsverket). Ihre Mutter war nach Deutschland ausgereist, wo sie die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt hatte. Die Mutter zog später nach Schweden zu einem norwegischen Staatsangehörigen, den sie heiratete. Der Mann schickte anschliessend regelmässig Geld auf die Philippinen für die Tochter und die anderen Familienangehörigen seiner Ehefrau.

In ihrem 24. Altersjahr reiste die Tochter in den Schengen-Raum ein. Sie beantragte in ihrer Eigenschaft als Familienangehörige ihrer Mutter einen Aufenthaltstitel in Schweden. Dieser Antrag wurde abgewiesen. Denn sie habe nicht nachgewiesen, dass das Geld, das der Ehefrau ihrer Mutter überwiesen habe, zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse auf den Philippinen gedient habe. Sie habe sich auch nicht ausreichend zur Sozialversicherung und sozialen Sicherheit auf den Philippinen geäussert. Sie habe auf den Philippinen ein Diplom als Hilfskrankenschwester/Pflegeassistentin erworben und Praktika absolviert. Die schwedischen Behörden erachteten es auch als relevant, dass die Tochter seit ihrer Kindheit von ihrer Grossmutter unterstützt worden sei.

Ein schwedisches Gericht, das über die Sache zu entscheiden hatte, legte Fragen zur Auslegung des EU-Rechts dem EuGH vor. Dieser stellte keine hohen Anforderungen an den Nachweis eines Abhängigkeitsverhältnisses. Die Tatsache, dass der norwegische Ehemann der Mutter der Tochter regelmässig und über einen beachtlichen Zeitraum Geld überwiesen habe, welches die Tochter zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse auf den Philippinen benötigt habe, könne als Beleg für ein tatsächliches Abhängigkeitsverhältnis angesehen werden. Die Tochter müsse nicht nachweisen, dass sie auf den Philippinen versucht habe, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Sie müsse folglich nicht darüber Rechenschaft ablegen, dass sie versucht habe, Arbeit zu finden oder Hilfe vom Staat zu erhalten.

Fazit

- Das Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen steht in **Widerspruch zu Art. 121a der Bundesverfassung**, da damit die Zuwanderung nicht mehr eigenständig gesteuert werden kann (Abs. 1), die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen nicht kontingentiert ist (Abs. 2) sowie das Abkommen gegen diesen Artikel insgesamt verstösst (Abs. 4).
- Der Fokus sollte auf Waren-, Kapital- und punktuell Dienstleistungsverkehr gerichtet werden. Die Lösung liegt in Freihandelsabkommen auch mit Drittstaaten sowie Kontingenten wie es die Bundesverfassung in Art. 121a vorsieht.
- EU-Bürger beziehen bereits heute mehr Sozialhilfe und Arbeitslosengelder als Schweizer, diese Situation wird sich verschärfen mit dem **Daueraufenthaltsanspruch**. Bereits heute zahlt die Schweiz Arbeitslosentaggelder bis zu 5 Monaten in die EU. Dies dürfte sich noch verschärfen, so dass die Schweiz mit der **dynamischen Rechtsübernahme** resp. **EuGH-Rechtsprechung** dann

u.U. die volle Arbeitslosenleistungen ins Ausland ausbezahlen muss, selbst wenn die Begünstigten nie Wohnsitz in der Schweiz hatten und lediglich für kurze Zeit – z.B. 1 Monate – in der Schweiz gearbeitet haben.

- Die Beanspruchung von Ergänzungsmitteln wird ebenfalls massiv zunehmen, wenn mit dem Daueraufenthalt völlig bedingungslose Ansprüche auf Ergänzungsleistungen für EU-Bürger und deren Angehörige bestehen, zumal für EU-Bürger keine Karenzfristen bestehen. Dies führt zu Verteilungs- und Solidaritätsfragen im Sozialsystem. Es drohen Steuerhöhungen.
- Die Gemeinden und Kantone ächzen heute schon im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese Ausweitung wird zu sozialen Spannungen gerade in strukturschwachen Regionen führen.
- Lohndumping ist absehbar, da die Spesenregelung nach wie vor auf ausländische Spesen ausgerichtet ist und damit der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit» ohne Rechtsbruch nicht umgesetzt werden kann.
- Eine reine Farce ist dann der bereits bestehende «Vorsprung» für gewisse Stellensuchende in der Schweiz für Berufe, bei welchen eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht. Die Sperrfrist dauert lediglich 5 Tage, in welcher RAV-Stellensuchende mit dem potentiellen Arbeitgeber in Kontakt treten können. Danach muss eine Meldung an das europäische EURES erfolgen, so dass die offene Stelle EU-weit sichtbar ist. Diese Ausschreibungen wirken wie Honigtöpfe auf andere Länder. Den Praktikern ist jedenfalls bekannt, dass diese Bestimmung ein Papiertiger ist, der zwar viele neue Personalanstellungen zur Folge gehabt hat bei den RAVs, deren Ergebnisse sich jedoch äusserst ernüchternd bis nutzlos erwiesen haben.
- Die weiter steigende Zuwanderung führt zu noch höheren Miet- und Eigentumspreisen, stärkerer Verkehrsbelastung, Problemen an Schulen, im Gesundheitswesen sowie Sozialbereich, Personalaufstockungen, Verschandelung und Überbeanspruchung der Natur und sozialem Druck. Schliesslich zieht die weiter ausgebaute Zuwanderung ständig weitere Zuwanderung nach sich, so dass immer mehr einreisen würden, um die Bedürfnisse der neu Zugewanderten zu befriedigen und die Schäden, die sie der Gesellschaft gegenüber verursacht, abzufedern. Der sog. Arbeitskräftemangel akzentuiert sich aufgrund der Bedürfnisse der neu Eingereisten weiter.
- Der **EuGH** kann den **Familienbegriff** laufend neu auslegen und auf weitere Familienangehörigen erweitern. Es ist jetzt schon absehbar, dass vermehrt ältere Leute wie Eltern, Grosseltern, Schwiegereltern nachgezogen werden, welche die demographischen Verhältnisse in der Schweiz weiter akzentuieren. Ist der Aufenthaltszweck der Familiengemeinschaft nach Trennung nicht mehr erfüllt, so kann nicht mehr wie heute weggewiesen werden; die Aufenthaltsansprüche wurden verstärkt und die Handlungsspielräume der Ausländerbehörden geschwächt. Neu sollen auch **pflegebedürftige Verwandte** vereinfacht zuwandern, was den Druck auf unser Gesundheitswesen und Sozialversicherungen weiter erhöht, ohne dass diese Personen zuvor Beiträge bezahlt haben.
- Die Überstrapazierung des Ermessensspielraums zeigt sich beim EuGH nicht zuletzt anhand des Entscheids, wonach für die Erfüllung des Arbeitnehmerbegriffs 12 Stunden Erwerb pro Woche ausreichen, um einen Aufenthaltsanspruch zu erlangen. Die Richter des EuGH müssen die ergänzenden Sozialleistungen ja nicht berappen. Zudem bringt ein solches Minipensum unserer Wirtschaft keine Unterstützung, sondern liegt einzig im Interesse der Zugewanderten, die alle Leistungen und die Infrastruktur im vollen Umfang beanspruchen, die auch Schweizern zustehen.
- Gerade die Integrationsproblematik von älteren Zugewanderten führt zu sozialen und gesellschaftlichen Problemen, da sich diese in Parallelstrukturen niederlassen.
- Aufgrund der **Anrechenbarkeit von Beitragszeiten aus EU-Ländern**, können EU-Bürger nach wenigen Tagen in der Schweiz Anspruch auf Arbeitslosentaggelder haben, was als ungerecht empfunden werden wird. Hier besteht ein grosses Missbrauchsrisiko, das einseitig zu Lasten der Schweiz geht. All dies führt zu grösserem administrativem Aufwand und damit höheren Kosten. Der Anteil an Arbeitslosentaggeldbezügern liegt bei EU-Bürgern über ihrem Bevölkerungsanteil und belastet die Arbeitslosenkasse damit über Gebühr.

- Wenn die EU die geplante Richtlinie einführt, nach welcher der Erwerbsort die *vollumfänglichen* Arbeitslosentaggelder zu erbringen hat (und nicht mehrheitlich der Wohnsitzort wie heute), so kostet das die Schweiz bei ihren über 400'000 Grenzgängern einen dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr. Profiteurin von unseren hervorragenden Absicherungen ist die EU. All unsere Sozialversicherungen sind nicht auf Heerscharungen von Neuzuwandern oder Grenzgängern ausgerichtet, denn diese haben nicht ihr ganzes (Erwerbs-)Leben einbezahlt, um später zur Not Leistungen zu beziehen, sondern die Leistungen folgen vergleichsweise zeitnah auf die wenigen Beitragszahlungen. Unsere Errungenschaft der sozialen Sicherheit wird kollabieren.
- Das Daueraufenthaltsrechtsrecht ist gefährlich, denn damit holen wir uns auch **Gefährder** ins Land, die nach 5 Jahren nicht mehr weggewiesen werden können, da die Hürde derart hoch ist für die Attestierung einer akuten, schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Diese Regelung wird Missbrauch fördern und unsere Sozialsysteme massiv beeinträchtigen. Ein ausgebauter Sozialstaat wie es die Schweiz ist, ist mit einer Personenfreizügigkeit nicht vereinbar. Am einen oder anderen Ort muss zwingend eingeschränkt werden.
- Bei den **AHV- Renten** handelt es sich um ein **Schneeballsystem**: All die EU-Bürger, die heute einzahlen, werden später Renten beziehen, was langfristig den Druck auf die AHV- und IV-Renten erhöht. Sie werden aber weniger lang einbezahlt haben als Schweizer, so dass sie im Alter im verstärkten Mass auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein werden. Zudem sind zahlreiche Zweitliegenschaften im Ausland den Steuerbehörden nicht bekannt und die wenigen Ämter, die aufgrund Detektivarbeit Kenntnis davon erlangen, unterstehen dem Amtsgeheimnis.
- Bulgarien und Rumänien als EU-Länder haben mit massiver Korruption zu kämpfen und Funktionäre stellen gegen Bezahlung zahlreiche Passfälschungen für Drittstaatsangehörige aus. Das hat sich gerade auch bei Straftätern in der Schweiz herumgesprochen. Dies führt zu einer unerwünschten Zuwanderung von Nichtberechtigten, von welchen nur die Spitze des Eisbergs aufgedeckt werden kann.
- Da keine flächendeckenden Strafregisterauszüge verlangt werden dürfen, kommt es denn auch – gerade im Security-Bereich – nicht selten vor, dass Straftäter in die Schweiz einreisen, um grosses Geld zu machen. Werden diese Personen dann auch in der Schweiz straffällig, ergeben regelmässig Strafregisterauszüge aus der EU mehrseitige Vorstrafen. Und ob die Betroffenen dann selbst bei einer sehr seltenen rechtskräftigen Wegweisung auch tatsächlich ausreisen, bleibt ebenfalls ungesichert und aufgrund der Reisefreiheit kaum überprüfbar.
- Die Schweiz braucht gezielte Zuwanderung und kein Magnet in Form unseres Sozialstaats.
- Die sog. Ausgleichsmassnahmen würden bei Ausscheren der Schweiz rege genutzt werden, da für die EU nahezu alles binnenmarktrelevant ist und die Gleichschaltung Programm ist. Dies obwohl es den einen Binnenmarkt in der EU gar nicht gibt, denn die Handelshemmnisse für Industriegüter durch die nationalen Unterschiede innerhalb der EU liegen gemäss einer IWF-Studie - umgerechnet in Zölle - zwischen 40 bis 50 Prozent[145].
- Obwohl die **Ergänzungsleistungen** ebenfalls öffentliche, steuerfinanzierte Gelder sind, wurden diese mit keinem Wort erwähnt oder beachtet. Dies ist umso gravierender als dass der Grundbedarf rund doppelt so hoch ausfällt wie in der Sozialhilfe und die Voraussetzungen für die Beanspruchung extrem niederschwellig sind. Denn auch hier gilt die **absolute Gleichbehandlung von EU-Bürgern mit Schweizern**. Mit der Ausweitung des Familiennachzugs und dem Wegfall ausländerrechtlicher Massnahmen aufgrund Bezugs von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen mit Erhalt des Daueraufenthaltsrechts, werden auf die Kantone erhebliche Mehrkosten zukommen. Gerade auch die vermehrten Heimeintritte werden die Kommunen massiv belasten, da EU-Bürger unter gewissen Voraussetzungen auch im Rentenalter einreisen können.
- Verheerend ist, dass die **selbständige Erwerbstätigkeit nicht existenzsichernd** sein muss, die Folgen von Sozialhilfeabhängigkeit liegen auf der Hand. Bislang waren Selbständigerwerbende aus

[145] NZZ am Sonntag vom 10.08.2025, Interview mit Konrad Hummler.

der EU nicht zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt resp. mussten mit dem Verlust des Aufenthaltsrechts rechnen. Das soll nun geändert werden und führt zu einer weiteren massiven Mengenausweitung für die Sozialwerke. Jeder gescheiterte Freelancer kann sich deshalb in der Schweiz versuchen und langfristig Leistungen beziehen. Es besteht zudem ein grosses Risiko von Scheinselbständigkeiten. Da Selbständige nicht zur beruflichen Vorsorge verpflichtet sind, droht zudem hoher Bezug von Ergänzungsleistungen im Alter. Sie werden auch nicht die vollen AHV-Beiträge bezahlt haben, da sie erst später in die Schweiz zugewandert sind. Diese erheblichen Lücken zahlt der Schweizer Steuerzahler. Zudem führen all diese Privilegien und hohen Transferleistungen zu einer grossen Sogwirkung. Das bedeutet, die Zuwanderung wird noch massiv befeuert.

- Die **Schutzklausel ist und bleibt nutzlos**. Die bisherige Schutzklausel wurde noch nie angerufen trotz anhaltend hoher Zuwanderung und Art. 121a der Bundesverfassung. In der Praxis wird die EU aus folgenden Gründen nie zulassen, dass die Schutzklausel von der CH aktiviert werden kann: Der EU geht es wirtschaftlich und sozial derart schlecht, dass die CH ihnen als Paradies vorkommen muss. Die EU hat deshalb eine ganz andere Perspektive und Messlatte, sie werden der CH keine Zugeständnisse machen, wenn in ihrer eigenen Bevölkerung derart grosse Unzufriedenheit herrscht. Es würden der CH nie hinreichend schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme attestiert, da diese in der EU selbst ungleich stärker zum Tragen kommen. Die sog. Schutzklausel kann folglich seitens CH nie erfolgreich angerufen werden und wir können noch weniger selbständig steuern, wer in unser Land kommt und wer unsere Infrastruktur, unsere öffentliche Hand etc. belastet. Ohnehin könnte die Schutzklausel nur vorübergehend angerufen werden, sollte der illusorische Fall eintreten, in welcher das – mit Zustimmung der EU – geschieht. Die langfristigen Zuwanderungsprobleme und Belastung unserer Sozialwerke könnte damit nicht gelöst resp. verhindert werden. Wir werden komplett handlungsunfähig in einem Bereich, der der Bevölkerung enorm wichtig ist wie der jährliche Sorgenbarometer ausweist.
- Die **Definition der Familienangehörigen nach Freizügigkeitsabkommen ist irrsinnig.** Dies führt zu Familiennachzügen bis zu den eigenen Grosseltern oder der Schwiegergrosseltern, selbst wenn diese keine EU-Bürger sind. Auch eigene Kinder und Stiefkinder können nachgezogen werden bis 21-jährig einfach und danach nach oben offen, sofern ihnen Unterhalt bezahlt wird. Letzteres ist einfach: Wenn man den Wunsch gefasst hat, ältere Kinder nachzuziehen, zahlt man einfach rund 1 Jahr einen Batzen auf ihr Konto und schon besteht ein Anspruch, zahlenmässig nicht begrenzt. Die Schweiz ist dabei ungleich attraktiver als die EU-Länder, weshalb die Zuwanderung der Familie hauptsächlich in eine Richtung geht.
- Da u.a. in **Deutschland, Schweden, Portugal übereifrig und grosszügig eingebürgert** wird, werden auch **zahlreiche Drittstaatsangehörigen mit grosser Kinderschar** wie z.B. Afrikaner mit einem EU-Pass einreisen können und ihre vielen anerkannten Kinder nachziehen. Da afrikanische Länder korrupt sind und den staatlichen Papieren nicht die Aussagekraft von Schweizer Dokumenten zukommt, ist davon auszugehen, dass es sich auch nicht zwingend um die eigenen Kinder handeln muss. Ein entsprechender DNA-Nachweis darf aber nicht flächendeckend verlangt werden, weshalb auch hier angesichts der schieren Masse und des Bearbeitungsdrucks bei den Behörden, auch missbräuchliche Zuwanderung stattfinden wird, die unser Sozialsystem weiter belasten wird.
- Da die **zahlreichen Familienangehörigen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen** müssen, haben diese gleich wie Schweizer einen **Anspruch auf Prämienverbilligung**. Diese gilt weder als Sozialhilfe noch als Ergänzungsleistung und darf zu **keinen ausländerrechtlichen Massnahmen** führen. Des Weiteren wird der Druck auf Alters- und Pflegeheime zunehmen, da vermehrt auch Ausländer im fortgeschrittenen Alter zuwandern werden. Bereits heute hat es zu wenig Plätze und lange Wartelisten. Diese Tendenz wird sich verstärken und die öffentliche Hand sowie die Krankenkassenprämien weiter belasten.
- Aufgrund des **Gleichbehandlungsgebots** dürfen für EU-Bürger **keine höheren Studiengebühren** als für Schweizer verlangt werden. Das heisst, wir bilden auf Kosten der Steuerzahler Studenten

aus der EU aus, da die Gebühren für Studenten bei Weitem nicht kostendeckend sind. Sogar EU-Studierende mit *Wohnsitz ausserhalb der Schweiz* können sich auf das Gleichbehandlungsgebot berufen und von tiefen Studiengebühren und dem Ansehen der Schweizer Universitäten profitieren. Das schlägt auf die Steuern der Schweizer und Inländer und betrifft die Kantone direkt. Gemäss erläuterndem Bericht sollen die Ausfälle befristet und hälftig von Bund und Kantonen getragen werden. Im Vorentwurf zur Änderung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes heisst es jedoch lediglich, es sollen «höchstens 50 Prozent der Einbussen» gedeckt werden. Des Weiteren ist unklar, ob die Kantone allfällige Mehrkosten bei den Stipendien selbst zu tragen haben.

- Die zusätzlichen flankierenden Massnahmen werden **teurer und Personal intensiv**. Zahlreiche neue Beamte werden benötigt, um auch nur die Spitze des Eisbergs von Missbrauch zu erkennen.
- Aufgrund der massiven Einschränkungen bei den Arbeitsmarktkontrollen mutieren diese zu reinen Alibiübungen wie wir sie bereits bei der Vorlauffrist betreffend Stellenausschreibungen bei den RAVs aus der Vergangenheit zur Genüge kennen.
- Die Angaben zum BIP, die der Bund regelmässig verbreitet, um die Zuwanderung als Vorteil zu verkaufen, ist irreführend, da beim **BIP** hinsichtlich Wertschöpfung die Tätigkeit der Grenzgänger berücksichtigt wird, das Ergebnis wird jedoch fälschlicherweise nicht auf alle Köpfe verteilt, da die über 400'000 Grenzgänger dabei nicht hinzugezählt werden. Damit wird die Produktivität in der Schweiz falsch dargestellt, was nicht legitim ist.
- Die **Ausweitung bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen** bringt der Schweiz erhebliche Nachteile hinsichtlich der Qualität, da ausländische Abschlüsse formal als gleichwertig gelten können, aber weder inhaltlich noch qualitativ vollständig vergleichbar mit Schweizer Ausbildungen sind. Eine zu grosszügige Anerkennung kann deshalb Qualitätsrisiken mit sich bringen und birgt Gefahren für die jeweilige Berufsausübung.
- Die langfristige Kostentragung der Ausfälle von Studiengebühren von EU-Bürgern sowie der Stipendien ist zu klären.
- **14 neue Massnahmen unter dem Deckmantel Lohnschutz/flankierende Massnahmen** werden nötig. Davon führen neun zu **mehr Bürokratie: Ausbau Meldeverfahren** und IT-Systeme (Umsetzung / Durchsetzung Kantone), Dokumentationspflichten vor Ort, Nachweispflichten, Kontrollen Verwaltungssanktionen etc. Zwei Massnahmen sind nicht oder nicht gesichert EU-konform: Spesenregelung, Dienstleistungssperre (Streitfall und Ausgleichsmassnahmen möglich, auch in anderen Binnenmarktabkommen wie z.B. MRA). Drei Massnahmen führen zum Ausbau der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge.
- Die EU ist der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht beigetreten. Das bedeutet, Schweizer Bürger sowie Unternehmen keine der zahlreichen EU-Institutionen oder -Agenturen direkt vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anklagen können. Die sog. «Klima-Seniorinnen» konnten bekanntlich die Schweiz wegen Verletzung von Menschenrechten (gar von ungeschriebenen) anklagen. Gegen die EU-Kommission und deren Agenturen wäre das nicht möglich. Die EU selbst duldet also keine fremden Richter.

Das Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen mit der EU ist klar abzulehnen und auf den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Stabilisierung der bilateralen Beziehungen ist nicht einzutreten.

Anträge auf Anpassung des Erläuternden Berichts

- Die Probleme in einzelnen EU-Ländern sind transparent auszuweisen, insbesondere wenn es um EU-Passfälschungen für Drittstaatsangehörige geht. Denn damit können sich diese Personen zum einen zu Unrecht frei im Schengen-Raum bewegen und zum anderen frei in die Schweiz einreisen und sich hier niederlassen, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt wären.

- Die Relevanz der EuGH-Rechtsprechung bisher und auch der künftigen Urteile ist zu erwähnen und die konkreten Folgen betreffend die Auslegung des Arbeitnehmer-Begriffs auf die Sozialhilfe und später die Ergänzungsleistungen sind offen zu legen.
- Der Bericht hat offenzulegen, unter welchen äusserst restriktiven Voraussetzungen die Landesverweisung bei EU-Bürgern überhaupt nur möglich ist. Es fehlen Beispiele mehrjähriger Freiheitsstrafen, die in der Vergangenheit gemäss Bundesgericht nicht zu einer Wegweisung führen konnten aufgrund des FZA.
- In Art. 21b Abs. 5 ist festzuhalten, dass nicht die *Prüfung* der Schutzklausel ab einem Schwellenwert zu erfolgen hat, sondern deren *Anrufung*.
- Die Schwellenwerte sind bereits heute gesetzlich festzulegen und nicht dem Goodwill des Bundesrates zu überlassen.
- Die Schutzmassnahmen müssen auch unbegrenzt erfolgen können, wenn die Probleme anhaltend sind aufgrund des Freizügigkeitsabkommens. Da dann ein systemisches Problem besteht, muss es der EU verwehrt werden, in diesen Fällen überhaupt Gegenmassnahmen zu ergreifen.
- Das Erlöschen von Bewilligungen (Aufenthaltskarten und -rechten) von EU-Bürgern bei Auslandaufenthalt von 6 Monaten muss unbedingt in der bisherigen Form beibehalten werden, ansonsten Missbrauch Tür und Tor geöffnet werden. Zudem sollen keine Ansprüche auf Aufenthalt resultieren, wenn sich jemand mehr als die Hälfte des Jahres im Ausland aufhält (am Stück oder zusammengerechnet). Die Richtlinie 2004/38/EG darf keine Anwendung finden.
- Die Meldepflicht an die für Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden hat nicht erst mit dem rechtskräftigen Verfügungsdatum zu erfolgen, sondern unmittelbar mit Abschluss der Prüfung. Es ist festzuhalten, dass keine Ergänzungsleistungen ausbezahlt werden dürfen, wenn für den Aufenthalt hinreichende Finanzen sichergestellt werden müssen (Rentner, Privatiers). Ansonsten werden über Jahre, welche ein ausländerrechtliches Wegweisungsverfahren bis zur Rechtskraft dauert Ergänzungsleistungen dauert, öffentliche Steuergelder bezahlt, die gar nicht bezahlt werden dürften aufgrund des nicht erfüllten Aufenthaltszwecks. Für die Ausbezahlung von Ergänzungsleistungen ist nur ein *rechtmässiger* Aufenthalt nötig. Diese Ausschlussgründe für die Ausbezahlung müssen im innerkantonalen Recht zwingend präzisiert werden, insofern als dass der Aufenthaltszweck *materiell* erfüllt sein muss. Der zeitnahe Austausch zwischen den Behörden muss sichergestellt sein.
- Die Ausweitung der Einreise und des Aufenthaltsanspruchs auf weitere Familienmitglieder und Partner ausgeweitet, was unserer Verfassung, insbesondere Art. 121a, widerspricht und deshalb nicht rechtens ist. Wie bereits im Rahmen der Abstimmung zum FZA von 1999 liegt der Bundesrat auch hier wieder falsch, wenn er behauptet, die zusätzliche Zuwanderung sei vernachlässigbar. Dem ist nicht so, weshalb dies berichtigt werden muss.
- Der Bericht muss die detaillierten Auswirkungen hinsichtlich Bürokratiezunahme, IT-Anforderungen sowie deren Kosten ausweisen, welche im Rahmen der flankierenden Massnahmen/ des Lohnschutzes je auf die Kantone sowie die Arbeitgeber/Firmen zukommen. Dabei ist konkret auch auf die zahlreichen neuen Dokumentations-, Nachweis- und Kontrollpflichten einzugehen. Zudem sind die Folgen durch die Spesenregelung der EU, welche zu übernehmen ist, realistisch abzuhandeln. Es ist eines Rechtsstaats unwürdig, von Beginn weg deren Nichtbeachtung zu propagieren, im Wissen darum, dass eine solche Missachtung der EU-Regeln direkte Sanktionen seitens EU zur Folge haben müsste.
- Es ist kaum jemandem möglich, all den zahlreichen Verweisen auf EU-Erlasse in diesem Abkommen im Detail nachzugehen. Da diese aber unmittelbare Wirkung entfalten mit allfälligem Inkrafttreten, ist es für die Meinungsbildung unumgänglich, dass der Bund die konkreten **Inhalte aller Verweise in allen Abkommen** inklusive deren konkreten Auswirkungen offen und detailliert darlegt.

- Der Erläuternde Bericht muss korrekte Zahlen, Indikatoren und Hochrechnungen liefern (mittel- und langfristig). So sind namentlich folgende **langfristigen** Zusatzkosten für **Gemeinden, Kantone, Bund und Arbeitgeber/Arbeitnehmer** auszuweisen: Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen unter Berücksichtigung der Alters- und Pflegeheimkosten sowie der Anteile der öffentlichen Hand im Gesundheitswesen im Allgemeinen (Spitäler, Spitex etc.), Beistandschaften, Prämienverbilligungen, IV- und AHV-Renten, Familienzulagen, Mietzinszuschüsse, Alimentenbevorschussungen. Dabei ist auch ein besonderes Augenmerk auf vermehrt einreisende Privatiers, Rentner und Familiennachzug in aufsteigender Linie zu richten.

6. Technische Handelshemmnisse

Generelle Überhöhung der Bedeutung des MRA

Die Bedeutung dieses Abkommens wird oft übertrieben. Der Bundesrat macht in seinem Bericht zum EU-Paket keine Ausnahme. Er behauptet, dass die ARM zwei Drittel des Wertes des Handels mit Industrieprodukten zwischen der Schweiz und der EU abdeckt, was einem Exportvolumen von 96 Milliarden Franken entspricht. Zwar handelt es sich um das einzige Abkommen der Bilateralen I, das wirklich als «Abkommen über den Zugang zum EU-Markt» bezeichnet werden kann.

Tatsächlich belaufen sich seine Auswirkungen laut dem Wirtschaftsjournalisten François Schaller jedoch höchstens auf etwa 0,5 bis 1% des Wertes der betroffenen Exporte. Die letzten offiziell veröffentlichten Zahlen zu diesem Thema stammen aus dem Jahr 2008, als das SECO von 250 bis 500 Millionen Franken eingesparten Zulassungskosten in der Schweiz sprach. Diese Zahl entsprach 0,2 bis 0,4 % des Wertes der Schweizer Exporte nach Europa. Verschiedene aktuelle Studien bestätigen diese Grössenordnung, wonach die Einsparungen zwischen 0,4 und 1 % der Gesamtexporte liegen.

Unter dem MRA wurden 2022 rund CHF 90 Mrd. Exporte in die EU abgewickelt, wobei ein Grossteil dieses Volumens auf die Pharma-Branche entfällt. Der grösste Anteil dieses Pharma-Exportvolumens wiederum entfällt auf internationale Konzerne, die ihre Produkte ohnehin im Ausland zertifizieren. Trotzdem schätzte der Verband scienceindustries von Mehrkosten von rund CHF 500 Mio. für die Zertifizierung von Anlagen und Produkten. Doch: Selbst wenn diese Schätzung zutrifft, ist sie im Verhältnis zum erzielten Umsatz der Pharma-Industrie in der EU zu sehen. Dieser beläuft sich gemäss Branchenangaben auf ca. CHF 51.5 Mrd. pro Jahr. Die befürchteten, selbst errechneten Mehrkosten der Schweizer Pharma-Industrie liegen im Bereich von maximal 1%.

Beschränkter Nutzen des MRA

Alle Tech-Produkte, auf welche die Richtlinien unter dem MRA anwendbar sind, fallen ebenfalls unter das sogenannte CE-System der EU. Das CE-Label besagt, dass der Hersteller alle Anforderungen der auf das Produkt anwendbaren EU-Richtlinien insbesondere für Sicherheit, Gesundheitsschutz und Umweltschutz erfüllt hat. Damit kann das Produkt im Europäischen Wirtschaftsraum frei zirkulieren. Jeder Produzent, wo auch immer er auf der Welt domiziliert ist, hat das Recht, mit der entsprechenden Sorgfalt und mit den entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen auf diesen Standard zuzugreifen. Auch die offiziell akkreditierten Institutionen, die für gewisse Produkte Prüfungen vorzunehmen haben, können dies auch für Produzenten ausserhalb des EU-Raums tun. Der Zugriff auf diesen Standard, den die EU zur Stärkung des Wettbewerbs im eigenen Binnenmarkt vorsieht, hat also gar nichts mit diesem Paket zu tun.

Mit dem Paket soll aber auch hier ein präferentieller Marktzugang eingeführt werden. Allerdings handelt es sich nur um eine minime Verbesserung. Die EU verlangt, dass Produzenten, die diese Standards und damit das Recht auf Export in die EU für sich in Anspruch nehmen, einen in der EU domizilierten Vertreter benennen. Die EU will Rechtszugriff, sollten eben doch Sicherheits-, Gesundheits- oder Umweltprobleme auftreten. Nur für Schweizer Exporteure verzichtet die EU bis dato dank der Bilateralen auf diese Anforderung. Mit dem vorliegenden Paket würde aus dem Verzicht ein Recht werden. Es handelt sich aber um einen sehr überschaubaren Nutzen.

Selbst der Erläuternde Bericht gibt den beschränkten Nutzen zu

Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 403) ziehe die dynamische Rechtsübernahme gemäss Artikel 5 keine wesentlichen Praxisänderungen nach sich, da die Schweiz ihr Recht bereits heute an dasjenige der EU anpasst. Gemäss der Äquivalenzmethode, die für das MRA beibehalten wird, muss die Schweiz in ihrer Rechtsordnung weiterhin Bestimmungen erlassen, um eine gleichwertige Regulierung zu erreichen. Wenn die EU in einem unter das MRA fallenden Bereich einen neuen Rechtsakt verabschiedet, müssen die Vertragsparteien diesen «so rasch wie möglich» in Anhang 1 des Abkommens integrieren. Die Integration der Rechtsakte erfolgt auf Beschluss des Gemischten Ausschusses.

Risiken werden unterschätzt

Der Erläuternde Bericht gibt also zu, dass der Nutzen der Anpassung sehr eingeschränkt ist. Die Risiken werden indes im Bericht stark unterschätzt: Der grosse Unterschied im neuen Verfahren besteht darin, dass die Schweiz die Normen der EU dynamisch übernehmen muss. keinen eigenen Weg mehr gehen kann, ohne Ausgleichsmassnahmen zu riskieren. Auch wenn die Schweiz die Rechtsakte in eigenes Recht übersetzt, bleibt es im Kern EU-Recht.

Es besteht die Gefahr von unerwünschten Ausweitungen der EU-Regulierungen für die Schweiz, welche sie «zufriedenstellend (Art. 9 MRA)» in ihr Recht übernehmen muss. Es ist möglich, dass die EU eine neue Regulierung im Bereich digitaler Technologien (KI), Biotechnologie oder Nachhaltigkeit erlassen und diese in bestehende Kapitel des MRA aufnimmt und darauf verweist. Gem. Art. 10 MRA kann der Gemischte Ausschuss auch neue Kapitel in Anhang 1 des Abkommens aufnehmen. Die Aussage, der Geltungsbereich sei fixiert, ist daher politisch beschwichtigend, aber rechtlich unzutreffend.

Die einseitige Ausrichtung auf die EU-Rechtssetzung wird auch darin sichtbar, dass im Abschnitt I der sektoriellen Kapitel nur noch EU-Rechtsakte aufgelistet werden müssen. Die bisherigen Verweise auf schweizerische Bestimmungen entfallen. Im bisherigen MRA wurden in Abschnitt I jeweils die Rechtsvorschriften beider Vertragsparteien aufgelistet – also sowohl die relevanten EU-Richtlinien als auch die entsprechenden schweizerischen Bestimmungen. Im neuen Abkommen wird diese Parität aufgehoben: Es gilt künftig allein die Liste der EU-Rechtsakte, die die Schweiz dynamisch übernehmen muss. Die schweizerischen Bestimmungen werden nicht mehr parallel aufgeführt, sondern nur noch als «nach Artikel 5 Abs. 2 des Institutionellen Protokolls erlassen oder beibehalten» erwähnt.

Keine Verpflichtungen zur Anerkennung seitens EU

Seit Mai 2021 ist das MRA im Bereich der Medizinprodukte faktisch blockiert, da die EU eine Aktualisierung verweigerte. Mit der Weigerung, das MRA für Medizinprodukte zu aktualisieren, obwohl die Schweiz die Bedingungen erfüllte, verstiess die EU gegen den eigentlichen Zweck des Abkommens. Die Begründung war die fehlende institutionelle Anbindung der Schweiz an den EU-Binnenmarkt. In der Folge mussten Schweizer Medizintechnikunternehmen ihre Produkte direkt in der EU zertifizieren lassen.

Die neuen institutionellen Bestimmungen sollen solche Situationen verhindern, bzw. vermeiden, dass die EU die Anerkennung für weitere Kapitel des MRA aus politischen Gründen aussetzt. Die EU soll neu «verpflichtet» werden, die Kapitel zu den einzelnen Produktbereichen zu aktualisieren (s. Erläuternder Bericht, S. 399).

Die «Pflicht» der EU, wird durch das institutionelle Protokoll begründet. Eine verbindlich festgehaltene «Pflicht» zur Anerkennung der Konformitätsbewertung findet sich im institutionellen Protokoll nicht. Art. 5 Abs. 1 des Institutionellen Protokolls fordert nur, dass die Schweiz und die EU dafür zu «sorgen» sind, dass die in den Bereich des Abkommens fallenden Rechtsakte der Union nach ihrer Verabschiedung so rasch wie möglich in das Abkommen integriert werden. Die «Pflicht» der EU, Aktualisierungen der Schweiz als Gleichwertig anzuerkennen, gründet also insb. Also auf die Verfahren bei Anwendungsschwierigkeiten des Abkommens (auch S. 405 des Erläuternden Berichts): «Ficht die EU nachträglich die Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften an, muss sie den Gemischten Ausschuss damit befassen und den Streitbeilegungsmechanismus nutzen, falls keine Lösung gefunden werden kann.» Weiter (S. 877): «So darf etwa die EU bei künftigen Differenzen die Aktualisierung der Binnenmarktabkommen nicht mehr verweigern – die Schweiz könnte in einem solchen Fall ihre Interessen dank dem Streitbeilegungsmechanismus geltend machen – und keine unverhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen ergreifen.»

Keine der beiden Parteien wird «verpflichtet,» einer Änderung zuzustimmen. Die Verpflichtung ist nur vom Streitbeilegungsverfahren abgeleitet. Es ist überhaupt nicht sichergestellt, dass dies zu Gunsten der Schweiz ausfällt. Es ist höchst unklar, ob die Schweiz überhaupt die Möglichkeit erhalten wird, Ausgleichsmassnahmen gegen die EU zu ergreifen.

Ausgleichsmassnahmen

Die Einbeziehung des MRA in das System des institutionellen Abkommens bedeutet, dass es im Konfliktfall – etwa bei mangelnder Übernahme neuer EU-Vorschriften durch die Schweiz – zu Ausgleichsmassnahmen der EU kommen kann. Diese können Marktzugangsbeschränkungen oder andere wirtschaftliche Nachteile umfassen. Das stellt einen erheblichen Paradigmenwechsel dar: Bisher beruhte das MRA auf gegenseitigem Vertrauen und Verhandlungen. Neu wird es durch ein formelles Rechtsdurchsetzungsregime flankiert. Es ist eine Abkehr vom bisherigen bilateralen Konsensprinzip, was die Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme nicht mindert, sondern erhöht.

Da es sich beim MRA um ein Abkommen betreffend den Binnenmarkt handelt, können diese Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des MRA ergriffen werden oder auch im Rahmen jedes anderen Abkommens in einem Bereich des Binnenmarkts, an dem die Schweiz teilnimmt (Erläuternder Bericht, S. 403). Umgekehrt können Ausgleichsmassnahmen auch das MRA treffen, wenn das Schiedsgericht einen Verstoss der Schweiz in einem anderen Abkommen feststellt.

7. Landverkehrsabkommen

Das neue Landverkehrsabkommen (LandVA) zwischen der Schweiz und der EU, Teil des Pakets zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen, zielt darauf ab, *«die neuen institutionellen Elemente in das LandVA als eines der Binnenmarktabkommen aufzunehmen und Regeln über staatliche Beihilfen einzuführen.»*[146]. Zwar bleiben Ausnahmen wie der Taktfahrplan, Trassenreservierungen, das Sonntags- und Nachtfahrverbot, das Kabotageverbot oder die 40-Tonnen-Gewichtsgrenze für den Schwerverkehr bestehen, doch diese scheinbaren Zugeständnisse kaschieren die weitreichenden Nachteile: Die automatische Übernahme von EU-Recht, die Unterwerfung unter den Europäischen Gerichtshof (EuGH), die Einschränkung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und kostspielige Zahlungen an die EU-Eisenbahnagentur (ERA) ohne Mitspracherecht bedrohen die schweizerische Souveränität, Demokratie und Wirtschaftsfreiheit massiv.

Auf den Punkt gebracht: Die EU knüpft den Marktzugang und die Fortsetzung bestehender Kooperationen an die zwingende Übernahme institutioneller Vorgaben im neuen Landverkehrsabkommen. Diese scheinbar vorteilhaften Abkommen entpuppen sich als Trugbild: Sie bedrohen die schweizerische Souveränität durch automatische Rechtsübernahme, die Unterwerfung unter den EuGH und die Einschränkung der Schwerverkehrsabgabe, was erhebliche wirtschaftliche und demokratische Nachteile für die Schweiz mit sich bringt. Insbesondere sind neue Steuern und Abgaben über die Hintertür möglich, da das LandVA künftig mehr als drei LSVA-Abgabekategorien ermöglicht. Die zukünftige Erhebung wird höchstwahrscheinlich nach CO_2-Grenzwerten oder anderen Emissionsparametern erfolgen. Auch das durchgängige Reisekonzept des Integralen Taktfahrplans und somit die SBB geraten unter Druck.

Kernpunkte des vorgeschlagenen Pakets

Im Rahmen der Verhandlungen einigten sich die Schweiz und die EU auf ein neues, unvorteilhaftes Landverkehrsabkommen, welches die sektorielle Verankerung institutioneller Elemente in bestehenden Binnenmarktabkommen sowie die Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen vorsieht. Die folgenden Punkte verdeutlichen die Paketbombe:

Die wesentlichen Änderungen im Bereich Landverkehr betreffen hauptsächlich den Schienenverkehr (mehrheitlich den Personenverkehr), wobei das bestehende Landesverkehrsabkommen (LandVA) in verschiedenen Bereichen angepasst wird.

Das Hauptgewicht liegt auf der Gefährdung des integralen Taktfahrplansystems. Der CEO der SBB hat bereits darauf hingewiesen, dass eine Marktöffnung von weniger als 20 % durch ausländische Anbieter das fein abgestimmte Taktfahrplansystem gefährden könnte. Zwar sieht das Abkommen in Art. 24a ÄP-LandVA einen Hauptzwecktest vor, um Kabotage (reinen Inlandverkehr durch ausländische Anbieter) zu verhindern. Dennoch ist bei einem Markteintritt ausländischer Wettbewerber mit Engpässen und Pünktlichkeitsproblemen zu rechnen.

Zudem ist zu beachten, dass ein möglicher Verlust der nationalen Trassenhoheit droht. Die EU fordert eine diskriminierungsfreie Trassenvergabe sowie die Einrichtung einer zentralen Trassenvergabestelle. Es besteht die Befürchtung, dass Anbieter mit Sitz in der EU gerichtlich eine Trassenzuteilung einklagen könnten. Dies stellt eine ernsthafte Gefährdung des nationalen Kooperationsmodells dar. Zwar bleibt die Schweiz formell weiterhin für die Trassenvergabe zuständig, muss diese jedoch gemäss EU-Rechtsauslegung transparent und diskriminierungsfrei ausgestalten. Das bedeutet: Bei Kapazitätsengpässen könnten Anbieter mit Sitz in der EU auf Trassen klagen – notfalls über das im Abkommen vorgesehene Schiedsverfahren mit Vorlagemechanismus an den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Institutionelle Vorgaben und Souveränitätsverlust (Institutionelles Protokoll -LandVA)

[146] Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», Erläuternder Bericht, 13. Juni 2025, S. 417 f.

Souveränität geopfert für EU-Vorgaben (Art. 5 IP-LandVA)

Art. 5 IP-LandVA ist eine eine krasse Souveränitätsfalle: *«die Schweiz und die Union [sorgen] dafür, dass die in den Bereich des Abkommens fallenden Rechtsakte der Union nach ihrer Verabschiedung so rasch wie möglich in das Abkommen integriert werden» sowie das «die Schweiz Bestimmungen in ihrer Rechtsordnung [erlässt] … um das Ergebnis zu erreichen.»* Die Schweiz verpflichtet sich zur absoluten dynamischen und automatischen Übernahme von neuem EU-Recht im Landverkehrsbereich. Dies bedeutet, dass die schweizerische Gesetzgebung an die kontinuierliche Entwicklung des EU-Rechts gekoppelt wird, ohne dass die Schweiz einen Einfluss auf die Ausgestaltung dieser – bekanntlich überregulierten und wirtschaftsschädlichen - Normen hat. Dieser Mechanismus entmündigt das Schweizer Parlament und die Stimmbürger, da sie lediglich noch die Möglichkeit haben, neue EU-Vorschriften zu übernehmen oder das gesamte Abkommen zu kündigen. Eine echte politische Gestaltungsfreiheit und die Anpassung an spezifische schweizerische Bedürfnisse gehen damit verloren, was einem klaren Verzicht auf Gesetzgebungshoheit gleichkommt. Hinzu kommt, dass die EU zynischerweise beim Titel zu Art. 4 IP-LandVA *«Teilnahme an der Ausarbeitung von Rechtsakten der Union (Mitspracherecht)»* eine echte Mitsprache suggeriert, damit im Vertragstext aber de facto eigentlich nur eine informelle Information und einen Meinungsaustausch meint, keine Mitsprache im Sinne einer Mitbestimmung auf Augenhöhe.

Schweizer Justiz unter EuGH-Diktat (Art. 7 IP-LandVA)

Schweizer Justiz an fremder Leine: «Die Rechtsakte der Union, auf die im Abkommen Bezug genommen wird, und die Bestimmungen des Abkommens, soweit ihre Anwendung unionsrechtliche Begriffe impliziert, werden gemäss der vor oder nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgelegt und angewandt.» Das Protokoll schreibt also vor, dass die Schweiz EU-Recht im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs EuGH auslegen muss. Dies untergräbt die Unabhängigkeit des Schweizer Bundesgerichts. Es bindet die schweizerische Rechtsprechung faktisch an Urteile eines Gerichts, das primär die Interessen der Europäischen Union vertritt und keinen Schweizer Richtern untersteht. Das Prinzip der innerstaatlichen Gerichtshoheit wird somit massiv eingeschränkt, da das Bundesgericht nicht mehr die letzte und unabhängige Instanz für die Auslegung von relevantem Recht sein kann.

Streitbeilegung via Schiedsgericht mit Pflicht zum EuGH-Beizug (Art. 10 IP- LandVA)

Das EuGH-Diktat Streitigkeiten, die im Rahmen des Abkommens entstehen, sollen von einem Schiedsgericht beigelegt werden. Dieses Schiedsgericht ist jedoch verpflichtet, bei Auslegungsfragen des EU-Rechts eine Eingabe an den EuGH zu machen. De facto wird der EuGH damit zur obersten Instanz in strittigen Fragen. Dies ist besonders problematisch, da der EuGH keine neutrale Instanz ist, sondern ein Organ der EU. Die Schweiz unterwirft sich somit einer Rechtsinstanz, die ihre eigenen Interessen nicht berücksichtigen muss, was die schweizerische Rechtsstaatlichkeit und die Souveränität in der Konfliktlösung massiv gefährdet.

EU-Sanktionen drohen (Art. 11 IP- LandVA)

Das Abkommen räumt der EU die Möglichkeit ein, bei Meinungsverschiedenheiten oder der Nichtumsetzung von Urteilen des Schiedsgerichts sogenannte "Ausgleichsmassnahmen" gegen die Schweiz zu verhängen. Diese Massnahmen, die bis zu Sanktionen reichen können, sind Druckmittel und schaffen eine Abhängigkeit der Schweiz von der EU. Die Verhandlungsposition der Schweiz wird massiv geschwächt, da die EU einseitig wirtschaftliche Nachteile verursachen kann, um ihre Interessen durchzusetzen, ohne dass die Schweiz de facto ein vergleichbares Arsenal an Gegenmittel zur Verfügung hätte.

Verpflichtung zur Umsetzung von Schiedssprüchen (Art. 11 IP- LandVA)

Selbst wenn ein Schiedsspruch oder eine EuGH-Auslegung innerstaatlich auf Ablehnung stösst oder durch ein Referendum vom Volk verworfen würde, ist die Schweiz zur Umsetzung verpflichtet. Dies höhlt das Fundament der direkten Demokratie aus, da das Volk und das Parlament ihre Souveränität in wichtigen Fragen verlieren, wenn es um die Anwendung und Umsetzung von EU-Recht geht. Es

entsteht ein Mechanismus, der demokratisch legitimierte Entscheidungen des Schweizer Volkes faktisch übersteuern kann.

Finanzbeiträge an EU-Agenturen und -Systeme (Art. 13 IP- LandVA)

Die Schweiz verpflichtet sich, jährliche Finanzbeiträge an verschiedene EU-Agenturen und -Systeme zu leisten, die für die Umsetzung des EU-Rechts im Landverkehr relevant sind (z.B. im Bereich der Eisenbahnagentur ERA). Trotz dieser finanziellen Verpflichtung hat die Schweiz kein substanzielles Mitspracherecht bei der Verwendung dieser Gelder oder bei der strategischen Ausrichtung dieser Agenturen. Dies führt zu offenen Zahlungsverpflichtungen und einem erheblichen finanziellen Risiko, ohne dass die Schweiz im Gegenzug entsprechende politische Einflussmöglichkeiten erhielte. Sie wird zum Nettozahler ohne entsprechende Gegenleistung in Form von Mitbestimmung.

Marktöffnung zuwider nationaler Kontrolle (Änderungsprotokoll zum Landverkehrsabkommen – ÄP-LandVA)

Eisenbahnverkehr

Marktöffnung für grenzüberschreitenden Personenverkehr (Art. 24 ÄP-LandVA)

Das Änderungsprotokoll sieht eine weitreichende Marktöffnung für EU-Bahnunternehmen im grenzüberschreitenden Personenverkehr vor. Dies wird als Klärung und Gewährung von Transit- und Zugangsrechten zum Fahrweg im Gebiet der jeweils anderen Vertragspartei unter den Bedingungen des Unionsrechts beschrieben. Obwohl das Abkommen theoretisch das Recht zur Aufnahme und Absetzung von Fahrgästen an jedem Bahnhof auf der grenzüberschreitenden Strecke vorsieht (sog. Binnenkabotage), selbst wenn diese Bahnhöfe im Gebiet der gleichen Vertragspartei liegen, müsste der Hauptzweck des Dienstes die Beförderung von Fahrgästen zwischen den Gebieten der Vertragsparteien sein. [147] Obwohl das Abkommen betont, dass es nicht für die rein inländische Personenbeförderung auf der Schiene im Schweizer Fern-, Regional- und Nahverkehr gilt, birgt die Ausweitung der Zugangsrechte für grenzüberschreitende Dienste ein erhebliches Risiko für die Schweizerischen Bundesbahnen und andere Bahnbetreiber. Die im Abkommen vorgesehenen sogenannten «Ausnahmen» für die Schweiz, wie die Beteiligungspflicht an der Tarifintegration oder die Anwendung schweizerischer Kapazitätsbewirtschaftungsinstrumente, könnten sich in der Praxis als unzureichend erweisen, um eine effektive Verdrängung etablierter nationaler Anbieter zu verhindern. Insbesondere die Möglichkeit, dem Taktfahrplan Vorrang einzuräumen, werden schlussendlich keinen ausreichenden Schutz vor dem Wettbewerbsdruck grosser EU-Bahngesellschaften bieten. Es ist bereits heute klar, dass diese Marktöffnung, trotz der genannten Schutzmechanismen, die Qualität des umfassenden Leistungsangebots im inländischen Verkehr negativ beeinflussen wird. Die Betonung der «Vorteile für Fahrgäste, die sich aus der Öffnung des Marktes ergeben können»[148] steht in keinem Verhältnis zu den Risiken einer Preisgabe des bewährten schweizerischen Bahnsystems, das auf einer hohen Qualität und Zuverlässigkeit im gesamten Netz basiert. Die Schutzmechanismen sind unklar und abstrakt formuliert bzw. lassen alle Hintertüren einer (bspw. deutschen) Bahninvasion offen. Kommt hinzu, dass die fremden Bahngiganten auf ihrem Heimatmarkt andere Kostenstrukturen oder regulatorische Vorteile innehaben.

Vorrang für Taktfahrplan auch für EU-Anbieter (Grundsatz der Nichtdiskriminierung; Art. 24a ÄP-LandVA)

EU-Anbieter erhalten Zugang zu Zugtrassen, Personenverkehr usw., einem Kernstück des Schweizerischen öffentlichen Verkehrs, das die Koordination und Attraktivität des Bahnnetzes sicherstellt. Dieser Vorrang birgt trotz «Ausnahmen» die Gefahr der Verdrängung lokaler Anbieter durch EU-Bahngiganten, die ihre Fahrpläne möglicherweise optimieren, ohne die Feinabstimmung des nationalen Taktfahrplans vollständig zu berücksichtigen. Dies könnte die Qualität, Zuverlässigkeit und die integrierte Struktur des Schweizerischen öffentlichen Verkehrs beeinträchtigen – mit Kostenfolgen

[147] Änderungsprotokoll zum Landverkehrsabkommen, S. 6 f.
[148] Änderungsprotokoll zum Landverkehrsabkommen, S. 2.

für die Bürgerinnen und Bürger. Langfristig wird nicht weniger als die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze in der Schweiz gefährdet.

Binnenkabotage im Fokus

Die Schweiz erkennt also das Recht ausländischer Eisenbahnunternehmen an, grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste (Art 3 Abs. 2 LandVA) anzubieten, einschliesslich des sogenannten "Kabotage-Rechts", d. h. der Möglichkeit, Fahrgäste innerhalb des anderen Vertragsstaats zu befördern, sofern der Hauptzweck die grenzüberschreitende Beförderung ist.

Dies erhöht zwar die Angebotsvielfalt und den Wettbewerb auf Schweizer Schienenstrecken, könnte jedoch bei unzureichender Kontrolle zu Konkurrenzdruck auf nationale Anbieter wie die SBB führen. Der «Hauptzweck» (Art. 24a) stellt zwar sicher, dass keine reine Inlandsbedienung durch ausländische Unternehmen erfolgt. Gleichwohl entstehen in der Praxis mehr Risiken als Chancen.

Risiken:

- Fahrplanstörungen: Bereits heute stoppt die SBB in Basel internationale Fernverkehrszüge, die in Kooperation mit der Deutschen Bahn produziert werden, da der Taktfahrplan stark gestört wurde. Neue Anbieter können Trassenkonflikte verursachen, insbesondere im Knoten Zürich oder auf Hauptachsen wie Zürich–Winterthur.
- Wirtschaftliche Erosion: Die SBB finanziert den Regional- und Güterverkehr teilweise quer über den Fernverkehr. Wird dieser durch private Anbieter geschwächt, fehlt es an Deckungsbeiträgen.
- Zersplitterung des Systems: Unterschiedliche Betreiber mit separater Buchungsstruktur und Servicephilosophie unterminieren das durchgängige Reisekonzept des Integralen Taktfahrplans.

Fallbeispiel: FLIXTRAIN

Mit der neuen Fassung des Landesverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU wird gemäss Abkommen die Kabotage aufgehoben. Das bedeutet, dass ausländische Bahnunternehmen wie FLIXTRAIN innerhalb der Schweiz Fahrgäste befördern dürfen, ohne dass sie einen inländischen Partner benötigen oder ausschliesslich internationale Verbindungen bedienen müssen. EU-Zugunternehmen dürfen Strecken auf Schweizer Boden kommerziell bedienen, auch wenn Start- und Zielpunkt innerhalb der Schweiz liegen oder wenn ein Haltepunkt als Ziel genutzt wird. In den vergangenen Monaten hat FLIXTRAIN milliardenschwere Investitionen in eigene Züge getätigt, welche bei Siemens gekauft werden. Sofern sich FLIXTRAIN für eine Strecke München – Bern bewirbt und die RailCom als Regulierungsbehörde keine Bedenken anmeldet, könnten künftig giftgrüne Lokomotiven mit deutschem Personal durch die Schweiz fahren. Im rentablen Fernverkehr (2024: Gewinn von 148 Millionen (54% vom Konzerngewinn) würden schmerzhafte Einschnitte verzeichnet.

Internationale Anbieter wie Flixtrain oder Westbahn interessieren sich in der Regel nur für rentable Linien mit hohem Passagieraufkommen und bestehender Infrastruktur – etwa die Strecke Zürich–Genf, Basel–Luzern oder Zürich–Lugano. Unrentable Nebenstrecken, Bergregionen oder nachfragesschwache Tageszeiten werden dagegen von diesen Akteuren gemieden. Das Resultat ist eine Rosinenpickerei, bei der nur gewinnträchtige Linien befahren werden, während die kostspielige Aufrechterhaltung der nationalen Grundversorgung weiterhin bei den staatlich unterstützten Betreibern – etwa der SBB – verbleibt.

Sozialstandards

Im neuen Landverkehrsabkommen verpflichtet sich die Schweiz zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs für Anbieter aus dem EU-Raum. Dies betrifft insbesondere Fernverbindungen mit Teilstrecken in der Schweiz, bei denen Unternehmen aus dem Ausland unter bestimmten Voraussetzungen tätig werden dürfen. Diese Anbieter unterliegen zwar formal dem Schweizer Sozialschutzregime (z. B. Entsendegesetz), können aber über Ausweichstrategien und Vertragsgestaltung tiefere Löhne realisieren, ohne gegen nationale Vorgaben zu verstossen.

Fallbeispiel: Mindestlohngesetz

Beispiel aus dem internationalen Güterstrassenverkehr: In Deutschland gilt das Mindestlohngesetz (MiLoG), das auch für ausländische Transporteure bei Fahrten auf deutschem Gebiet anzuwenden ist. In der Praxis wird dieses jedoch regelmässig umgangen. Osteuropäische Unternehmen bezahlen ihren Fahrern zwar für die Stunden in Deutschland den gesetzlichen Mindestlohn, kompensieren diesen aber durch tiefere Löhne in Ländern ohne entsprechende Vorschriften. So bleibt der durchschnittliche Monatslohn niedrig, obwohl formalrechtlich die Vorgaben erfüllt scheinen. Die Schweiz könnte ähnlichen Praktiken ausgesetzt sein, insbesondere wenn grenzüberschreitende Unternehmen temporäre oder rotierende Einsatzmodelle verwenden, um Lohnschutzbestimmungen zu umgehen.

Risiken:

Der Schweizer Sozialstandard basiert auf Gesamtarbeitsverträgen (GAV), Mindestlöhnen und Arbeitszeitregelungen. Bei ausländischen Anbietern ergeben sich jedoch Kontrolllücken:

- Personal wird z. B. in Slowenien, Bulgarien oder Rumänien angestellt, aber temporär in der Schweiz eingesetzt.
- Rotationsmodelle (3 Wochen Einsatz, 1 Woche Pause im Heimatland) erschweren die Durchsetzung schweizerischer Mindeststandards.
- Der Einsatz von Tochterfirmen oder Subunternehmen verwischt Zuständigkeiten und Haftungspflichten.
- Klagemöglichkeiten für betroffene Arbeitnehmer sind in der Schweiz erschwert, da Arbeitsverhältnisse im Ausland formell abgewickelt werden.

Die im Landverkehrsabkommen vorgesehene Marktöffnung im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr birgt somit erhebliche Risiken für die Wahrung der Schweizer Sozialstandards. Zwar unterliegen ausländische Anbieter formell den nationalen Vorgaben – etwa dem Entsendegesetz oder bestehenden Gesamtarbeitsverträgen –, doch eröffnen flexible Einsatzmodelle, internationale Vertragsgestaltungen und geografisch versetzte Firmensitze effektive Umgehungsstrategien.

Die Folge ist eine schleichende Aushöhlung des Mindestlohnprinzips: Löhne werden zwar auf dem Papier eingehalten, jedoch real durch tiefere Vergütungsstrukturen im Herkunftsland relativiert. Die Schweiz läuft Gefahr, ein „Zwei-Klassen-Lohnsystem“ auf dem eigenen Markt zuzulassen, bei dem einheimische Anbieter unter höherem regulatorischen Druck stehen, während ausländische Wettbewerber mit aggressiven Lohnmodellen operieren.

Solche Entwicklungen gefährden nicht nur die soziale Kohärenz, sondern verzerren auch den Wettbewerb zulasten der integrativen und qualitativ hochwertigen ÖV-Versorgung. Ohne wirksame Kontroll- und Sanktionsmechanismen droht eine schrittweise Erosion arbeitsrechtlicher Mindeststandards in einem zentralen Infrastruktursektor der Schweiz.

Beteiligung an der EU-Eisenbahnagentur ERA (zu Art. 29a ÄP-LandVA)

Zahlungen ohne Einfluss Die Schweiz wird zur finanziellen Beteiligung an der EU-Eisenbahnagentur (ERA) verpflichtet. Obwohl die ERA eine zentrale Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung von EU-Eisenbahnvorschriften spielt, hat die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied keinen substanziellen Einfluss auf deren Entscheidungen, die sich jedoch direkt auf den Schweizer Bahnbetrieb auswirken. Dies ist ein teuer erkaufter «angemessener Zugang zu Datenbanken und Registern», bei der die Schweiz finanziell zur Kasse gebeten wird, ohne eine entsprechende Mitsprache oder ein Vetorecht zu erhalten.

Strassenverkehr: Einführung der EU-Mautprinzipien (Art. 40 + 42 ÄP-LandVA)

Das Abkommen sieht die Einführung von EU-Mautprinzipien vor, was die Weiterentwicklung der bewährten Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe beschränkt. Die LSVA ist ein zentrales Element der Schweizer Verkehrspolitik, das seit 2001 erfolgreich zur Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene beiträgt. Sie ist eine leistungsabhängige Strassenbenutzungsgebühr

für schwere Motorfahrzeuge, die auf allen Strassen in der Schweiz erhoben wird und wesentlich zur Finanzierung der Infrastruktur und zur Lenkung des Verkehrsaufkommens beiträgt. Die Übernahme von EU-Mautprinzipien könnte das bewährte und auf die spezifischen Schweizer Bedürfnisse zugeschnittene LSVA-System in Frage stellen und dessen Weiterentwicklung im Sinne einer effizienten Verlagerungspolitik blockieren. Dies ist national schädlich, da die Schweiz damit ein wichtiges Steuerungsinstrument im Schwerverkehr verlieren würde, dass auch als umweltpolitisches Instrument dient und zur Reduktion der Transitlast beiträgt. Insbesondere wird aber klar, dass neue Steuern und Abgaben über die Hintertür ermöglicht werden, da das LandVA künftig mehr als drei LSVA-Abgabekategorien ermöglicht. Die zukünftige Erhebung wird höchstwahrscheinlich nach CO_2-Grenzwerten oder anderen Emissionsparametern erfolgen. Die Bestimmungen sind somit zu unpräzise, bergen zu viele Unsicherheiten und sind daher allesamt abzulehnen.

Präzisierung und Harmonisierung der technischen Vorschriften

Die Schweiz verpflichtet sich, technische Regeln für Strassenfahrzeuge und deren Kontrolle anzupassen oder beizubehalten, sofern diese mit dem EU-Recht kompatibel sind. Dies erfolgt nun unter dem institutionellen Dach mit klarer rechtlicher Bindung. Die LSVA wurde 1998 durch eine Volksabstimmung mit über 57 % Zustimmung eingeführt – als Ausdruck eines eigenständigen, ökologisch orientierten Verkehrslenkungssystems. Eine Neugestaltung unter EU- Kompatibilitätsdruck steht im klaren Widerspruch zum damaligen Versprechen, dass die Schweiz allein über Zweck, Höhe und Systematik dieser Abgabe entscheidet.

Risiken:

Die heutige LSVA basiert auf einem klaren, demokratisch abgesicherten Konzept: Sie unterscheidet drei Kategorien (nach Gewicht/Emissionsnorm) und verknüpft diese mit der Belastung von Strasse, Umwelt und Infrastruktur. Im neuen LandVA wird der Schweiz zwar formal die Steuerhoheit belassen, jedoch verpflichtet sich das Land zu einer „Anpassung an EU-Regelungen zur Internalisierung externer Kosten“ (z. B. CO_2-Emissionen, Lärm). Künftig könnten CO_2-basierte Tarife erzwungen werden, insbesondere wenn neue EU-Vorgaben im Rahmen des Green Deal oder durch neue „Eurovignetten“-Richtlinien erlassen werden. Damit besteht die Gefahr einer schleichenden Entparlamentarisierung und Entdemokratisierung fiskalischer Kernkompetenzen in der Verkehrspolitik – ausgelöst durch sektorspezifische Kompatibilitätsanforderungen mit der EU. Im Unterschied zur EU verfolgt die Schweiz Gesamtziele (z. B. CO_2-Gesetz) und erlässt keine sektoriellen Klimaziele (z. B. CO_2-Reduktionspfasde für LKW). Durch die CO_2-Besteuerung erfolgt ein Sektorziel durch die Hintertür. Die Definition, wann und wie die drei LSVA-Kategorien angepasst werden dürfen, bleibt im Vertrag diffus. Der gemischte Ausschuss (EU-Schweiz) entscheidet gemeinsam über Anpassungen – also auch über Preisspannen und Mechanismen. Das Parlament wird entmachtet; Preisanpassungen und Systemwechsel könnten über technokratische Verfahren erfolgen, ohne Referendumsmöglichkeit.

Die geplante Öffnung und Umgestaltung der LSVA ist hochproblematisch. Sie untergräbt demokratisch legitimierte Steuerung, setzt neue politische Imperative (CO_2-Besteuerung) ohne demokratische Kontrolle um, und schwächt die eigenständige Gestaltung des Güterverkehrs durch die Schweiz. Die LSVA droht vom umweltpolitischen Erfolgsmodell zum fremdgesteuerten Finanzierungsmechanismus zu werden.

Gebührenregelung im Strassenverkehr

Die Schweizer leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) bleibt bestehen, wird aber in das EU-kompatible Gebührenkonzept integriert. Der maximale durchschnittliche Gebührensatz bleibt bei 325 CHF für 40-Tonner auf 300 km. Ein LKW, der durch die Schweiz fährt und die höchste Emissionskategorie aufweist, zahlt maximal 380 CHF. Diese Regelung kann alle zwei Jahre angepasst werden, z. B. aufgrund der Inflation.

Die Beibehaltung dieser bewährten und ökologisch orientierten Regelung ist ein Erfolg für die Schweiz. Gleichzeitig wird der Kompromiss mit der EU gewahrt, etwa durch Deckelung der Gebühren und gemeinsame Entscheidungsfindung im gemischten Ausschuss.

Bereich Güterverkehr

Obwohl keine spezifischen Punkte ausschliesslich dem Güterverkehr gewidmet sind, wirken sich die genannten Punkte aus den Bereichen Bahn und Strasse direkt auf ihn aus. Die Marktöffnung im grenzüberschreitenden Personenverkehr (Art. 24 ÄP-LandVA) und das Recht auf Binnenkabotage (Art. 24 Abs. 1a ÄP-LandVA) können, auch wenn primär auf den Personenverkehr bezogen, Präzedenzfälle schaffen oder die Bedingungen für den Güterverkehr indirekt beeinflussen, indem sie den Wettbewerb im allgemeinen Transportsektor verschärfen und zu einer stärkeren EU-Dominanz führen. Die Einführung der EU-Mautprinzipien (Art. 40 + 42 ÄP-LandVA) im Strassenverkehr betrifft den Güterverkehr direkt, da die LSVA primär auf schwere Güterfahrzeuge abzielt. Eine Schwächung oder Umgestaltung der LSVA nach EU-Standards könnte die Kostenstrukturen für Schweizer Transportunternehmen verändern und die erfolgreiche Verlagerungspolitik, die auf die Stärkung des Schienengüterverkehrs abzielt, untergraben. Die Beteiligung an der EU-Eisenbahnagentur ERA (Art. 29a ÄP-LandVA) haben Auswirkungen auf den Schienengüterverkehr, da sie die regulatorischen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Sicherheit von Güterzügen betreffen und die schweizerische Kontrolle über diese Aspekte reduzieren.

Staatliche Beihilfen und wirtschaftliche Souveränität (Beihilfeprotokoll zum Landverkehrsabkommen)

Verbot nationaler Beihilfen (Art. 3 Beihilfeprotokoll)

Das Beihilfeprotokoll schränkt die bewährte schweizerische Förderpolitik erheblich ein, insbesondere die Möglichkeit von Kantonen und Gemeinden, spezifische Projekte oder Sektoren wirtschaftlich zu unterstützen. Dies führt zu einer massiven Einengung der Wirtschaftsfreiheit und der Fähigkeit der Schweiz, eigene Regional- und Strukturpolitik zu betreiben, um zum Beispiel Randregionen zu stärken oder innovative Industrien zu fördern.

EU-Überwachungsprinzipien (Art. 4 Beihilfeprotokoll)

Die Schweiz muss eine neue, unabhängige und EU-konforme Kontrollbehörde für staatliche Beihilfen schaffen. Diese Behörde wird nach EU-Standards operieren und die Einhaltung der Beihilferegeln überwachen. Dies bedeutet nicht nur einen erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand und Kosten für die Schweiz, sondern unterwirft die Schweizer Beihilfenpolitik auch einer externen Überwachung und potenziellen Interventionen, was die nationale Autonomie in der Wirtschaftspolitik weiter reduziert.

Keine Kontrolle über Bundesbeschlüsse (Art. 4 Abs. 5 Beihilfeprotokoll)

Selbst wenn Bundesrat und Parlament Beschlüsse fassen, die staatliche Beihilfen betreffen und demokratisch legitimiert sind, können diese durch die neue Überwachungsbehörde angefochten oder als unzulässig erklärt werden. Die höchsten nationalen Instanzen können zwar nicht direkt sanktioniert werden, ihre Beschlüsse sind jedoch nicht endgültig, wenn sie den Beihilferegeln der EU widersprechen. Dies untergräbt die demokratisch legitimierten Entscheide und schafft einen systemischen Widerspruch zwischen nationaler Souveränität und der Knechtschaft zur EU-Konformität.

Rückabwicklung bestehender Förderungen (Art. 5 Beihilfeprotokoll)

Das Abkommen birgt die Gefahr, dass juristische Rückforderungen historischer Subventionen und Förderungen ausgelöst werden könnten, die nach den neuen EU-Beihilferegeln als unzulässig gelten. Dies würde zu grosser Unsicherheit für zahlreiche Schweizer Unternehmen führen, die in der Vergangenheit staatliche Unterstützung erhalten haben. Es könnten erhebliche finanzielle Belastungen und langwierige Rechtsstreitigkeiten entstehen, was die wirtschaftliche Stabilität und Planungssicherheit beeinträchtigt.

Aufgabe der eigenständigen Politik durch *«Integration von Rechtsakten»* (Art. 9 Beihilfeprotokoll)

Diese weitgehende Verpflichtung zur dynamischen Anpassung und Übernahme der EU-Beihilfepraxis kommt einer vollständigen Aufgabe des eigenständigen Schweizer Beihilferechts gleich. Die Schweiz verliert damit die Möglichkeit, eine eigene, auf ihre spezifischen nationalen Besonderheiten und

strategischen Bedürfnisse zugeschnittene Wirtschaftspolitik zu betreiben. Insbesondere die Förderung regionaler Entwicklung, die Unterstützung innovativer Schlüsselindustrien oder die Stärkung kritischer Infrastrukturen kann nur noch im engen Rahmen der EU-Vorgaben erfolgen. Dies erschwert die wirtschaftliche Steuerung und die Fähigkeit, im globalen Wettbewerb spezifische Standortvorteile zu nutzen oder gezielt auf wirtschaftliche Herausforderungen zu reagieren, massiv. Die Schweiz wird somit gezwungen, sich bedingungslos an externe Vorgaben zu halten, auch wenn diese den nationalen Interessen oder den bewährten Instrumenten der direkten Demokratie zuwiderlaufen.

Die Relevanz neuer EU-Beihilferegeln für die Schweizer Verkehrspolitik

Eine von der Europäischen Kommission im Juli 2024 eröffnete Konsultation zu neuen Vorschriften für staatliche Beihilfen im Verkehrssektor hat weitreichende Implikationen für die Schweiz und ihre Souveränität, insbesondere im Kontext der Verhandlungen über das Landverkehrsabkommen. Die Schweiz wird voraussichtlich verpflichtet sein, die neuen EU-Gruppenfreistellungsverordnung und die Leitlinien für staatliche Beihilfen im Land- und multimodalen Verkehr zu übernehmen. Dies betrifft Beihilfen für Schienen- und Binnenschifffahrt sowie multimodalen Transport, einschliesslich Betriebsbeihilfen zur Reduktion externer Verkehrskosten und Investitionsbeihilfen für Transporteinrichtungen.[149]

Obwohl einige Schweizer Förderpraktiken, wie die Unterstützung von Rollmaterial oder Verladeanlagen, auf den ersten Blick mit den neuen EU-Vorgaben vereinbar erscheinen, wird das EU-Recht die Schweizer Beihilfepolitik erheblich einschränken. Dies betrifft insbesondere die genaue Dosierung der Förderung, die Anerkennung anrechenbarer Kosten, die Zulässigkeit von Pauschalbeträgen und die Einhaltung strenger Transparenzpflichten.

Die bisherige grosszügige Finanzierung des Schienengüter- und kombinierten Verkehrs in der Schweiz könnte künftig nur noch unter der Bedingung gerechtfertigt sein, dass sie einen effektiven Anreizeffekt zur Verkehrsverlagerung bewirkt und sich die Höhe der Finanzhilfe an der Anzahl der erbrachten Transportdienstleistungen orientiert, da Pauschalbeträge als ineffektiv angesehen werden.

Darüber hinaus wecken die EU-Leitlinien Zweifel an der zukünftigen Zulässigkeit staatlicher Unterstützung zum Schuldenabbau der SBB oder zur Umstrukturierung ihrer Güterverkehrssparten. Die Kommission argumentiert, dass die besonderen Umstände, die in der Vergangenheit eine wohlwollendere Beurteilung rechtfertigten, nicht mehr gegeben seien. Diese absehbaren – dynamisch zu übernehmenden – Anpassungen im Beihilferecht unterstreichen die Notwendigkeit für die Schweiz, ihre nationalen Förderstrategien und Interessen kritisch zu überprüfen und gegeben Falls zu verteidigen. Die bevorstehende Anpassung an EU-Vorgaben stellt bereits heute eine erhebliche Einschränkung der wirtschaftlichen Gestaltungsfreiheit.

Kritische Betrachtung des Beihilfeprotokolls im Landverkehrsabkommen – Fokus SBB

Im Rahmen des neuen Landverkehrsabkommens verpflichtet sich die Schweiz, ein eigenes, unabhängiges Überwachungssystem für staatliche Beihilfen zu schaffen. Dieses soll funktional äquivalent zum EU-Regime sein und gewährleistet die Kontrolle staatlicher Mittelvergabe im Verkehrsbereich, um Marktverzerrungen zu verhindern. Neu gelten verschiedene Grundsätze. Subventionen im öffentlichen Verkehr (z. B. im Regionalen Personenverkehr (RPV) – müssen beihilferechtlich auf Marktkonformität geprüft werden. Auch konzerninterne Quersubventionen, etwa zwischen SBB Fernverkehr, RPV, Immobilien oder Infrastruktur, könnten als mittelbare Behilfe eingestuft werden. Das Schiedsgericht mit EuGH-Vorlagepflicht ist im Streitfall entscheidend für die Auslegung, nicht nationale Instanzen.

Die jüngste Kommunikation des Bundes (vgl. EDA-News vom 10. Juli 2025) betont, dass der internationale Fernverkehr geöffnet werden solle – wobei sich die SBB auf die Rolle eines „Konkurrenten unter vielen“ einstellen müsse. Gleichzeitig wurde von der SBB wiederholt bestätigt, dass man bei

[149] Neue EU-Regeln für staatliche Beihilfen im Verkehrssektor, Hirsbrunner, 9. Juli 2024, unter https://shirsbrunner.com/de/news-and-insight-de/eu-staatliche-beihilfen-verkehrssektor/

unrentablen Angeboten auf Quersubventionierung innerhalb des Konzerns (z. B. durch Immobiliengewinne oder den Fernverkehr) angewiesen sei. Die SBB betreibt ein integriertes Geschäftsmodell, bei dem Gewinne aus lukrativen Segmenten (z. B. Zürich–Bern, Immobilienprojekte in Bahnhofsnähe) Verluste in Randbereichen (z. B. RPV in Bergregionen) kompensieren. Der Fernverkehr wiederum wird häufig mit Infrastrukturaufträgen. (z. B. Trassennutzung) in einem Kostenverbund betrieben, den private Anbieter in Zukunft rechtlich anfechten könnten. Aus Sicht des EU-Beihilferechts ist dies wettbewerbsverzerrend, wenn öffentlich finanzierte Bereiche (z. B. Infrastruktur, RPV) querfinanziell in kommerzielle Tätigkeiten eingreifen.

Fallbeispiel I: Deutsche Bahn (Trassenpreisförderung)

Die Bundesrepublik Deutschland subventionierte über viele Jahre hinweg Trassenpreise für die Deutsche Bahn, insbesondere im Güterverkehr. Die EU-Kommission leitete ein Verfahren ein, da sie den Verdacht hatte, dass diese Zuschüsse anderen Bahnunternehmen den Zugang erschwerten. Zwar wurde die Förderung teilweise gebilligt, dennoch mussten die Fördermechanismen angepasst werden, um Wettbewerbsneutralität herzustellen. Der EuGH urteilte ergänzend, dass pauschale Zuschüsse nur dann zulässig sind, wenn sie diskriminierungsfrei und transparent erfolgen. Übertrag auf die Schweiz: Falls die Schweiz weiterhin gezielt Trassenpreise subventioniert (z. B. für die Rollende Landstrasse), könnten solche Programme künftig unter das Prüfregime des schweizerischen Beihilfeaufsichtsgremiums fallen und unter Umständen abgeändert oder untersagt werden.

Fallbeispiel II: SNCF - Pensionskosten

Frankreich übernahm im Rahmen der Bahnreform rund 5 Mrd. Euro an Pensionsverpflichtungen der SNCF. Die EU-Kommission stufte dies als mögliche unzulässige Beihilfe ein, da diese Übernahme die Wettbewerbsfähigkeit der SNCF gegenüber privaten Bahnen erheblich verbesserte. In der Folge wurde das französische Bahnmodell unter Auflagen angepasst. Der EuGH bestätigte die Linie der Kommission. Übertrag auf die Schweiz: Auch bei der SBB bestehen Pensionsverpflichtungen und Staatsgarantien. Sollte der Bund ähnliche Entlastungen vornehmen, müssten diese nach europäischem Massstab auf Marktkonformität geprüft werden – mit realem Risiko für Auflagen oder Rückforderungen.

Fallbeispiel III: Postbus (Österreich)

Ein regionales Subventionsmodell in Österreich für den Postbus-Verkehr wurde beanstandet, da die Ausschreibung nicht diskriminierungsfrei war. Die EU-Kommission forderte Nachbesserungen, und private Anbieter erhielten rückwirkend Schadenersatzansprüche. Übertrag auf die Schweiz: Auch Regionalverkehrsangebote der Schweiz (z. B. Buslinien in Randregionen) müssten bei gezielten Subventionen künftig nach objektiven, wettbewerbsoffenen Kriterien vergeben werden.

Fazit zur Beihilfe

Im Landverkehr kann sich also bereits die Frage stellen, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt, wenn z.B. die öffentliche Hand die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene laufend finanziert oder die Erneuerung von Rollmaterial für den Güterverkehr mitfinanziert. Selbst wenn eine staatliche Unterstützung in solchen Fällen nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, kann das Beihilferecht unter Umständen Anpassungen notwendig machen, indem z.B. höhere Anforderungen an den Nachweis eines staatlichen Finanzierungsbedarfs gestellt werden oder die Finanzierung in der Höhe oder zeitlich begrenzt wird.

So müsste man in der EU-Logik prüfen, ob z.B. die staatlichen Fördermittel, die aktuell vom Bund und dem Kanton Basel-Stadt für die Realisierung des neuen Umladeterminals in Basel (“Gateway Basel Nord”) gewährt werden, staatliche Beihilfen darstellen könnten. Die WEKO hat dieses Projekt aus kartellrechtlicher Sicht beurteilt. Sie könnte in Zukunft auch prüfen, ob staatliche Beihilfen vorliegen, und wenn ja, ob diese zulässig sind usw. usf.

Eine inakzeptable institutionelle Zwangsjacke für die Schweiz

Das Änderungsprotokoll zum Landverkehrsabkommen und das Beihilfeprotokoll bedeuten eine massive Preisgabe nationaler Gestaltungshoheit in der Schweizer Verkehrspolitik und Wirtschaft. Die

Marktöffnung im Bahnverkehr birgt Risiken für Taktfahrplan und Anbieter. Die LSVA im Strassenverkehr wird durch EU-Mautprinzipien geschwächt, was die Verlagerungspolitik untergräbt und neue Abgaben ermöglicht. Die dynamische Übernahme der EU-Beihilfepraxis zerstört die eigenständige Wirtschaftsförderung. Dies alles führt zu struktureller Abhängigkeit von EU-Recht und deren «dynamischen» Praxis. Die Risiken für den Schweizer ÖV, für unsere Arbeitsplätze und die Souveränität überwiegen die angeführten, angeblichen Vorteile, weshalb das Paket in seiner aktuellen Form entschieden abzulehnen ist.

Anträge

- Wir beantragen einen ergänzenden Bericht, der die langfristigen Auswirkungen des Landverkehrsabkommens auf die Stabilität des Schweizer Schienensystems analysiert. Es soll konkret dargelegt werden, wie die im Abkommen vorgesehene Marktöffnung und die Forderung nach diskriminierungsfreier Trassenvergabe das bewährte System des Integralen Taktfahrplans und die bestehenden, langfristigen Konzessionsmodelle beeinträchtigen könnten. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Möglichkeit einer gerichtlichen Anfechtung von Trassen durch ausländische Bahnbetreiber eine mittel- bis langfristige Unsicherheit für die Schweizer Netznutzungspläne darstellt.
- Wir beantragen einen ergänzenden Bericht, in dem die konkreten Auswirkungen der neuen EU-Beihilferegelungen auf die Finanzierung des nationalen und internationalen Schienengüterverkehrs in der Schweiz analysiert werden. Dieser soll insbesondere die Risiken für bestehende Förderungen darlegen, die die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene unterstützen. Zudem ist zu prüfen, wie die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Güterbahnen im Vergleich zu EU-Anbietern beeinflusst wird und überhaupt, ob Quersubventionen innerhalb der SBB künftig als unzulässige Beihilfen eingestuft werden könnten.
- Wir beantragen einen Bericht, der aufzeigt, wie die dynamische Rechtsübernahme gemäss Landesverkehrsabkommen mit den schweizerischen direktdemokratischen Prozessen vereinbar ist. Der Bericht soll insbesondere darlegen, wie die Einhaltung der vorgesehenen Fristen für die Rechtsübernahme sichergestellt werden kann. Zudem soll er aufzeigen, wie die Einbindung von Parlament und Volk bei der Umsetzung der Beschlüsse des Gemischten Ausschusses gewährleistet wird.
- Wir beantragen, dass der Bundesrat eine umfassende Analyse zu den Auswirkungen des Landesverkehrsabkommens auf die LSVA vorlegt. Dieser Bericht soll darlegen, wie die angestrebte Vereinbarkeit mit den EU-Mautprinzipien das bewährte Schweizer Lenkungsinstrument beeinflussen könnte. Es ist detailliert prüfen, ob die Einführung neuer Abgabekategorien gemäss EU-Vorgaben die Ziele der Schweizer Verlagerungspolitik gefährdet.
- Wir beantragen, dass der Bundesrat eine detaillierte Übersicht über die finanziellen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit mit der Europäischen Eisenbahnagentur vorlegt. Der Bericht soll die genaue Höhe der Beiträge gemäss Landesverkehrsabkommen und die damit verbundenen konkreten Mitbestimmungs- und Mitsprachemöglichkeiten der Schweiz darlegen. Es soll aufgezeigt werden, ob und wie die Schweiz Einfluss auf die Arbeitsweise und die Entscheidungen der Agentur nehmen kann.
- Das vorliegende Landesverkehrsabkommen ist in seiner Gesamtheit abzulehnen. Die wahrgenommenen Vorteile sind marginal und stehen in keinem Verhältnis zu den massiven Nachteilen.

8. Luftverkehrsabkommen

«Aufgrund der regelmässigen Aktualisierung des Luftverkehrsabkommens ist der Anpassungsbedarf im Bereich Luftfahrt im Rahmen des Paketes Schweiz-EU vergleichsweise gering», heisst es prominent im Erläuternden Bericht zur Ausgangslage, denn bisher *[funktioniert] die Aktualisierung des Anhangs des Luftverkehrsabkommens […] in konstruktiver Zusammenarbeit mit der EU.»*[150] Unter Verweis auf die Relevanz des bisherigen Marktzugangs, nämlich, dass im Jahr 2024 gut 34 Millionen aller knapp 58 Millionen Passagiere an Schweizer Flughäfen in die EU flogen bzw. von dort kamen (rund 60 %), wird als Verhandlungsbasis unter dem Strich unverhohlen festgehalten, dass die EU die Verhandlungen im Bereich Luftfahrt «*an eine Einigung über die institutionellen Elemente [knüpft].»* Dies ist eine unhaltbare Abhängigkeit, besonders im Licht der Tatsache, dass die für die Zivilluftfahrt relevanten europäischen Vorschriften mehrheitlich Umsetzungsvorgaben zu global geltenden Standards der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) sind, der Marktzugang für die EU-Luftfahrtbranche ebenso relevant ist, die Schweizer Luftfahrtindustrie als Drittpartei selbst finanziert an Forschungsprojekten teilnehmen konnte und die Schweiz bereits heute – im gegenseitigen Interesse – in der Regel im EU-Rechtssetzungsprozess involviert ist. Besonders bemerkenswert ist somit, dass *«die Schweiz […] im Bereich Luftverkehr schon heute an Sitzungen von Ausschüssen und Expertengruppen auf Stufe Europäische Kommission teil [nimmt] und […] so an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten mitwirken [kann].»* [151]

Auf den Punkt gebracht: In den Luftverkehrsverhandlungen koppelt die EU den gegenseitigen Marktzugang, gemeinsame Sicherheitsstandards und die bestehende Mitsprache der Schweiz an die Übernahme institutioneller Vorgaben. Diese müssen durch die Schweiz in einem neuen Luftverkehrsabkommen zwangsweise integriert und umgesetzt werden.

Kernpunkte des vorgeschlagenen Pakets

Im Rahmen der Verhandlungen einigten sich die Schweiz und die EU auf ein neues unvorteilhaftes Luftverkehrsabkommen mittels dreier Protokolle. Das Paket will die sektorielle Verankerung institutioneller Elemente in bestehenden Binnenmarktabkommen wie dem Luftverkehr sowie die Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen – und lockt mit trügerischen Kooperationsabkommen.

«Änderungsprotokoll» zum Luftverkehrsabkommen (ÄP-LuftVA)

Austausch von Verkehrsrechten für Inlandsflüge auf dem Gebiet der jeweils anderen Vertragspartei (sog. Kabotagerechte)

Die neuen Kabotagerechte signalisieren auf den ersten Blick eine Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes. Bei genauerer Betrachtung offenbaren sie jedoch einen begrenzten Nutzen, da sie vor allem für die Business Aviation relevant sind. Das bedeutet, dass der Grossteil der Schweizer Luftfahrt von dieser Neuerung kaum profitiert und sich damit eine Übernahme institutioneller Elemente insbesondere nicht ansatzweise begründen lässt. Die prominente Erwähnung und Argumentation mit Kabotagerechten lenkt jedoch geflissentlich von den knechtschaftsähnlichen Einschränkungen der nationalen Luftfahrtpolitik ab, mit denen das Paketabkommen die Schweiz konfrontiert. Angesichts des geringen Nutzens rechtfertigen der bürokratische Aufwand und die Anpassungen, die mit neuen Kabotagerechten einhergehen, unter dem Strich nichts.[152]

Bindende Wirkung eines gemischten Ausschusses

Das Änderungsprotokoll zum Luftverkehrsabkommen sieht vor, dass der Gemischte Ausschuss verbindliche Beschlüsse fassen kann. Die Vertragsparteien sind sodann verpflichtet, alle geeigneten

[150] Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», Erläuternder Bericht, 13. Juni 2025, S. 454.
[151] Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», Erläuternder Bericht, 13. Juni 2025, S. 456.
[152] ÄP-LuftVA, S. 2 f.; neu Art. 15 LuftVA.

Massnahmen zu ihrer Umsetzung zu treffen. Dies unterläuft die demokratische Mitbestimmung und Kontrolle durch Parlament und Volk in unhaltbarer Weise, da solche Beschlüsse ohne separates Referendum direkt in Schweizer Recht überführt werden können.

Die Abläufe nach einem Beschluss des Gemischten Ausschusses sind nicht klar definiert. Dadurch besteht ein grosses Risiko, dass die Schweiz Regelungen übernimmt, die das Volk oder das Parlament nicht will. Ein rasches Handeln des Parlaments kann zwar unter Umständen eine Reaktion ermöglichen, ist aber aufgrund der fehlenden Prozessklarheit nicht garantiert.[153]

Souveränitätsverlust und Sicherheitsrisiko durch erzwungenen Datenaustausch

«Dieses Abkommen ist nicht dahin gehend auszulegen, dass eine Vertragspartei dazu verpflichtet ist, Verschlusssachen zugänglich zu machen, es sei denn, dies ist in einem Rechtsakt der Union vorgesehen, der in den Anhang dieses Abkommens integriert wurde.» [154] Somit ist auch der sensible Datenaustausch gemäss EU-Rechtsakten ein kritischer Punkt. Dies birgt erhebliche Gefahren für den Datenschutz in der Schweiz. Die dynamische Rechtsübernahme, schafft Probleme hinsichtlich der nationalen Souveränität, da die Schweiz ihren Handlungsspielraum bei der Umsetzung von – künftigen – EU-Vorschriften nicht mehr voll ausschöpfen kann.

Schweizer Justiz ausgehebelt: EASA-Privilegien sind ein Affront gegen die Souveränität

«Die Schweiz gewährt der Agentur und deren Personal in Ausübung ihrer offiziellen Funktion innerhalb der Agentur die Vorrechte und Befreiungen nach Anhang A, die auf den Artikeln 1 bis 6, 10 bis 15, 17 und 18 des Protokolls (Nr. 7) beruhen.»[155] Hinter dieser neuen Bestimmung verbirgt sich nichts anderes, als dass die Schweiz dazu verpflichtet wird, der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und ihrem Personal weitreichende Vorrechte und Befreiungen zuzugestehen. So könnten sie beispielsweise im Rahmen ihrer offiziellen Funktionen Immunität vor der Schweizer Gerichtsbarkeit geniessen, was einer weitgehenden Ausklammerung aus dem nationalen Recht gleichkommt. Dies schafft ein Ungleichgewicht zugunsten einer ausländischen Behörde und untergräbt die Fähigkeit der Schweiz, ihre eigenen Gesetze durchzusetzen und ihre Bürger vor potenziellen Missbräuchen zu schützen. Dies ist ein weiterer Schritt in Richtung einer schleichenden Entmachtung nationaler Kompetenzen, der angesichts des Nutzens unverhältnismässig ist.

Institutionelles Protokoll zum Luftverkehrsabkommen (IP-LuftVA)

Präjudiz für die Zukunft: Die schleichende EU-Anbindung durch Art. 3 IP-LuftVA

Art. 3 IP-LuftVA birgt eine weitreichende und gefährliche Implikation für die zukünftige Aussenpolitik der Schweiz: Das Protokoll soll auch für künftige Abkommen gelten. Dies präjudiziert die Ausgestaltung zukünftiger Verträge mit der EU massiv und ebnet den Weg für eine schleichende und umfassende EU-Anbindung. Indem die Schweiz die Mechanismen der dynamischen Rechtsübernahme, der EuGH-Unterstellung und der obligatorischen finanziellen Beiträge, die in diesem Protokoll verankert sind, auch auf künftige Sektoren oder Bereiche ausdehnt, verliert sie sukzessive ihre Verhandlungsmacht und ihre Fähigkeit, bilaterale Abkommen autonom und massgeschneidert auszuhandeln. Es entsteht ein juristischer Präzedenzfall, der es der EU erleichtern wird, ähnliche Bedingungen in zukünftigen Verhandlungen durchzusetzen, was die schweizerische Souveränität langfristig untergräbt und eine faktische Integration in den EU-Rechtsraum ohne formellen Beitritt vorantreibt. Die Schweiz läuft Gefahr, ihre Handlungsfreiheit aufzugeben und sich einem immer engeren Korsett aus EU-Regularien zu unterwerfen, deren zukünftige Entwicklung sie nicht mitbestimmen kann.

Die dynamische Rechtsübernahme als Souveränitätsfalle (Art. 5 IP-LuftVA)

Das in Art. 5 IP-LuftVA verankerte Ziel ist sonnenklar: *«…die Schweiz und die Union [sorgen] dafür, dass die in den Bereich des Abkommens fallenden Rechtsakte der Union nach ihrer Verabschiedung*

[153] ÄP-LuftVA, S. 3 f.; neu Art. 21 LuftVA; vgl. auch Art. 5 IP-LuftVA.
[154] ÄP-LuftVA, S. 4 f.; neu Art. 28A LuftVA.
[155] ÄP-LuftVA, S. 4 f.; neu Art. 28A LuftVA; Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/pro_7/oj .

so rasch wie möglich in das Abkommen integriert werden». «Rechtsakte der Union, die […] in das Abkommen integriert werden, werden durch ihre Integration Teil der Schweizer Rechtsordnung». Diese sogenannte dynamische Rechtsübernahme führt zu einem erheblichen Souveränitätsverlust für die Schweiz. Ohne eigenes Mitentscheidungsrecht muss die Schweiz EU-Recht übernehmen, was die Möglichkeit zur Gestaltung einer eigenständigen Luftfahrtpolitik praktisch verunmöglicht.

Die aktuelle Situation und der Wandel durch die neuen Verträge

Das bestehende bilaterale Abkommen führt bereits faktisch zur Übernahme aller Rechtsakte der EU, was heute zu einer bürokratischen Last führt. Ein Beispiel hierfür ist die Übernahme der EU-Verordnung zur Informationssicherheit in der Zivilluftfahrt (Part IS). Die EU-Regeln der EASA müssen zuerst in den Gemischten Ausschuss eingebracht werden, bevor sie in der Schweiz anwendbar sind. Die Branche erhält oft erst kurz vor der Sitzung des Gemischten Ausschusses Kenntnis von den Regeln. Obwohl formal noch eine Interventionsmöglichkeit besteht, ist der Einfluss des BAZL und der europäischen Verbände oft begrenzt. Die Branche hat allein nicht genügend Ressourcen, und das BAZL wird als inkompetent angesehen, sich gemeinsam mit der Industrie zu organisieren.

Mit den neuen Verträgen erhält die Schweiz weiterhin die Möglichkeit, an der Regulierung mitzuarbeiten. Grundsätzlich ist die Schweiz jedoch verpflichtet, alle Rechtsakte im Bereich Luftverkehr zu übernehmen und kann nur in Ausnahmefällen ablehnen. Wenn der Bundesrat im Gemischten Ausschuss einen neuen Rechtsakt nicht rechtzeitig bemerkt, wird das neue Recht mit allen Konsequenzen, einschliesslich der damit verbundenen Verordnungen und Gerichtsurteile, anwendbar. Dies geschah im Fall des Pilotenalters für Helikopter, den das BAZL im Vorfeld nicht erkannt hatte.

Offene Fragen und unklare Prozesse

Die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme wirft eine Reihe offener Fragen auf, die die demokratische Kontrolle und die Souveränität weiter gefährden:

- Wer entscheidet im Gemischten Ausschuss über die Übernahme oder Verweigerung eines neuen Rechtsakts?
- Wer ist im sogenannten «decision shaping» involviert?
- Welche Rolle spielen die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) und das Parlament?

Die einhergehende Verpflichtung zur automatischen Übernahme von EU-Recht ohne substanzielle Einflussnahme untergräbt die schweizerische Selbstbestimmung und gefährdet die Anpassungsfähigkeit an spezifische nationale Gegebenheiten im Luftverkehr.

<u>Kein Ausweg: Die dynamische Rechtsübernahme als starres Korsett (Art. 5 Abs. 7 IP-LuftVA)</u>

Art. 5 Abs. 7 IP-LuftVA offenbart eine besonders beunruhigende Facette der dynamischen Rechtsübernahme: Es sind keine Ausnahmen von dieser vorgesehen! Dies bedeutet, dass die Schweiz keine Möglichkeit für ein Opt-Out oder für eine Anpassung der übernommenen EU-Rechtsakte hat, selbst wenn diese den nationalen Interessen oder spezifischen Gegebenheiten fundamental zuwiderlaufen. Die Schweiz wird damit in ein starres Korsett gezwängt, das ihr jegliche Flexibilität nimmt, auf neue Entwicklungen oder unvorhergesehene Herausforderungen eigenständig zu reagieren.

Die fehlende Opting-Out-Möglichkeit ist besonders problematisch, da die EU-Luftfahrtregulierungen stark auf flachem Gelände ausgerichtet sind und die einzigartigen bergigen Bedingungen der Schweiz ignorieren. Ohne Ausnahmen könnte die Schweiz EU-Vorschriften übernehmen müssen, die für Lufträume in den Alpen ungeeignet sind oder die Helikopterbranche unnötig belasten, wie z. B. Einschränkungen bei Flugoperationen in gebirgigen Regionen. In der Vergangenheit wurden solche Chancen durch Versäumnisse des BAZL verpasst, was die Notwendigkeit einer flexiblen Ablehnungsoption unterstreicht, um nationale Besonderheiten zu wahren.

Die fehlende Möglichkeit, bestimmte Bestimmungen abzulehnen oder anzupassen, führt zu einer vollständigen Unterordnung unter das EU-Recht ohne jegliche nationale Interessenwahrung. Diese Bedingung verschärft den Souveränitätsverlust dramatisch, da die Schweiz gezwungen ist, alles zu übernehmen, was die EU beschliesst, ohne die Möglichkeit, ihre eigene rechtliche und politische Autonomie zu wahren.

Demokratie unter Zeitdruck: Die 2-Jahres-Frist als Zwangsmassnahme

Art. 6 IP-LuftVA führt eine hochproblematische Frist ein: Die Schweiz muss neue EU-Gesetze innerhalb von nur zwei Jahren umsetzen, wobei mit der Referendumsoption maximal drei Jahre zur Verfügung stehen. Diese starre Zeitvorgabe erzeugt massiven Druck auf die direktdemokratischen Abläufe der Schweiz und beschneidet ihre politische Entscheidungsfreiheit. Die Prozesse der Vernehmlassung, parlamentarischen Beratung und potenziellen Volksabstimmung benötigen Zeit, um sorgfältig und umfassend durchgeführt zu werden. Die künstliche Verkürzung dieser Fristen untergräbt die Qualität der Gesetzgebung, da eine tiefgehende Analyse der Auswirkungen und eine breite öffentliche Debatte kaum möglich sind. Es droht eine Übernahme von EU-Recht im Hauruckverfahren, ohne dass die spezifischen schweizerischen Bedürfnisse und Gegebenheiten ausreichend berücksichtigt werden können. Dies stellt eine ernste Gefahr für die bewährte direktdemokratische Kultur der Schweiz dar und zwingt sie, sich dem qualitativ minderwertigen Takt der EU anzupassen, anstatt autonom über ihre Gesetze zu entscheiden.

EuGH-Rechtsprechung: Schweizer Gerichte an der kurzen Leine fremden Rechts

Ein weiterer kritischer Punkt im Institutionellen Protokoll zum Luftverkehrsabkommen ist die in Art. 7 IP-LuftVA festgelegte einheitliche Auslegung nach EuGH-Rechtsprechung. Diese Bestimmung verpflichtet die Schweiz, EU-Begriffe gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auszulegen. Das bedeutet einen massiven Souveränitätsverlust für die schweizerische Justiz, da die Schweizer Gerichte faktisch entmachtet und an fremdes Recht gebunden werden. Anstatt eigene Auslegungen vornehmen zu können, müssen sie sich der Präzedenzfallrechtsprechung eines ausländischen Gerichts unterwerfen, dessen Hauptziel die Sicherstellung der Einheitlichkeit und Wirksamkeit des EU-Rechts ist. Dies untergräbt nicht nur die Unabhängigkeit der schweizerischen Rechtsprechung, sondern erschwert auch die Berücksichtigung spezifischer nationaler Gegebenheiten und Rechtsauffassungen. Die Schweiz verliert damit die Kontrolle über die Interpretation grundlegender Rechtsbegriffe in einem wichtigen Sektor, was die Rechtsstaatlichkeit und die demokratische Selbstbestimmung untergräbt.

EuGH-Diktat: Ende der Schweizer Rechtshoheit

Die Unterstellung von Streitigkeiten unter den EuGH gemäss Art. 10 IP-LuftVA stellt eine der gravierendsten Gefährdungen der schweizerischen Souveränität dar. Diese Bestimmung besagt, dass Streitfragen mit EU-Bezug vom EuGH entschieden werden müssen.

Der EuGH wird bei der Streitbeilegung überall mitreden, wo die Verträge auf EU-Recht verweisen. Die Auslegung von EU-Recht ist bindend, und dies ist im Luftverkehr der Fall. Nur in den anderen Fällen entscheidet das Schiedsgericht allein.

Dies ist aus schweizerischer Sicht abzulehnen, da der EuGH nicht als neutrales Gericht betrachtet werden kann. Als Organ der Europäischen Union ist der EuGH primär darauf ausgerichtet, die Einheitlichkeit und Wirksamkeit des EU-Rechts zu gewährleisten und die Interessen der Union zu fördern. Eine solche Unterwerfung bedeutet, dass die Schweiz faktisch fremdem Recht ausgeliefert wird und die letzte Instanz der Rechtssprechung in strittigen Fällen nicht mehr bei schweizerischen Gerichten liegt. Dies untergräbt nicht nur die schweizerische Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz, sondern birgt auch das Risiko, dass in Zukunft Entscheide gefällt werden, die den nationalen Interessen der Schweiz krass zuwiderlaufen oder ihre Rechtsordnung aushöhlen könnten. Es ist ein fundamentaler Bruch mit dem Prinzip der Selbstbestimmung und des autonomen Rechtswegs, den die Schweiz bisher stets verteidigt hat.

Milliarden ohne Mitspracherecht: Schweiz als Goldesel

Die finanziellen Beiträge der Schweiz gemäss Art. 13 des IP-LuftVA stellen eine erhebliche Belastung und einen weiteren Souveränitätsverlust dar. Mit dieser Bestimmung verpflichtet sich die Schweiz, jährlich Beiträge an «Agenturen, Informationssysteme und andere Tätigkeiten der Union» zu leisten. Das Problem liegt nicht nur in der Höhe dieser potenziellen Milliardenzahlungen, sondern auch darin, dass diese ohne ein entsprechendes Mitbestimmungsrecht der Schweiz erfolgen. Die Schweiz wird somit zum reinen Zahler, ohne substanziellen Einfluss auf die Verwendung der Mittel oder die Politik der Institutionen, die sie mitfinanziert. Dies schafft offene Zahlungsverpflichtungen, deren Umfang und Entwicklung kaum kalkulierbar sind und ein erhebliches finanzielles Risiko für den Bundeshaushalt darstellen. Die Schweiz muss also Lasten tragen, kann aber nicht an den Entscheidungen partizipieren. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und birgt das Potenzial für eine kontinuierliche finanzielle Ausbeutung, ohne dass die Schweiz im Gegenzug eine entsprechende Einflussnahme oder einen proportionalen Nutzen erhält.

Erpressungspotenzial: Wenn die Schweiz zahlen muss oder suspendiert wird

Art. 13 Abs. 2 IP-LuftVA offenbart ein erhebliches Erpressungspotenzial gegenüber der Schweiz. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Schweiz suspendiert wird, wenn die vereinbarten finanziellen Beiträge nicht geleistet werden. Dies schafft eine gefährliche Abhängigkeit: Die EU erhält ein direktes Druckmittel, um die Schweiz zur Zahlung zu zwingen, selbst wenn es berechtigte Gründe für eine Nichtzahlung oder eine Verzögerung geben sollte. Die Drohung mit der Suspendierung, die weitreichende Konsequenzen für den Luftverkehr und die Wirtschaft haben könnte, untergräbt die Verhandlungsposition der Schweiz und zwingt sie in eine Position der Unterwerfung. Es ist ein klarer Mechanismus, der die finanzielle Souveränität der Schweiz einschränkt und die Möglichkeit schafft, die Schweiz für politische oder finanzielle Forderungen in Geiselhaft zu nehmen. Die Schweiz ist damit nicht mehr Herrin über ihre eigenen Finanzen und muss stets die Konsequenzen einer möglichen Suspendierung fürchten, was ihre Autonomie und Handlungsfreiheit massiv beeinträchtigt.

Beihilferechts-Korsett ist Souveränitätsverlust auf ganzer Linie (Beihilfeprotokoll-LuftVA)

Die vorgesehenen Bestimmungen zum Beihilferecht stellen einen massiven Eingriff in die schweizerische Wirtschaftsfreiheit und föderale Zuständigkeiten dar. Gemäss Art. 3 des Protokolls über staatliche Beihilfen sind staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich unvereinbar mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts. Dies bedeutet, dass staatliche Subventionen zukünftig gemeldet und bewilligt werden müssen, was die Wirtschaftsfreiheit, insbesondere für Kantone und Regionen (bspw. betreffend Beihilfen zugunsten der Regionalflugplätze), erheblich einengt.

Das Protokoll schreibt in Art. 4 die Einrichtung einer neuen, unabhängigen Schweizer Beihilfe-Überwachungsbehörde nach EU-Vorbild vor, die innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten ein System zur Überwachung staatlicher Beihilfen etablieren muss, das dem in der Union angewendeten System gleichwertig ist. Konkretisiert wird dies mit der Pflicht zur vorherigen Anmeldung geplanter Beihilfen und deren Beurteilung durch diese Behörde. Obwohl das Protokoll nicht explizit den «Zwang zur Rückforderung» formuliert, impliziert das Ziel der «gleichwertigen Überwachung und Durchsetzung» die Notwendigkeit, als EU-widrig eingestufte Beihilfen zurückzufordern, was zu Rückwirkungen und Unsicherheit für Schweizer Unternehmen führen wird.

Eine besonders heikle Passage des Beihilfen-Protokolls, namentlich Art. 4 Abs. 5, offenbart eine gravierende Untergrabung der schweizerischen demokratischen Ordnung. Dort heisst es, dass, wenn die Schweizer Überwachungsbehörde eine Beihilfe der Schweizerischen Bundesversammlung oder des Schweizerischen Bundesrates aufgrund ihrer beschränkten verfassungsmässigen Zuständigkeiten nicht direkt vor einer Justizbehörde anfechten kann, sie die Anwendung dieser Beihilfe durch andere Behörden in jedem Einzelfall anfechten muss. Kommt eine Justizbehörde zu dem Schluss, dass diese Beihilfe mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar ist, müssen die zuständigen Justiz- und Verwaltungsbehörden der Schweiz dieses Urteil bei der Beurteilung, ob die Beihilfe im Einzelfall anzuwenden ist, berücksichtigen. Dies bedeutet, dass selbst demokratisch legitimierte und auf höchster Ebene – also durch Bundesrat und Parlament – beschlossene Massnahmen nicht vor einer nachträglichen Anfechtung und potenziellen Ausserkraftsetzung durch

nachgeordnete Instanzen sicher sind. Die Schweiz wird gezwungen, die Rechtsauslegung des EU-Beihilferechts über ihre eigenen, demokratisch gefassten Beschlüsse zu stellen, was die Autonomie ihrer höchsten gesetzgebenden und exekutiven Organe massiv beschneidet und die Rechtsstaatlichkeit im Innern gefährdet.

Im Luftverkehr sind also im Wesentlichen staatliche Fördermassnahmen für Fluggesellschaften einschliesslich der Swiss und Flughäfen betroffen. Eine staatliche Beihilfe kann z. B. vorliegen, wenn ein Kanton die Betriebskosten von kommerziell genutzten Flughäfen deckt. So wollte der Kanton Genf im Jahr 2021 dem Flughafen Genf einen Kredit in Höhe von bis 200 Mio. gewähren, um die aufgrund der Corona-Krise gefährdete Liquidität für die Aufrechterhaltung und Fortführung des Betriebs zu gewährleisten. Die WEKO erhob keine Einwendungen prinzipieller Natur.

In der EU betreffen die häufigsten Fälle regionale Flughäfen, die mit staatlicher Unterstützung vorteilhafte Konditionen mit Billigfliegern wie etwa Ryan Air vereinbaren, damit diese eine Flugverbindung eröffnen. Eine staatliche Beihilfe kann auch vorliegen, wenn ein Flughafen Umbauten vornimmt, die sich selektiv zugunsten einer bestimmten Fluggesellschaft auswirken und die Finanzierung der öffentlichen Hand zugerechnet werden kann. In der Schweiz hatte z.B. die WEKO im Jahr 2004 die Wiederinbetriebnahme eines Teminals am Flughafen Genf zu begutachten. Es ging im Wesentlichen darum, ob der Genfer Flughafen mit der Inbetriebnahme des Terminals der Fluggesellschaft Easyjet einen selektiven Vorteil gewährte und dies der öffentlichen Hand zuzurechnen war. Die WEKO verneinte jedoch das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe.

In der EU betraf ein wichtiger Fall diverse staatliche Massnahmen zum Umbau des Flughafens Leipzig/Halle zum neuen europäischen Luftfracht-Drehkreuz für den Kurierdienst DHL und in diesem Zusammenhang die Gewährung einer staatlichen Garantie des Freistaates Sachsen für den Flughafen. Die EU-Kommission stellte fest, dass eine unzulässige staatliche Beihilfe vorlag und der Freistaat Sachsen musste den unrechtmässig gewährten Vorteil inklusive Zinsen zurückfordern.

Weitere EU-Programmabkommen: SESAR 3[156] – eine teuer erkaufte Beteiligung

Das vorgeschlagene Paket sieht zwar eine Weiterführung der Kooperation vor, einschliesslich der vollwertigen Mitgliedschaft der Schweizer Flugsicherung am Forschungsprogramm SESAR 3. Die Möglichkeit, sich «besser einzubringen», ist marginal, wenn gleichzeitig die dynamische Rechtsübernahme jeglichen substanziellen Handlungsspielraum nimmt und die Pflicht zur unreflektierten Übernahme von EU-Recht besteht. Die Kooperation in Programmen wie SESAR 3 ist somit eine teuer erkaufte Beteiligung, die zwar eine punktuelle Teilnahme ermöglicht, aber nicht im Ansatz den generellen Souveränitätsverlust und die demokratischen Einschränkungen kompensiert, die das Gesamtpaket mit sich bringt. Die Schweiz riskiert, als reiner Zahler in EU-Programme integriert zu werden, ohne dass dies die grundlegenden Probleme der Abhängigkeit und des Verlusts an Autonomie löst. Nota bene: Bis Ende 2024 konnte die Schweizer Luftfahrtindustrie als Drittpartei (sog. Associated Partner) an den Forschungsprojekten von SESAR 3 teilnehmen. Die Teilnahme der Schweizer Associated Partners wurde durch die Schweiz selber finanziert.

Ausgewählte Beispiele zu den administrativen Folgen der bisherigen Zusammenarbeit[157]

Zwangsweise Umstellung auf EU-Recht

Der Helikopterindustrie wurde versprochen, es gebe zwar ein grossen Initialaufwand, der einfach mal gemacht werden muss, danach sei die Administration normal zu bewältigen. Aber genau das Gegenteil ist eingetroffen, Heute ist es so, dass die Firmen, (die Helikopterindustrie besteht fast ausschliesslich aus KMU-Betrieben) dauerhaft mit EU-Anpassungen (Gesetztes Änderungen oder neue Regulationen) beschäftig sind, diese Änderung werden automatisch übernommen und haben ein fixes Einführungs- bzw. Umsetzungsdatum.

[156] SESAR 3, Single European Sky Air Traffic Management Research.
[157] Hansruedi Amrhein, Valair AG Helicopter Services, www.valair.ch

Wenn eine Firma nicht in der Lage ist, die EU-Fristen einzuhalten, weil es an Personalressourcen für die schnelle Umsetzung von Änderungen mangelt, wird der Firma der Tätigkeitsbereich eingeschränkt oder entzogen.

Die EU-Regulationen in der Luftfahrt sind sehr komplex und kompliziert aufgebaut. Das komplizierte Regelwerk ist geprägt von dauernden Revisionen sehr aufwendigen Anpassungen, was einem KMU-Betrieb viel Personal Ressourcen abverlangt, und extrem hohe Kosten verursacht.

Es gibt bereits Firmen, die mussten Ihre Eigenständigkeit aufgeben oder haben sich einer grossen Organisation angeschlossen um weiter überleben zu können.

Bereits Auswirkungen bis in die Altersvorsorge hinein

Gemäss den aktuellen Vorschriften der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) dürfen Helikopterpiloten ab dem Alter von 60 Jahren keine kommerziellen Passagierflüge mehr durchführen.

Gemäss Grundrecht (EU und Schweiz) dürfen in der Arbeitswelt keine Personen diskriminiert werden auf Grund der Tätigkeit und des Alters.

Die EASA hat diese Regulation erlassen, ohne die dazu notwendigen medizinischen Studien zu verlassen. Erst auf Druck aus der Industrie wurde eine unabhängige Studie im Auftrag der EASA erstellt, die zum Schluss kam, dass Piloten über 60 kein erhöhtes medizinisches Sicherheitsrisiko darstellen. Die EASA hat daraufhin die Regulation gelockert, jedoch mit einer erneuten Diskriminierung. Ab Februar 2025 dürfen Piloten die Rettungseinsätze (HEMS) wieder bis 65 Jahre fliegen, jedoch fliegt ein Pilot der Passagierflüge nicht durch.

Ein Pilot, der beispielsweise 40 Jahre ins Sozialsystem einbezahlt hat, verliert die letzten 5 Beitragsjahre, was gravierende Folgen für seine Altersvorsorge hat. Dies zeigt deutlich, wie man der Willkür der EU-Regulationen bereits hilflos ausgeliefert ist.

Fazit: Eine inakzeptable institutionelle Zwangsjacke für die Schweiz

Das vorliegende Paket zum Luftverkehrsabkommen, insbesondere das Institutionelle Protokoll und das Beihilfeprotokoll, ist in seiner Gesamtheit abzulehnen. Entgegen der Darstellung eines geringen Anpassungsbedarfs und der Sicherung des Marktzugangs entpuppt sich das Abkommen als eine tiefgreifende institutionelle Zwangsjacke, die die schweizerische Souveränität, die direkte Demokratie und die Wirtschaftsfreiheit massiv untergräbt. Das Abkommen bietet der Schweiz keine echten Vorteile, die den immensen Souveränitätsverlust und die Schwächung der direkten Demokratie rechtfertigen würden. Die Schweiz gerät in eine Position der Unterwerfung, in der sie Lasten ohne entsprechende Mitsprache trägt und ihre Handlungsfreiheit aufgibt. Aus all diesen Gründen lehnen wir die Abkommen im Bereich Luftverkehr vollumfänglich ab.

Anträge

- Wir beantragen, dass der Bundesrat in einem ergänzenden Bericht die konkreten wirtschaftlichen Vorteile der im Änderungsprotokoll vorgesehenen Kabotagerechte für die gesamte Schweizer Luftfahrtindustrie quantifiziert. Der Bericht soll eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse liefern, die den erwarteten Ertrag dieser Rechte im Verhältnis zu den umfassenden institutionellen Verpflichtungen im Luftverkehrssektor darstellt.
- Wir beantragen, dass der Bundesrat ein unabhängiges rechtliches Gutachten zu den Konsequenzen der vorgesehenen Immunitäten und Privilegien für die Europäische Agentur für Flugsicherheit und deren Personal vorlegt. Das Gutachten soll die Auswirkungen dieser Bestimmungen auf die schweizerische Rechtsstaatlichkeit und die Durchsetzbarkeit nationaler Gesetze im Bereich der zivilen Luftfahrt detailliert beleuchten.
- Wir beantragen die Erstellung eines Berichts, der das genaue Verfahren zur Einbindung des Parlaments und des Volkes bei der Übernahme von neuem EU-Recht im Luftverkehr darlegt. Der Bericht soll aufzeigen, wie die Einhaltung der 2-Jahres-Frist mit den schweizerischen direktdemokratischen Prozessen vereinbar ist.

- Wir beantragen, dass der Bundesrat eine umfassende Aufstellung der finanziellen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Luftverkehrsabkommen vorlegt. Die Aufstellung soll die genauen Beiträge zu EU-Programmen, wie beispielsweise SESAR 3, sowie die damit verbundenen Mitsprachemöglichkeiten der Schweiz detailliert ausführen und die potenziellen Auswirkungen der Suspendierungsbestimmung bewerten.
- Wir beantragen, dass der Bundesrat eine Übersicht über die spezifischen Schweizer Programme und Fördermassnahmen vorlegt, die von der neuen Beihilferegelung des Protokolls über staatliche Beihilfen betroffen wären. Der Bericht soll insbesondere die Konsequenzen für die staatliche Unterstützung von regionalen Flughäfen und Fluggesellschaften analysieren, um Transparenz über die potenziellen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtindustrie zu schaffen.
- Das vorliegende Luftverkehrsabkommen ist in seiner Gesamtheit abzulehnen. Die wahrgenommenen Vorteile sind marginal und stehen in keinem Verhältnis zu den massiven Nachteilen.

9. Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit

Lebensmittelsicherheit

Das vorliegende Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums stellt einen Eingriff in die schweizerische Souveränität dar. Unter dem Begriff eines «gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums» verbirgt sich ein umfassendes Integrationsprojekt, welches weit über die bisherige sektorielle Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU hinausgeht.

Das Protokoll zum Abkommen erweitert gemäss Artikel 1 den Geltungsbereich des bestehenden Landwirtschaftsabkommens von 1999 auf die gesamte Lebensmittelkette. Diese scheinbar technische Formulierung hat jedoch weitreichende Konsequenzen, da sie praktisch alle Aspekte der Lebensmittelproduktion, -verarbeitung und -verteilung der EU-Regulierung unterwirft. Artikel 2 verleiht der EU de facto eine umfassende Zuständigkeit für die gesamte Lebensmittel- und Agrarpolitik der Schweiz: von Produktion, Verarbeitung und Vertrieb von Lebens- und Futtermitteln (einschliesslich tierischer Nebenprodukte) über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, Pflanzenvermehrungsmaterial, die Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen und Tierzucht bis hin zu Kontaminanten und Rückständen, Materialien und Gegenständen mit Lebensmittelkontakt, Kennzeichnungsvorschriften sowie den entsprechenden amtlichen Kontrollen.

Diese praktisch unbegrenzte Aufzählung zeigt, dass es sich nicht um eine technische Harmonisierung handelt, sondern um eine systematische Übernahme der EU-Regulierung in einem Kernbereich der schweizerischen Volkswirtschaft. Die Schweiz würde die Kontrolle über ihre Lebensmittelsicherheit weitgehend an die EU abgeben und sich den Entscheidungen von EU-Institutionen unterwerfen, auf die sie keinen demokratischen Einfluss hat.

Besonders problematisch ist die in Artikel 6 festgelegte Bestimmung, wonach die Schweiz «hinsichtlich der Rechtsakte der Union für die Union nicht als Drittstaat» gilt, sofern sie EU-Recht anwendet. Diese Formulierung offenbart der wahre Kern des Abkommens: Die Schweiz wird in Praxis zu einem EU-Mitgliedstaat degradiert, ohne jedoch die Rechte eines solchen zu erhalten. Sie muss EU-Recht übernehmen und anwenden, hat aber kein Mitspracherecht bei dessen Entstehung. Die Schweiz wird damit zwar «nicht als Drittland» behandelt, aber ohne Mitentscheidungsrechte – ein demokratietheoretisches Defizit, das der Bericht selbst beschreibt (Art. 6; EB-Lebensmittelsicherheit, Ziff. 2.12.6, S. 700).

Die Bezeichnung «Protokoll zum Abkommen Lebensmittelsicherheit» ist irreführend und verschleiert die wahren Absichten dieses Vertragswerks. Während der Begriff «Sicherheit» den Eindruck erweckt, es gehe um den Schutz der Konsumenten, handelt es sich in Wahrheit um ein Instrument zur systematischen Enteignung der schweizerischen Demokratie. Die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz ist bereits heute weltweit führend und bedarf keiner Bevormundung durch die EU. Die Schweiz verfügt über bewährte und weitreichende Kontrollsysteme, die den Schutz der Konsumenten gewährleisten.

Das Protokoll verletzt die Grundprinzipien der schweizerischen Staatsordnung. Direkte Demokratie, Föderalismus und Gewaltenteilung werden durch die automatische Übernahme von EU-Recht systematisch umgangen. Das Schweizer Volk verliert das Recht, über die in ihrem Land geltenden Gesetze zu entscheiden. Diese Entscheidungen werden stattdessen von EU-Institutionen getroffen, die weder demokratisch legitimiert noch dem Schweizer Volk gegenüber verantwortlich sind.

Wirtschaftlich sind die Auswirkungen des Protokolls katastrophal. Unsere Landwirtschaft hat sich über Jahrhunderte hinweg an die geologischen, klimatischen und kulturellen Gegebenheiten des Landes adaptiert. Nun wird sie in das europäische Regulierungssystem eingebunden. Die qualitätsorientierte Schweizer Landwirtschaft kann im Wettbewerb mit der industrialisierten EU-Agrarproduktion nicht bestehen, wenn sie ihren regulatorischen Zwängen unterworfen wird. Das Protokoll gefährdet zudem die bewährten Schweizer Qualitätsstandards der Schweizer Produkte. Die Konsumenten werden die

Kosten tragen und künftig mit Produkten minderer Qualität versorgt werden. Die Vielfalt und Qualität der Schweizer Lebensmittellandschaft werden entsprechend den Vorgaben der EU vereinheitlicht.

Zudem schafft das Protokoll eine strukturelle Abhängigkeit. Die Verknüpfung mit anderen bilateralen Abkommen durch die sogenannte Guillotine-Klausel verunmöglicht in der Praxis eine Kündigung des Protokolls, ohne das gesamte bilaterale Verhältnis zur EU zu beeinträchtigen. Die Schweiz würde somit ihre Handlungsfreiheit dauerhaft einschränken. Dies stellt einen inakzeptablen Angriff auf die schweizerische Souveränität, Demokratie und Identität dar. Es gefährdet die bewährten Schweizer Qualitätsstandards, belastet die Konsumenten mit höheren Kosten und minderer Qualität und untergräbt die demokratischen Grundlagen des schweizerischen Staatswesens.

Qualitätsverlust

Die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten werden die direkten Leidtragenden des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sein. Die Schweiz wird zur «integrierten Einführung harmonisierter Normen für die gesamte Lebensmittelkette» gezwungen, wie es in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c formuliert wird. In der Praxis bedeutet dies eine Angleichung nach unten, da die europäische Gesetzgebung in wesentlichen Bereichen niedrigere Standards als die Schweiz vorsieht. Die Konsequenzen dieser Entwicklung würden für die Konsumenten unmittelbar spürbar. Schweizer Lebensmittel, die bisher für ihre aussergewöhnliche Qualität bekannt waren, werden künftig nach den industrialisierten EU-Massenstandards produziert werden müssen. Die «Made in Switzerland» Marke, die ein Qualitätsversprechen und ein wichtiges Differenzierungsmerkmal darstellte, verliert damit ihre Bedeutung. Konsumenten, die bereit waren, für Schweizer Qualität einen höheren Preis zu bezahlen, werden künftig Produkte erhalten, die sich qualitativ nicht mehr unterscheiden. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass Artikel 6 des Protokolls klarstellt, dass die Schweiz bei der Anwendung von EU-Recht «nicht als Drittstaat» gilt und die entsprechenden Rechtsakte «eins zu eins» anwenden muss. Dies bedeutet, dass keine Flexibilität für Anpassungen an schweizerische Gegebenheiten besteht. Die Schweizer Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie sind gezwungen, sich den Vorgaben der EU- Gesetzgebung zu unterwerfen, auch wenn dies ihren Eigenheiten und traditionellen Stärken widerspricht.

Gentechnik-Problematik

Zu den gravierendsten Bedrohungen für Schweizer Konsumenten zählt die schleichende Einführung genetisch veränderter Organismen (GVO). Obwohl sich die Schweizer Bevölkerung in mehreren Abstimmungen klar gegen GVO ausgesprochen hat und ein entsprechendes Gentech-Moratorium gilt, droht durch das Protokoll eine systematische Aufweichung dieser demokratisch legitimierten Entscheidung. Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des Protokolls scheint auf den ersten Blick eine Ausnahme für genetisch veränderte Organismen zu gewähren. Bei genauerer Betrachtung erweist sich diese Ausnahme jedoch als weitgehend wertlos. Die Schweiz muss nämlich «das Inverkehrbringen von Lebens- und Futtermitteln gestatten, die in der Union zugelassen sind und zufällig vorhandene oder technisch nicht zu vermeidende Spuren von Material enthalten, das aus genetisch veränderten Organismen besteht, solche enthält oder daraus hergestellt wurde, wenn sie den im Unionsrecht festgelegten Schwellenwert nicht überschreiten». Trotz dem Moratorium soll die schleichende Kontamination der schweizerischen Lebensmittelkette mit GVO den Weg geöffnet werden. Was als «zufällige oder technisch nicht zu vermeidende Spuren» bezeichnet wird, kann in der Praxis zu einer systematischen Durchsetzung der Schweizer Lebensmittelkette mit GVO-Material führen. Die EU-Schwellenwerte, die als Massstab dienen, können jederzeit durch EU-Entscheidungen angehoben werden, ohne dass die Schweiz Einfluss darauf hätte. Die 0,9%-Schwelle für zufällige oder technisch nicht vermeidbare GVO-Spuren führt zu einer obligatorischen Marktöffnung auch bei in der Schweiz nicht zugelassenen Ereignissen, sofern EU-konform (Art. 7 Abs. 1 Bst. a; EB-Lebensmittelsicherheit, S. 701).

Besonders kritisch ist die Tatsache, dass die Schweiz auch «das Inverkehrbringen und die Verwendung von aus GVO hergestellten Futtermitteln, die in der Union zugelassen sind», gestatten muss. Dies bedeutet, dass GVO-Futtermittel in der Schweizer Tierhaltung verwendet werden müssen, auch wenn dies dem Willen der Schweizer Bevölkerung und der Schweizer Landwirte widerspricht. Die

Konsumenten werden damit indirekt mit Produkten von Tieren konfrontiert, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gefüttert wurden. Eine transparente Kommunikation dieser Praxis ist jedoch nicht erforderlich. Die langfristigen Auswirkungen dieser Entwicklung sind noch nicht vollständig absehbar, aber die Risiken sind erheblich. Die Schweizer Konsumenten verlieren das Recht auf GVO-freie Lebensmittel, welche sie sich durch demokratische Entscheidungen erkämpft haben.

Fallbeispiel (hypothetisch): Importierte Cerealien enthalten Spuren eines in der EU zugelassenen, in der Schweiz nicht zugelassenen GVO; bei Einhaltung des EU-Schwellenwerts wären diese Produkte trotzdem zuzulassen – Umstellungs-, Rückruf- und Kennzeichnungsrisiken lägen vollständig bei Schweizer Akteuren (Art. 7 Abs. 1 Bst. a; EB-Lebensmittelsicherheit, S. 701). Trotz Möglichkeit besonderer Kennzeichnungspflichten gelangen Produkte aus niedrigeren Haltungsstandards in den freien Verkehr; die vorgesehenen Ausnahmen schwächen die Transparenz (Art. 7 Abs. 1 Bst. b; EB-Lebensmittelsicherheit, S. 701–702).

Tierwohl-Standards

Fallbeispiel (hypothetisch): Fleischerzeugnisse aus Produktionsweisen mit schmerzhaften Eingriffen ohne Betäubung gelangen in den Verkauf; je nach Herkunftszertifizierung greifen Kennzeichnungspflichten nicht – Schweizer Anbieter mit hohen Standards geraten preislich unter Druck (Art. 7 Abs. 1 Bst. b; EB-Lebensmittelsicherheit, S. 701–702).

Die Schweiz verfügt über einige der strengsten Tierschutzbestimmungen der Welt, die das Ergebnis jahrzehntelanger gesellschaftlicher Diskussionen und demokratischer Entscheidungen sind. Diese hohen Standards spiegeln die Werte der Schweizer Gesellschaft wider und sind ein wichtiger Grund dafür, dass Schweizer Konsumenten bereit sind, für tierische Produkte aus der Schweiz höhere Preise zu bezahlen. Das Protokoll gefährdet diese bewährten Standards durch eine komplexe Regelung in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b, die scheinbar Ausnahmen für das Tierwohl vorsieht. Während Schweizer Produzenten weiterhin die hohen Tierwohl-Standards einhalten müssen, können EU-Produzenten ihre Produkte mit niedrigeren Standards in der Schweiz verkaufen, solange sie entsprechend gekennzeichnet sind. Dies schafft einen unfairen Wettbewerb zulasten der Schweizer Landwirte, die höhere Produktionskosten haben. Zudem ist die Kennzeichnungspflicht für die Konsumenten unzureichend. Die komplexen Bestimmungen über «schmerzverursachende Eingriffe ohne Schmerzausschaltung» gelten nicht, «wenn solche Verfahren im Ursprungsland gesetzlich verboten sind oder wenn die Erzeugung als frei von solchen Verfahren zertifiziert ist». Diese Vorschriften schaffen Ausnahmen, welche von EU-Produzenten ausgenutzt werden können. Bei Zahlungsverzug sieht das Protokoll Suspendierungstatbestände vor – ein erhebliches Druckmittel gegenüber der Schweiz; die Kosten sind im Bericht mit Mehrjahresbandbreiten offenzulegen (Art. 9; EB-Lebensmittelsicherheit, S. 702).

Wenn Produkte mit niedrigeren Standards legal in der Schweiz verkauft werden können, werden die hohen Schweizer Tierwohl-Standards langfristig erodiert, indem das Schweizer Produzenten Druck erhalten, ihre Standards zu senken, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Konsumenten werden damit langfristig mit einer Verschlechterung des Angebots konfrontiert. Ähnliche Probleme ergeben sich beispielsweise bei den Kennzeichnungsanforderungen bezüglich der Haltung von Hauskaninchen und Legehennen. Auch hier sieht das Protokoll vor, dass «Hühnereier und Kaninchenfleisch aus Käfighaltung, die in die Schweiz eingeführt werden, bei der Bereitstellung für Verbraucher in der Schweiz besonders gekennzeichnet werden müssen». Diese Regelung legitimiert faktisch die Käfighaltung, die in der Schweiz aus Tierschutzgründen abgelehnt wird, und macht sie für Schweizer Konsumenten verfügbar. Die Auswirkungen dieser Bestimmungen gehen über den reinen Tierschutz hinaus. Sie untergraben auch das Vertrauen der Konsumenten in die Schweizer Lebensmittelproduktion und gefährden die Reputation der Schweiz als Land mit hohen ethischen Standards. Die «provisorische Anwendung» von Tertiärrechtsakten erzeugt zusätzliche Umstellungswellen (Etikett/IT/Prozesse), die der Bericht realistisch quantifizieren sollte (Art. 15; EB-Lebensmittelsicherheit, S. 703–704).

Kosten für Konsumenten

Die Kosten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit auf Schweizer Konsumenten sind vielschichtig. Das Abkommen führt zu erheblichen Kostensteigerungen, die letztendlich von den Verbrauchern getragen werden müssen. Diese Kostensteigerungen entstehen sowohl durch die direkten finanziellen Belastungen, die das Protokoll der Schweiz auferlegt, als auch durch die strukturellen Verzerrungen des Wettbewerbs, die zu einer ineffizienteren und teureren Lebensmittelversorgung führen. Das Protokoll belastet die Schweizer Volkswirtschaft mit erheblichen zusätzlichen Kosten, die direkt an die EU abgeführt werden müssen. Artikel 9 des Protokolls verpflichtet die Schweiz zur Beteiligung an der Finanzierung verschiedener EU-Agenturen und -systeme, ohne dass eine angemessene Gegenleistung erbracht wird. Diese Kosten werden auf die Konsumenten überwälzt und führen zu höheren Preisen für Lebensmittel.

Gemäss Artikel 9 Absatz 3 setzt sich der Finanzbeitrag der Schweiz aus zwei Komponenten zusammen: einem operativen Beitrag und einer zusätzlichen Teilnahmegebühr. Der operative Beitrag wird nach einem Beitragsschlüssel berechnet, der als Quotient aus dem BIP der Schweiz und dem BIP der EU definiert ist. Konkret bezahlt die Schweiz also zweimal so viel wie das durchschnittliche EU-Mitgliedsland, weil wir ein doppelt so hohes BIP pro Kopf haben als die EU27. Zusätzlich zu diesem bereits erheblichen Betrag muss die Schweiz eine Teilnahmegebühr von vier Prozent des operativen Beitrags entrichten. Diese Teilnahmegebühr stellt eine reine Zusatzbelastung dar, die keinerlei Gegenleistung entspricht und faktisch eine Strafsteuer für die Teilnahme am EU-System darstellt. Die finanziellen Dimensionen dieser Belastung sind beängstigend. Bei einem Schweizer BIP von rund 800 Milliarden Franken und einem EU-BIP von etwa 15 Billionen Euro entspricht der Beitragsschlüssel der Schweiz ungefähr 5,3 Prozent. Wenn man die Budgets der relevanten EU-Agenturen betrachtet, insbesondere der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die über ein Jahresbudget von über 100 Millionen Euro verfügt, ergeben sich für die Schweiz operative Beiträge in Millionenhöhe. Hinzu kommen die Kosten für die verschiedenen IT-Systeme wie TRACES und RASFF, die in Anhang II des Protokolls aufgeführt sind.

Das Protokoll führt auch zu einer Ausweitung der Bürokratie in der Schweizer Lebensmittelwirtschaft. Unternehmen müssen neue Compliance-Systeme einführen, zusätzliches Personal für die Einhaltung der EU-Vorschriften einstellen und komplexe Berichterstattungspflichten erfüllen. Diese Kosten sind besonders für KMU bedrohlich und führen zu einer strukturellen Benachteiligung der kleinbetrieblichen Schweizer Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie. Die Erfahrungen mit früheren «Harmonisierungen» zur EU zeigen, dass die Bürokratiekosten oft die direkten Zahlungen bei weitem übersteigen. Bereits die Anpassung an frühere EU-Hygieneregeln hat zu erheblichen Mehrkosten für kleine Schlachthöfe und Verarbeitungsbetriebe geführt. Viele traditionelle Betriebe mussten schliessen, weil sie die hohen Compliance-Kosten nicht bewältigen konnten. Das neue Protokoll verschärft nun diese Problematik, da es den gesamten Bereich der Lebensmittelsicherheit erfasst und nicht nur einzelne Teilbereiche.

Besonders problematisch ist die Tatsache, dass die EU die Beteiligung der Schweiz jederzeit einseitig aussetzen kann, wenn Zahlungen verspätet erfolgen. Artikel 9 Absatz 2 sieht vor, dass die EU bereits bei einer Verspätung von 30 Tagen nach einer förmlichen Zahlungserinnerung die Schweizer Beteiligung suspendieren kann. Dies schafft ein Erpressungspotential, das die EU nutzen kann, um politischen Druck auf die Schweiz auszuüben. Die Schweiz wird damit zu einem tributpflichtigen Vasallenstaat degradiert, der pünktlich seine Abgaben zu bezahlen hat, ohne Einfluss auf die Verwendung dieser Mittel zu haben. Die Überwälzung dieser Kosten auf die Konsumenten erfolgt auf verschiedenen Wegen. Direkt werden die staatlichen Beiträge an die EU über Steuern finanziert, was die Belastung der Steuerzahler erhöht. Indirekt führen die höheren Compliance-Kosten der Unternehmen zu steigenden Produktionskosten, die in Form höherer Preise an die Verbraucher weitergegeben werden. Besonders betroffen sind dabei Produkte aus kleinbetrieblicher Produktion, die traditionell einen wichtigen Teil des Schweizer Lebensmittelangebots ausmachen.

Wettbewerbsverzerrung

Das Protokoll schafft eine fundamentale Wettbewerbsverzerrung, die zu einer Verschlechterung des Preis-Leistungs-Verhältnisses für die Schweizer Konsumenten führt. Während Schweizer Produzenten

weiterhin die hohen schweizerischen Produktionskosten und Qualitätsstandards tragen müssen, werden sie gleichzeitig der Konkurrenz von EU-Produkten ausgesetzt, die unter weniger strengen und kostengünstigeren Bedingungen hergestellt werden. Auch diese Asymmetrie entsteht durch die in Artikel 6 des Protokolls festgelegte Bestimmung, wonach die Schweiz «hinsichtlich der Rechtsakte der Union für die Union nicht als Drittstaat» gilt. EU-Produkte erhalten freien Zugang zum Schweizer Markt erhalten, ohne dass sie den höheren Schweizer Standards entsprechen müssen. Gleichzeitig müssen Schweizer Produzenten nicht nur die EU-Standards erfüllen, sondern auch weiterhin die zusätzlichen schweizerischen Anforderungen einhalten, soweit diese nicht durch das Protokoll ausgehebelt werden. Die Folgen dieser Wettbewerbsverzerrung sind für die Konsumenten paradox und höchst schädlich. Einerseits führt der Preisdruck durch billigere EU-Konkurrenz dazu, dass auch Schweizer Produzenten ihre Preise senken müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Dies geschieht jedoch nicht durch Effizienzsteigerungen, sondern durch eine Absenkung der Qualitätsstandards und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Die Konsumenten erhalten damit nur scheinbar günstigere Produkte, die jedoch qualitativ schlechter sind als die traditionellen Schweizer Erzeugnisse. Andererseits führt die strukturelle Benachteiligung der Schweizer Produzenten zu einem Konzentrationsprozess, bei dem viele kleinere Betriebe aus dem Markt gedrängt werden. Dies reduziert die Vielfalt des Angebots und führt langfristig wieder zu höheren Preisen, da weniger Wettbewerb herrscht. Die verbleibenden grösseren Betriebe können ihre Marktmacht nutzen, um höhere Preise durchzusetzen, ohne dass die Konsumenten von der ursprünglichen Qualität und Vielfalt profitieren.

Schweizer Konsumenten sind bereit, für regionale Produkte höhere Preise zu bezahlen, weil sie damit die lokale Landwirtschaft unterstützen und gleichzeitig Produkte von höherer Qualität und Frische erhalten. Das Protokoll untergräbt diese Präferenz systematisch, indem es die Kostenstrukturen der regionalen Produzenten verschlechtert und gleichzeitig den Markt für anonyme EU-Massenprodukte öffnet. Die Kennzeichnungsvorschriften, die in Artikel 7 des Protokolls vorgesehen sind, bieten auch diesbezüglich keinen ausreichenden Schutz für die Konsumenten. Ein weiterer Aspekt der Wettbewerbsverzerrung betrifft die unterschiedlichen Subventionssysteme. Während EU-Produzenten von umfangreichen EU-Agrarsubventionen profitieren, die ihre Produktionskosten senken, müssen Schweizer Produzenten mit dem schweizerischen Direktzahlungssystem auskommen, welches andere Prioritäten setzt. Das Protokoll schafft keinen Ausgleich für diese strukturellen Unterschiede, sondern verstärkt sie noch durch die zusätzlichen Belastungen, die es der Schweizer Seite auferlegt. Die Schweizer Landwirtschaft wird schrittweise ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren und zunehmend abhängig von Importen. Dies führt zur Verschlechterung der Versorgungssicherheit. In Krisenzeiten, wie etwa in Pandemien oder Konflikten, wird sich diese Abhängigkeit als besonders problematisch erweisen. Die Schweizer Konsumenten verlieren damit eine wichtige Sicherheit, für das sie über Generationen bereit waren, einen angemessenen Preis zu bezahlen.

Angebots-Einschränkung

Das Protokoll bedroht zudem regionale Spezialitäten und traditionelle Produktionsmethoden, die einen wesentlichen Teil der Schweizer Identität und Lebensqualität ausmachen. Die in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c geforderte «integrierte Einführung harmonisierter Normen für die gesamte Lebensmittelkette» bedeutet in der Praxis eine Gleichschaltung nach EU-Vorgaben, die keinen Raum für schweizerische Besonderheiten lässt. Die Schweizer Lebensmittellandschaft ist geprägt von einer aussergewöhnlichen Vielfalt regionaler Produkte. Von den Walliser Roggenbrot über Bündner Fleischspezialitäten bis hin zu den verschiedenen Käsesorten aus allen Regionen der Schweiz. Diese Produkte sind nicht nur Nahrungsmittel, sondern Ausdruck einer lebendigen Kultur und Tradition. Sie entstanden aus der Notwendigkeit, lokale Ressourcen optimal zu nutzen und haltbare, nahrhafte Lebensmittel für die jeweiligen klimatischen und geografischen Bedingungen zu schaffen. Traditionelle Herstellungsverfahren, die sich über Generationen bewährt haben, werden durch bürokratische EU-Vorschriften ersetzt, die oft weder praktikabel noch sinnvoll sind. Ein Beispiel ist die Bedrohung für traditionelle Käsereien. Die Schweizer Käseproduktion basiert auf jahrhundertealten Verfahren, die ideal an die lokalen Gegebenheiten angepasst sind. Jede Region hat ihre eigenen Methoden entwickelt, die zu charakteristischen Geschmacksprofilen und Qualitätsmerkmalen führen. Die EU-Vorschriften drohen diese Vielfalt zu zerstören, indem sie einheitliche Produktionsstandards vorschreibt, die den

spezifischen Anforderungen der verschiedenen Käsesorten nicht gerecht werden. Ähnliche Probleme ergeben sich bei der Fleischverarbeitung. Traditionelle Schweizer Wurstspezialitäten wie Landjäger, Salsiz oder verschiedene regionale Bratwurstarten werden nach überlieferten Rezepturen und Verfahren hergestellt, die sich von den EU-Methoden unterscheiden.

Die Auswirkungen gehen weit über die reine Produktqualität hinaus. Viele traditionelle Produktionsmethoden sind eng mit dem Erhalt der Kulturlandschaft und der Biodiversität verbunden. Extensive Weidewirtschaft, die für die Produktion von Alpkäse notwendig ist, trägt zur Pflege der Berglandschaft bei und erhält seltene Pflanzen- und Tierarten. Die Standardisierung nach EU-Vorgaben würde zu einer Intensivierung der Landwirtschaft führen, die sowohl ökologisch als auch kulturell schädlich wäre. Besonders betroffen sind auch saisonale und lokale Produktionszyklen, die für viele Schweizer Spezialitäten charakteristisch sind. Die EU-Standards sind auf ganzjährige Verfügbarkeit und standardisierte Qualität ausgerichtet, was den natürlichen Rhythmen der schweizerischen Landwirtschaft widerspricht. Konsumenten, die bewusst saisonale und lokale Produkte bevorzugen, verlieren damit wichtige Wahlmöglichkeiten. Für die Konsumenten bedeutet dieser Verlust eine Einschränkung ihrer Wahlmöglichkeiten. Statt der gewohnten Vielfalt regionaler Spezialitäten werden sie künftig mit Produkten versorgt aus dem Protektionismus-Block EU. Die kulturelle und kulinarische Identität der Schweiz wird damit systematisch ausgehöhlt.

Bauernmärkte / Direktvermarkter

Dieses Protokoll sieht keine Ausnahmen für kleine, lokale Produzenten vor. Die in Artikel 2 definierte Regulierung «aller Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebens- und Futtermitteln» erfasst auch die kleinsten und traditionellsten Formen der Lebensmittelvermarktung. Bauernmärkte, Direktvermarkter, Dorf-Feste und die lokale Gastronomie werden einem bürokratischen Regelwerk unterworfen, das für industrielle Strukturen konzipiert wurde, aber die kleinstrukturierten Schweizer Verhältnisse völlig ignoriert. Bauern, die ihre Produkte direkt ab Hof oder auf Wochenmärkten verkaufen, müssen künftig dieselben komplexen HACCP-Konzepte, Rückverfolgbarkeitssysteme und Dokumentationspflichten erfüllen wie Grossverteiler. Ein Bauer, der seine selbst hergestellte Wurst auf dem Dorfmarkt verkauft, muss also künftig detaillierte Aufzeichnungen über jeden Produktionsschritt führen, regelmässige Laboranalysen durchführen lassen und umfangreiche Hygieneschulungen absolvieren. Die Kosten dafür übersteigen oft den gesamten Jahresumsatz solcher Kleinbetriebe. Viele traditionelle Hofläden und Direktvermarkter werden diese Hürden nicht überwinden können und müssen ihre Tätigkeit einstellen. Besonders absurd wird die Situation bei traditionellen Dorf-Veranstaltungen. Wenn der örtliche Turnverein an seinem Fest selbst hergestellte Bratwürste verkauft oder der Frauenverein beim Adventsbasar hausgemachte Konfitüre anbietet, fallen diese Aktivitäten unter die EU-Lebensmittelregulierung. Die freiwilligen Helfer müssen Hygieneschulungen absolvieren, die Küchen müssen EU-zertifiziert werden, und für jedes Produkt muss eine Dokumentation der Zutaten und Herstellungsprozesse geführt werden.

Diese Bürokratisierung zerstört Gemeinschaftsstrukturen und lokale Traditionen. Schwingfeste, Chilbis und andere typisch schweizerische Veranstaltungen werden entweder unmöglich oder müssen ihre traditionellen Verpflegungsangebote aufgeben. Die lebendige Kultur der lokalen Märkte und Feste, die einen wichtigen Teil der schweizerischen Identität ausmacht, wird der EU-Regulierung geopfert. Die Auswirkungen gehen weit über die reine Bürokratie hinaus. Lokale Märkte und Direktvermarkter sind wichtige Stützen der regionalen Wirtschaft und der kurzen Transportwege. Sie ermöglichen es den Konsumenten, frische, saisonale Produkte direkt vom Produzenten zu kaufen und dabei persönliche Beziehungen zu den Landwirten aufzubauen. Diese Form des Handels basiert auf Vertrauen und persönlicher Verantwortung, nicht auf anonymer Bürokratie. Das EU-System hingegen ist auf Misstrauen und Kontrolle aufgebaut. Es unterstellt, dass nur durch umfassende Regulierung und Überwachung sichere Lebensmittel produziert werden können. Diese Philosophie widerspricht fundamental der schweizerischen Tradition der Eigenverantwortung und des Vertrauens zwischen Produzenten und Konsumenten.

Gastronomie

Die Schweizer Gastronomie, von der Dorfbeiz bis zum Michelin-Restaurant, wird durch das Protokoll einem komplexen Regelwerk unterworfen, das ihre Vielfalt, Tradition und Kreativität bedroht. EU-Vorschriften für Restaurants sind auf standardisierte Abläufe ausgerichtet. Sie berücksichtigen nicht die Besonderheiten der schweizerischen Gastronomielandschaft. Restaurants müssen künftig detaillierte Allergen-Deklarationen nach EU-Vorgaben erstellen, auch für traditionelle Schweizer Gerichte, deren Rezepturen seit Generationen unverändert sind. Ein Älplermagronen-Gericht muss dieselben bürokratischen Anforderungen erfüllen wie ein industriell hergestelltes Fertigprodukt. Besonders betroffen sind Schulküchen und Kantinen, die oft mit knappen Budgets arbeiten. Sie müssen nicht nur die höheren Compliance-Kosten tragen, sondern auch ihre Speisepläne den EU-Vorgaben anpassen. Regionale Spezialitäten und traditionelle Zubereitungsarten, die nicht den standardisierten EU-Standards entsprechen, verschwinden aus den Menüs. Die Kinder verlieren damit einen wichtigen Bezug zu ihrer kulinarischen Heimat. Kleinere Gastronomiebetriebe müssen schliessen oder werden von grösseren Ketten übernommen, die über die nötigen Ressourcen für die Bürokratie verfügen. Dies führt zu einer Konzentration in der Gastronomie und zum Verlust der heutigen Vielfalt. Die Auswirkungen betreffen auch die Beschaffung von Zutaten. Restaurants, die bisher direkt von lokalen Produzenten eingekauft haben, müssen künftig komplexe Lieferketten-Dokumentationen führen. Der direkte Einkauf beim Bauern um die Ecke wird durch bürokratische Hürden gleich schwierig, als wenn Produkte von der weitesten Ecke des EU-Marktes importiert werden. Die enge Verbindung zwischen Produzenten, Gastronomen und Konsumenten, die ein Markenzeichen der schweizerischen Lebensmittelkultur ist, wird auch hier durch anonyme, bürokratisierte Strukturen ersetzt.

«Dynamische» Rechtsübernahme

Artikel 13 des Protokolls etabliert den Mechanismus der «dynamischen» Rechtsübernahme, welcher die Schweiz verpflichtet, künftige EU-Gesetze automatisch zu übernehmen, ohne dass sie Einfluss auf deren Entstehung hat. Der Gemischte Ausschuss, der nach Artikel 18 eingesetzt wird, fungiert dabei nicht als Verhandlungsgremium, sondern als reines Vollzugsorgan, das die Integration neuer EU-Gesetze in das schweizerische Recht überwacht. Gemäss Artikel 13 Absatz 2 hat die Schweiz lediglich zwei bis drei Jahre Zeit, um neue EU-Gesetze zu übernehmen. Angesichts der demokratischen Gesetzgebungsverfahren in der Schweiz ist dies illusorisch. Die dynamische Rechtsübernahme macht das Parlament und die Schweiz allgemein zu einem passiven Empfänger von EU-Entscheidungen und untergräbt systematisch die direkt-demokratische Selbstbestimmung. Artikel 15 des Protokolls sieht vor, dass EU-Gesetze bereits vor ihrer formellen Übernahme in schweizerisches Recht «vorübergehend» angewendet werden können. Diese Bestimmung hebelt die demokratischen Verfahren der Schweiz vollständig aus, da EU-Recht sofort gilt, bevor Parlament und Volk die Möglichkeit hatten, darüber zu entscheiden. Die «vorübergehende» Anwendung wird in der Praxis zur dauerhaften Realität, da die Schweiz unter enormem Zeitdruck steht, die bereits angewendeten Bestimmungen nachträglich zu legitimieren. Dieser Mechanismus schafft vollendete Tatsachen und macht demokratische Entscheidungsprozesse zur Farce. Schweizer Behörden werden gezwungen, EU-Gesetze anzuwenden, auch wenn es noch nicht durch Schweizer Institutionen genehmigt wurde. Dies stellt einen direkten Angriff auf die Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit dar. Die sogenannte Integrationsmethode bewirkt, dass hinreichend konkrete EU-Rechtsakte nach Aufnahme in Anhang I unmittelbar gelten – parlamentarische Mitwirkung verschiebt sich in die Phase nach faktischer Anwendung (EB-Lebensmittelsicherheit, Ziff. 2.12.3.2, S. 695–696). Amtliche Kontrollen & Tertiärrecht: Durch die «vorübergehende Anwendung» von Tertiärrechtsakten müssen kantonale Vollzugsstellen (BLV/BAZG) neue EU-Vorschriften bereits vor dem Entscheid des Gemischten Ausschusses vollziehen; unterbleibt dies, drohen Ausgleichsmassnahmen (Art. 15; EB-Lebensmittelsicherheit, Ziff. 2.12.6, S. 703–704).

Das Schiedsgericht ist bei unionsrechtlichen Fragen vorlagepflichtig an den EuGH; damit liegt die letztverbindliche Auslegung zentraler Materien der Lebensmittelsicherheit ausserhalb schweizerischer Institutionen (Mechanismus gemäss Protokoll; EB-Lebensmittelsicherheit, Ziff. 2.12.6).

EuGH-Unterstellung

Die Artikel 17 und 20 des Protokolls unterwerfen die Schweiz der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und machen sie zu einem Vasallenstaat der EU-Justiz. Artikel 17 verpflichtet die Schweiz zur «einheitlichen Auslegung» der übernommenen EU-Rechtsakte, was in der Praxis bedeutet, dass schweizerische Gerichte den Entscheidungen des EuGH folgen müssen. Das Schweizer Bundesgericht wird damit zu einer blossen Filiale des EuGH degradiert und verliert seine Unabhängigkeit. Artikel 20 sieht vor, dass Streitfragen dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt werden können, was der EU die Möglichkeit gibt, die Auslegung schweizerischen Rechts zu kontrollieren. Die Schweizer Richter verlieren ihre Befugnis, schweizerisches Recht eigenständig auszulegen, und werden zu Vollzugsorganen fremder Rechtsprechung. Diese Entwicklung zerstört die richterliche Unabhängigkeit und macht die Schweiz zu einem Protektorat der EU-Justiz. Seit 1291 schützt der Bundesbrief vor fremden Richtern; 734 Jahre später wird dieser Grundpfeiler der Schweizer Eigenstaatlichkeit dem EuGH ausgeliefert.

Änderungsprotokoll Landwirtschaft

Die EU ist ein protektionistischer Wirtschaftsblock, der unter dem Deckmantel hoher «Gesundheits- und Sicherheitsstandards» massive Handelsbarrieren errichtet. Diese Vorschriften dienen nicht primär dem Konsumentenschutz, sondern sind ein perfides Instrument, um die eigene Landwirtschaft vor unliebsamer Konkurrenz abzuschotten – auf Kosten der Bürgerinnen und Bürger, die künstlich überhöhte Preise für Lebensmittel bezahlen. Dieser Weg hat nichts mit einer liberalen Marktwirtschaft oder Weltoffenheit zu tun, sondern ist das genaue Gegenteil: eine Abkehr vom globalen Handel zugunsten einer regionalen Planwirtschaft. Während sich die EU so vor globalem Wettbewerb abschottet, verlangt sie von der Schweiz die vollständige Öffnung und die bedingungslose Übernahme ihrer Regeln. Dieses Änderungsprotokoll ist der nächste Schritt in dieser verfehlten Strategie. Anstatt der Schweiz den Weg zu echten, weltoffenen Märkten zu ebnen, zwingt es uns, dem protektionistischen Block der EU beizutreten und dessen Handelsmauern mit aufzubauen. Es zwingt die Schweiz, ihre bewährten Standards aufzugeben und sich einem EU-Diktat zu unterwerfen, welches den Wettbewerb verzerrt. Damit wird unsere heimische, bäuerliche Produktion dem unfairen Druck der subventionierten EU-Massenproduktion ausgesetzt und die Souveränität der Schweiz in der Lebensmittelpolitik geopfert. Die SVP wehrt sich entschieden gegen diese Kapitulation vor Brüssel und kämpft für eine sichere, unabhängige Versorgung und die Freiheit, unsere Landwirtschaftspolitik selbst zu bestimmen.

<u>Schutzaufhebung für Landwirtschaftsprodukte</u>

Mit dem Inkrafttreten des Änderungsprotokoll werden die Anhänge 4, 5, 6 und 11 des bestehenden Abkommens aufgehoben. Damit wird das bisherige Erfolgsprinzip der gegenseitigen Anerkennung gleichwertiger Systeme, welches der Schweiz die Hoheit über ihre eigenen Standards garantiert, abgeschafft. An seine Stelle tritt das neue «Protokoll zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums», das auf dem Prinzip der «dynamischen» Übernahme von EU-Recht basiert. Dieser Systemwechsel führt zu einer massiven Erosion des Schutzes für unsere Landwirtschaft und Konsumenten, da die Schweizer Souveränität in der Gesetzgebung geopfert wird. Die konkreten Auswirkungen sind verheerend und betreffen die gesamte Produktionskette.

Im Veterinärbereich, der bisher durch Anhang 11 geregelt war, verliert die Schweiz die Autonomie, ihre oft strengeren Tierschutz- und Tiergesundheitsstandards festzulegen. Künftig müsste die Schweiz beispielsweise EU-Vorschriften zu Transportdauer oder Haltungsformen übernehmen, selbst wenn diese unseren ethischen Grundsätzen widersprechen. Ebenso verliert die Schweiz im Pflanzenschutz (bisher Anhang 4) die Kontrolle über die Zulassung von Pestiziden. Zwar fordern heute einige Bauern eine schnellere Übernahme von in der EU genehmigten Pflanzenschutzmitteln, um die langen Schweizer Verfahren zu umgehen. Diesem kurzsichtigen Ansinnen muss im Rahmen dieses Pakets jedoch eine klare Absage erteilt werden. Denn während einzelner Betriebe kurzfristig profitieren mögen, wäre der mittel- und langfristige Schaden immens: Wir verlören jegliche Entscheidungsfreiheit, unsere eigenen Kriterien und Verfahren zu definieren. Die Lösung liegt in schlankeren, effizienteren Verfahren in der Schweiz, nicht in der Verlagerung unserer Selbstbestimmung ins Ausland. Auch bei den Futtermitteln (bisher Anhang 5) geraten unsere strengen Vorschriften wie das Tiermehlverbot unter Druck. Am gravierendsten ist jedoch der Angriff auf die direktdemokratischen Entscheide unseres

Landes im Bereich des Saatguts (bisher Anhang 6). Das vom Volk beschlossene Gentechnik-Moratorium wird durch die Hintertür ausgehebelt. Unabhängig davon, wie einzelne politische Themen in der Schweiz an der Urne eingeschätzt werden darf ein demokratischer Entscheid nicht durch einen internationalen Vertrag untergraben werden. Genau dies geschieht hier: Dem Schweizer Volk wird die Souveränität entzogen, über den Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen selbst zu bestimmen.

Sektorieller-Autonomieverlust

Das Änderungsprotokoll geht jedoch über die Aufhebung der bewährten Anhänge hinaus und schafft mit der Neufassung von Artikel 5 zusätzliche Vorschriften. Die neuen und überarbeiteten Anhänge 7 bis 12 zementieren die Abhängigkeit der Schweiz von EU-Gesetze in weiteren Sektoren unserer Landwirtschaft. Die Regelungen zu Wein und Spirituosen in den Anhängen 7 und 8 treiben unsere Produzenten in eine gefährliche Abhängigkeit. Durch die Anbindung an EU-Vorschriften verlieren unsere Winzer und Brenner die Freiheit, ihre traditionellen Herstellungsverfahren souverän weiterzuentwickeln. Künftige Änderungen der EU-Önologie-Vorschriften müssten von der Schweiz übernommen werden, was die Innovationskraft und Einzigartigkeit von Schweizer Weinen und Spirituosen untergräbt. Zu den Leidtragenden zählen beispielsweise kleine, spezialisierte Betriebe, die Walliser Aprikosenschnaps, Waadtländer Chasselas oder Bündner Blauburgunder produzieren. Solche Schweizer Produzenten werden künftig nicht mehr von EU-Vorschriften abweichen können und werden dem Wettbewerb der europäischen Massenproduzenten schutzlos ausgeliefert.

Fallbeispiel (hypothetisch): In einem Streit über GI-/Weinregeln (Anhänge 7/8/12) löst die Gegenseite Massnahmen im Lebensmittelsicherheitsraum aus (z. B. zusätzliche Kontrollen/Verzögerungen bei Tier-/Pflanzenwaren) und erhöht damit den Druck in der Agrarfrage (Art. 7b ÄP-Landwirtschaft).

Auch die angebliche Gleichwertigkeit im Bereich der biologischen Landwirtschaft gemäss Anhang 9 ist täuschend und ein direkter Angriff auf die hohen Standards der Schweizer Biolandwirtschaft. Die Bio-Knospe und andere Schweizer Labels stehen für Garantien, die weit über die Mindestanforderungen der EU hinausgehen, etwa bei Tierwohl oder Biodiversitätsleistungen. Durch die erzwungene Anerkennung von EU-Bio-Produkten als gleichwertig werden Schweizer Konsumenten schlechter versorgt und der Wert der Schweizer Bio-Marke verwässert. Die Hauptbetroffenen sind unsere Bio-Bauern, die unter strengeren und teureren Bedingungen produzieren und nun mit minderwertigeren EU-Importen konkurrieren müssen. Die Unterwerfung unter die EU-Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse, wie in Anhang 10 festgelegt, ist ein weiteres Beispiel für den Verlust unserer Selbstbestimmung. Anstatt eigene, auf die Bedürfnisse unserer Konsumenten und die Vielfalt unserer Landwirtschaft zugeschnittene Qualitätsstandards zu definieren, unterwerfen wir uns dem bürokratischen Standard-Diktat aus Brüssel. Dies schadet insbesondere unsere Produzenten von einheimischen Sorten, die oft nicht den uniformen Vorgaben der EU entsprechen und so vom Markt verdrängt werden. Leidtragend diesbezüglich sind die Schweizer Obst- und Gemüsebauern, die ihre Produktion an die starren EU-Vorgaben anpassen müssen.

Der in Anhang 12 geregelte Schutz geografischer Angaben schafft eine gefährliche Asymmetrie und benachteiligt die Schweiz. Während wir einige wenige, international bekannte Spezialitäten wie den «Gruyère AOP» schützen, öffnen wir unseren Markt für eine Flut von hunderten EU-Produkten. Noch schlimmer ist, dass die Schweiz durch die institutionelle Anbindung die Kontrolle über die zukünftige Auslegung der Schutzregeln verliert. Bei Konflikten, etwa wenn die EU versucht, den Schutz für Schweizer Produkte aufzuweichen, hätten wir wegen dem Schiedsgericht und EuGH-Vorrang keine Möglichkeit mehr, uns wirksam zu wehren. Betroffen sind alle Käsereien, Fleischtrocknereien und Verarbeiter, deren geschützte Produkte zum Tafelsilber unserer Landwirtschaft gehören und nun den Entscheidungen der EU ausgesetzt werden.

Souveränitätsverlust

Die Einführung eines obligatorischen Streitbeilegungsmechanismus mit einem Schiedsgericht (Artikel 7a) ist die mit Abstand schwerwiegendste Veränderung. Sie hebelt die bisherige bewährte Praxis fundamental aus. Bisher konnten Meinungsverschiedenheiten im seit 2002 bestehenden Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft ausschliesslich politisch gelöst werden. In diesem Gremium sitzen zwar

Vertreter der Schweiz, angeführt vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), und Vertreter der EU-Kommission. Entscheidend war jedoch, dass Lösungen nur im Konsens gefunden werden konnten. Konnte keine Einigung erzielt werden, gab es keinen Mechanismus, der die Schweiz zu einer Handlung zwingen konnte. Dies garantierte, dass keine Lösung gegen die vitalen Interessen unserer Landwirtschaft durchgesetzt werden konnte und unsere Souveränität gewahrt blieb. Neu wird dieser politische Lösungsmechanismus durch einen juristischen Zwang ersetzt. Gemäss Artikel 7a Abs. 2 kann die EU einseitig ein Schiedsgericht anrufen, wenn nicht innert einer Frist von nur drei Monaten eine Einigung erzielt wird. Damit verliert die Schweiz ihr Vetorecht und wird zur Unterwerfung gezwungen. Dieses Vorgehen ist eine direkte Untergrabung unserer Souveränität. Die Entscheide dieses Gerichts sind gemäss Artikel IV.2 des Schiedsgerichtsprotokolls «endgültig und für die Parteien bindend». Die Schweiz wird damit verpflichtet, die Urteile dieses Gremiums umzusetzen (Artikel 7a Abs. 3), selbst wenn sie fundamentalen Interessen unserer Landwirtschaft oder unserer Rechtsordnung widersprechen. Die Behauptung, es handle sich um ein paritätisches Schiedsgericht, ist irreführend. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass solche Gremien im Zweifelsfall stets zugunsten des EU-Rechts entscheiden, um die Homogenität des Binnenmarktes zu sichern. Die Schweiz gibt damit ihre Verhandlungsposition als gleichberechtigter Partner auf und wird zum Befehlsempfänger degradiert.

<u>«Ausgleichsmassnahmen» sind EU-Sanktionen</u>

Sollte die Schweiz einem Urteil des Schiedsgerichts nicht Folge leisten, ermächtigt Artikel 7b die EU, «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen» zu ergreifen. Dies ist nichts anderes als eine Umschreibung für Strafmassnahmen oder Sanktionen. Die EU könnte beispielsweise Strafzölle auf Schweizer Agrarprodukte erheben oder den Marktzugang in anderen Sektoren erschweren. Damit wird ein permanentes Erpressungsmechanismus über der Schweiz installiert. Anstatt eines «Bilateralen» Vertrags unter gleichberechtigten Partnern wird ein Diktatmechanismus geschaffen, bei dem die EU am längeren Hebel sitzt und die Schweiz bei Ungehorsam bestrafen kann. Die in Artikel 7b Abs. 2 vorgesehene Möglichkeit, die Verhältnismässigkeit dieser Sanktionen ebenfalls dem Schiedsgericht zu unterstellen, ändert nichts am grundsätzlichen Problem der Fremdbestimmung. Der «Gemischte Ausschuss für Landwirtschaft» (Artikel 6) wird zu einem reinen Verwaltungsorgan für EU-Recht. Seine Aufgabe ist das «ordnungsgemässe Funktionieren» des Abkommens sicherzustellen, was im Klartext die Überwachung der korrekten Umsetzung von EU-Vorgaben in der Schweiz bedeutet. Durch die neue Fassung von Artikel 15 wird das Schiedsgerichtsprotokoll zu einem «integralen Bestandteil» des Abkommens. Dies zementiert die juristische Unterwerfung und macht sie zu einem Kernstück der «bilateralen» Beziehungen im Agrarbereich. Damit werden zukünftige Anpassungen der Schweizer Gesetzgebung dem Willen der EU untergeordnet, was die demokratischen Mitbestimmungsrechte des Schweizer Volkes und der Kantone aushöhlt.

Änderungsanträge zum Erläuternder Bericht

- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.3.2 (S. 695–696), nach Abs. «Integrationsmethode»: „Aufgrund der direkten Anwendbarkeit hinreichend konkreter EU-Rechtsakte sind demokratische Mitwirkungsrechte (Parlament/Referendum) in der Schweiz zeitlich eingeschränkt; dies ist im Vollzugs- und Kostenkapitel transparent zu benennen."
- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.6 zu Art. 15 (S. 703–704): „Die vorübergehende Anwendung von Tertiärrechtsakten ersetzt das ordentliche Integrationsverfahren nicht, bewirkt aber eine sofortige Bindung der Schweiz; Risiken für Rechtsklarheit, Vollzug und demokratische Mitwirkung sind mit Beispielen darzustellen."
- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.6 zu Art. 6 (S. 700): „Die Gleichbehandlung der Schweiz als Nicht-Drittland erfolgt ohne volles Mitentscheidungsrecht; dieser strukturelle Demokratiedefizit-Aspekt ist explizit zu erläutern."
- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.6 zu Art. 7 Bst. a (S. 701): „Der 0,9-%-Schwellenwert für zufällige/nicht vermeidbare GVO-Spuren führt zu einer obligatorischen Marktöffnung; Auswirkungen auf CH-Kennzeichnung und Kontrollaufwand sind zu quantifizieren."

- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.6 zu Art. 7 Bst. b (S. 701–702): „Die Ausnahmen von Kennzeichnungspflichten sind mit typischen Beispielen (schmerzhafte Eingriffe, Zwangsfütterung) zu illustrieren und hinsichtlich Verbrauchertäuschung/Vollzugsfähigkeit zu würdigen."
- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.6 zu Art. 9 (S. 702): „Die Formel (BIP-Schlüssel + 4 % Teilnahmegebühr) ist mit Mehrjahres-Kostentabellen inkl. Bandbreiten (Wechselkurs/BIP) und Sanktions-/Suspensionsfolgen bei Verzug zu hinterlegen."
- Lebensmittelsicherheit – Ziff. 2.12.1/2.12.5 (S. 693, 698): „Die behauptete Vermeidung von Verpackungs-/Rezepturänderungen ist angesichts häufiger EFSA-/Kommissionsakte realistischkeitsgeprüft darzustellen (Risikomatrix pro Sektor)."
- Lebensmittelsicherheit – Decision-Shaping (Art. 12): „Das Mitspracherecht ist nicht Mitentscheidungsrecht; der Bericht stellt Umfang, Grenzen und faktische Wirksamkeit (Quote übernommener CH-Inputs) transparent dar."

10. Programme

Das Programme Abkommen ist ein Grundstein der institutionellen Anbindung an die EU. Es verletzt die grundsätzliche der staatspolitischen, finanzpolitischen und strategischen Ordnung. Die Schweiz bezahlt Milliarden für einen politisch instrumentalisierten und unsicheren Zugang zu einzelnen EU-Programmen, während gleichzeitig die bewährten, global ausgerichteten Förderinstrumente, die den heutigen Erfolg des Standorts Schweiz ausmachen, gefährdet werden. Die Mechanismen der «dynamischen» Rechtsübernahme, die weitreichenden Kontrollrechte für EU-Behörden auf Schweizer Boden und die direkte Vollstreckbarkeit von EU-Entscheiden höhlen die Kompetenzen unseres Parlaments, der Kantone und unserer Gerichte systematisch aus. Das Programm-Abkommen etabliert eine dauerhafte, horizontale Rechts- und Finanzierungsarchitektur, inklusiv dynamischer EU-Vorgaben (Art. 4), Audit-/OLAF-Kompetenzen in der Schweiz (Art. 11–12) und direkter Vollstreckbarkeit von Kommissionsbeschlüssen (Art. 14). Die Beiträge richten sich nach BIP-Schlüssel plus Teilnahmegebühr von bis zu 4% – anpassbar ab 2028 (Art. 7). Der Gemischte Ausschuss kann Kernbestimmungen zu Audits/Betrugsbekämpfung nachführen (Art. 13). Der Erläuternde Bericht beziffert allein für 2025–2027 Pflichtbeiträge von rund 1,9 Mrd. Fr. sowie 172 Mio. Fr. für Erasmus+ (2027).

Horizont Europa

Die Assoziierung an Horizont Europa oder «Horizon», das Hauptförderprogramm der EU für Forschung und Innovation, und das Euratom-Programm für Nuklearforschung ist der falsche Weg zur Stärkung unseres Forschungsplatzes. Horizon ist das grösste transnationale Forschungsförderungsprogramm weltweit mit einem Budget von über 95 Milliarden Euro für den Zeitraum 2021–2027. Es ist in drei Säulen strukturiert: «Wissenschaftsexzellenz» (Grundlagenforschung), «Globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit» (themenorientierte Verbundprojekte) und «Innovatives Europa» (Förderung von bahnbrechenden Innovationen und KMU). Die Teilnahme an diesem Programm wird oft als unerlässlich für den Schweizer Forschungsplatz dargestellt, doch dieser angebliche Zwang übersieht die enormen Kosten und die politischen Fallstricke. Allein für das Jahr 2025 beantragte der Bundesrat mit dem Nachtragskredit I zum Voranschlag 2025 einen Betrag von über 600 Millionen Franken für die Teilnahme an den EU-Programmen, wovon der Löwenanteil auf Horizon entfällt. Dieser Betrag ist jedoch nur eine erste Tranche. Die Gesamtkosten für die Teilnahme bis 2027 werden auf über 5 Milliarden Franken entfallen. Die Schweiz wird in ein hochgradig politisiertes und bürokratisches EU-System einbezogen. Gemäss Protokoll 1, Artikel 5 kann die EU-Kommission Schweizer Forscher und Unternehmen jederzeit von Projekten ausschliessen, die sie als strategisch für die «Autonomie oder Sicherheit der Union» einstuft. Diese Begriffe sind unbestimmt und ein politisches Erpressungsmittel. Die Präambel des EUPA hält fest, dass jede Seite «die Teilnahme … beschränken oder an Bedingungen knüpfen [kann], insbesondere aus Sicherheitsgründen» – ein strukturelles Ausschlussrisiko für Schweizer Akteure. Dies schafft eine massive Rechtsunsicherheit für Schweizer Stakeholder: Innovative Start-ups und KMU, die auf Fördergelder angewiesen sind, können über Nacht von der Teilnahme ausgeschlossen werden, wenn ihr Technologiefeld von der EU als strategisch relevant eingestuft wird. Universitäten und Forschungsinstitute, die langfristige Projekte planen, sehen ihre Planungssicherheit untergraben. Für den einzelnen Forscher bedeutet dies, dass seine wissenschaftliche Exzellenz nicht mehr das alleinige Kriterium ist, sondern seine Nationalität und die politischen Winde der EU-Bürokratie über seine Karrierechancen entscheiden können. Die angebliche «Gegenseitigkeit» (Protokoll 1, Artikel 6) ist eine Illusion, da die EU-Teilnahme an Schweizer Programmen niemals die gleichen strategischen Abhängigkeiten für die EU schafft.

Digitales Europa

Durch die Teilnahme am Programm «Digitales Europa» ordnet die Schweiz ihre digitale Zukunft den strategischen Interessen der EU unter. Dieses Programm, mit einem Budget von 7,5 Milliarden Euro, zielt darauf ab, die digitale Souveränität der EU in Schlüsselbereichen zu stärken. Dazu gehören der Aufbau eines europaweiten Netzes von Supercomputern, die Förderung von Datenräumen und künstlicher Intelligenz sowie die Umschulung der Arbeitskräfte für digitale Kompetenzen. Auch hier behält sich die EU gemäss Protokoll 1, Artikel 11 das Recht vor, die Teilnahme der Schweiz aus vage definierten «Sicherheitsgründen» zu beschränken. Dies ist besonders heikel in strategischen Bereichen

wie KI und Cybersicherheit. Die Schweiz wird gezwungen, sich an EU-Standards und -Infrastrukturen zu binden, was unsere digitale Souveränität und die Wettbewerbsfähigkeit unserer eigenen IT-Wirtschaft gefährdet. Für Schweizer IT-Unternehmen bedeutet dies eine doppelte Gefahr: Einerseits müssen sie sich an die oft schwerfälligen und innovationshemmenden EU-Regulierungen (wie z.B. den AI Act) anpassen, um an den Programmen teilzunehmen. Andererseits finanzieren sie mit ihren Steuergeldern den Aufbau einer konkurrenzierenden digitalen Infrastruktur, die primär darauf abzielt, europäische Unternehmen zu fördern und aussereuropäische (und damit auch schweizerische) Anbieter zu verdrängen. Anstatt uns in ein EU-Korsett zu zwängen, das primär den Aufbau einer «Festung Europa» im digitalen Raum bezweckt, sollte die Schweiz ihre global ausgerichtete, agile und innovative Digitalpolitik eigenständig weiterentwickeln und auf weltweite Standards setzen.

Erasmus+

Während der Bildungsaustausch begrüssenswert ist, verfolgt «Erasmus+» auch das Ziel, eine «europäische Identität» zu schaffen. Mit einem Budget von über 26 Milliarden Euro ist es das zentrale Instrument der EU zur Förderung der Mobilität von Studierenden, Lernenden und Personal im Bildungsbereich. Es finanziert jedoch nicht nur Austauschsemester, sondern auch strategische Partnerschaften zwischen Bildungseinrichtungen und politische Reformen im Jugend- und Sportbereich, die klar auf die Ziele der EU ausgerichtet sind. Die Teilnahme bedeutet, dass Schweizer Bildungsinstitutionen und Jugendliche den politischen Zielen und Werten der EU ausgesetzt werden. Zudem ist die Teilnahme an teure administrative Bedingungen geknüpft, wie die Errichtung einer nationalen Agentur nach EU-Vorgaben (Protokoll 1, Artikel 14). Für die Schweizer Kantone, die gemäss Bundesverfassung für das Bildungswesen zuständig sind, stellt dies einen Eingriff in ihre Hoheit dar. Sie werden gezwungen, ihre Programme und Lehrpläne an den Vorgaben von Erasmus+ auszurichten, um förderfähig zu bleiben. Für Studierende und Lernende besteht die Gefahr einer einseitigen, pro-europäischen Indoktrination anstelle einer neutralen und weltoffenen Bildung. Die Schweiz hatte bereits vor dem EU-Beitrittsgesuch eine funktionierende Austauschlösung und kann diese auch in Zukunft bilateral und unbürokratisch organisieren, ohne sich dem ideologischen Überbau von «Erasmus+» unterwerfen zu müssen.

EU4Health und ITER

Auch in den hochspezialisierten Bereichen «EU4Health» und ITER zahlt die Schweiz den vollen Preis für eine untergeordnete Rolle. «EU4Health» wurde als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie mit einem Budget von 5,3 Milliarden Euro geschaffen, um die Krisenvorsorge und die Resilienz der Gesundheitssysteme in der EU zu stärken. ITER ist das internationale Projekt zum Bau eines Kernfusionsreaktors in Frankreich, an dem die Schweiz über das europäische Unternehmen «Fusion for Energy» (F4E) teilnimmt. Bei «EU4Health» ist die Teilnahme auf spezifische, von der EU definierte Bereiche beschränkt (Protokoll 3, Artikel 1). Dies bedeutet, dass die Schweiz zwar für das ganze Programm mitbezahlt, aber nur in jenen Bereichen partizipieren darf, die die EU für sie vorsieht. Dies könnte dazu führen, dass die Schweiz in für sie wichtigen Gesundheitsbereichen aussengeschlossen. Für die Schweizer Pharmaindustrie und Medizintechnik-Unternehmen bedeutet die Teilnahme eine Anpassung an die zentralistischen Beschaffungs- und Zulassungsmechanismen der EU, was ihre globale Wettbewerbsfähigkeit schwächen kann. Bei ITER und dem europäischen Unternehmen F4E wird die Schweiz zwar Mitglied, unterliegt aber den Entscheidungen und der Kontrolle von EU-Gremien (Protokoll 2). Die Teilnahme an diesen Programmen rechtfertigt in keiner Weise die Aufgabe der Schweizer Souveränität, die das übergeordnete Abkommen mit sich bringt.

«Dynamische» Rechtsübernahme

Das Abkommen verpflichtet die Schweiz in Artikel 4 dazu, die «Basisrechtsakte und sonstigen Vorschriften» der EU für die Durchführung der Programme zu übernehmen. Dies entspricht eine automatische Rechtsübernahme durch die Hintertür. Die Schweiz hat keinerlei Mitspracherecht bei der Ausgestaltung dieser Vorschriften, muss sie aber bedingungslos anwenden. Besonders stossend ist Artikel 13, der dem «Gemischten Ausschuss» die Befugnis erteilt, die Artikel 11 (Überprüfungen und Audits) und 12 (Betrugsbekämpfung) zu ändern, um sie an neues EU-Recht anzupassen. Damit wird ein Mechanismus geschaffen, der die Schweiz permanent zur Anpassung an zukünftige EU-Gesetze

zwingt – ein klarer Angriff auf unsere Rechtsordnung und parlamentarische Autonomie. Art. 13 erlaubt dem Gemischten Ausschuss, die Art. 11/12 (Audits/Betrugsbekämpfung) an neue EU-Rechtsakte anzupassen – ohne erneute parlamentarische Genehmigung. Für den Schweizer Gesetzgeber – National- und Ständerat – bedeutet dies einen massiven Demokratieverlust. Anstatt Gesetze selbst zu gestalten, werden sie zu einem reinen Nachvollzugsorgan für in Brüssel beschlossene Gesetze. Die direkte Demokratie wird ausgehebelt, da das Volk nicht mehr über Sachfragen abstimmen kann, die durch EU-Gesetze bereits vorentschieden sind. Dies untergräbt das Vertrauen der Bürger in ihren politischen Institutionen.

Die Artikel 11 und 12 des Abkommens sind exemplarisch für den Ausverkauf unserer Souveränität. Sie gewähren EU-Organen wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rechnungshof und dem Betrugsbekämpfungsamt OLAF weitreichende Befugnisse auf Schweizer Hoheitsgebiet. Gemäss Artikel 11 Absatz 2 erhalten EU-Bedienstete «Zugang zu Standorten, Arbeiten und Unterlagen» bei Schweizer Unternehmen und Forschungsinstituten. Künftig sollen sie sogar physische oder elektronische Kopien von Unterlagen erstellen. Artikel 12 Absatz 1 erlaubt es diesen EU-Behörden, «verwaltungstechnische Untersuchungen, einschliesslich Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, im Hoheitsgebiet der Schweiz durchzuführen». Dies stellt eine direkte Bedrohung für das Geschäfts- und Forschungsgeheimnis von Schweizer Unternehmen und Universitäten dar. Sensible Daten über Prototypen, Forschungsergebnisse oder Geschäftsstrategien könnten in die Hände von EU-Beamten gelangen, die potenziell auch die Interessen von europäischen Konkurrenten im Blick haben. Die Schweizer Justizbehörden werden zu blossen Hilfsorganen degradiert, die den Anweisungen ausländischer Stellen Folge zu leisten haben.

Noch gravierender ist Artikel 14, der Beschlüsse der Europäischen Kommission in der Schweiz für direkt vollstreckbar erklärt. Ein solcher Beschluss wird «ohne dass es einer anderen Formalität bedarf als der Prüfung der Echtheit» durch eine von der Schweiz benannte Behörde vollstreckbar. Schweizer Gerichte dürfen keine materielle Überprüfung vornehmen. Damit agieren ausländische, nicht demokratisch legitimierte Behörden auf unserem Territorium mit einer Machtfülle, die unsere eigenen Institutionen aushebelt. Dies ist mit dem Prinzip der schweizerischen Souveränität unvereinbar. Für einen Schweizer Bürger oder ein Unternehmen, das von einem solchen Beschluss betroffen ist, bedeutet dies den Verlust des verfassungsmässigen Rechts auf einen neutralen Richter. Sie können sich nicht mehr an ein Schweizer Gericht wenden, um die Rechtmässigkeit einer Forderung zu überprüfen, sondern sind der Willkür einer ausländischen Verwaltungsbehörde ausgeliefert.

Finanzielle Belastungen

Das Abkommen ist ein Blankoscheck, ausgestellt auf Kosten der Schweizer Steuerzahler. Der mit dem Nachtragskredit I zum Budget 2025 beantragte Betrag ist erst der Anfang einer unkontrollierbaren Ausgabenflut in einer Zeit, in der unser Schweizer Haushalt bereits unter signifikantem Druck steht. Bereits 2029 sollte gemäss dem aktuellen Finanzplan ein Defizit entstehen. Die Berechnung der Schweizer Beiträge ist ein Rezept für eine weitere Kostenexplosion. Gemäss Artikel 7 wird der operative Beitrag der Schweiz über einen Beitragsschlüssel ermittelt, der auf dem Verhältnis des Schweizer BIP zum BIP der EU gerechnet wird. Weil das Schweizer BIP pro Kopf mehr als doppelt so hoch ist wie der EU-Durchschnitt, bedeutet dies, dass die Schweiz pro Einwohner mehr als das Doppelte dessen bezahlt, was ein durchschnittlicher EU-Bürger über seine Steuern zu den Programmen beiträgt. Diese Kopplung an das BIP führt dazu, dass die Schweiz bei stärkerem Wirtschaftswachstum automatisch immer mehr bezahlen muss, ohne einen entsprechenden Mehrwert.

Zusätzlich zu diesem «operativen Beitrag» wird eine «Teilnahmegebühr» von bis zu 4% fällig (Artikel 7 Absatz 4), die ab 2028 sogar noch erhöht werden kann. Dies ist eine Strafgebühr für Nicht-Mitglieder, die keinen direkten Nutzen für unsere Forscher und Unternehmen bringt. Besonders problematisch ist der in Artikel 9 verankerte «automatische Korrekturmechanismus». Dieser Mechanismus soll zwar sicherstellen, dass die Schweiz nicht massiv mehr einzahlt, als an sie zurückfliesst. Doch die Komplexität der Berechnungen (detailliert in Protokoll 1, Artikel 8) und die Abhängigkeit von den Daten der EU-Kommission machen diesen Mechanismus intransparent und anfällig für Manipulationen. Am Ende bleibt die Schweiz eine Nettozahlerin, die Milliarden an Steuergeldern nach Brüssel überweist, die

dringend für unsere eigene AHV, unsere Armee und den Abbau der Staatsschulden benötigt würden. Für den Schweizer Steuerzahler bedeutet dies eine massive und unkontrollierbare Belastung. Jeder Franken, der nach Brüssel fliesst, fehlt in der Schweiz – für die Sanierung von Strassen, für die Finanzierung von Schulen oder für die Entlastung von Familien und Rentnern. Es ist eine unverantwortliche Verschleuderung des Volksvermögens für ein Projekt der politischen Unterwerfung.

Erfolgsmodell Schweiz

Die Ablehnung dieses Abkommens ist kein Votum für den Stillstand oder die Isolation, sondern eine bewusste Entscheidung für einen bewiesenen, selbstbestimmten und erfolgreicheren Weg. Die Vorstellung, es gäbe keine Alternative zur institutionellen Anbindung an die EU, ist eine politische Illusion. Die Wahrheit ist: Unser Wohlstand und unsere Innovationskraft sind nicht trotz, sondern wegen unserer Unabhängigkeit entstanden. Anstatt uns einem bürokratischen und politisierten System zu unterwerfen, müssen wir auf unsere eigenen Stärken setzen und diese ausbauen. Die Schweiz braucht keine institutionelle Anbindung, um in Forschung, Bildung und Innovation Weltführend zu sein. Die über 5 Milliarden Franken, die für die Teilnahme an den EU-Programmen bis 2027 vorgesehen sind, stellen ein enormes Potenzial dar, wenn sie souverän und gezielt im Inland und für globale Kooperationen eingesetzt würden. Weit darüber hinaus, was diese Milliarden im Rahmen der EU kaufen könnten.

Der heutige Status quo beweist die Stärke des Schweizer Systems. Der Schweizerische Nationalfonds (SNF) ist eine international hoch angesehene Institution, die nach dem reinen «Bottom-up»-Prinzip funktioniert: Forschende reichen ihre besten Ideen ein, und die besten Ideen werden finanziert, unabhängig von politischen Modethemen. Programme wie die SNF-Projektförderung, Ambizione oder Spark sind Beispiele für diese erfolgreiche, auf Qualität basierende Förderung. Dieses System wäre durch das neue Abkommen direkt gefährdet. Die im Anhang I des Protokolls 1 aufgelisteten Schweizer Programme (z.B. «SNF Projektförderung», «Ambizione») werden als «gleichwertig» zu den EU-Programmen deklariert. Dies ist der erste Schritt zu einer «Harmonisierung», bei der die EU in Zukunft Druck ausüben könnte, die Kriterien des SNF an jene von Horizon anzupassen, um die «Gegenseitigkeit» zu gewährleisten. Die Unabhängigkeit und Exzellenzorientierung des SNF wären damit untergraben. Mit den eingesparten Milliarden könnten hochdotierte, unbürokratische und prestigeträchtige Förderbeiträge eingeführt werden, die gezielt die besten Forscherinnen und Forscher aus aller Welt in die Schweiz holen. Solche Instrumente wären eine direkte und überlegene Konkurrenz zu den ERC Grants der EU und würden die globale Anziehungskraft des Forschungsplatzes Schweiz weiter stärken. Anstatt einer primär europäischen Ausrichtung muss die Schweiz aktiv die bilaterale Forschungszusammenarbeit mit den weltweit führenden Nationen wie den USA, Grossbritannien, Singapur, Südkorea und Israel ausbauen. Dies schafft ein diversifiziertes, globales Netzwerk, das robuster und dynamischer ist als die Fixierung auf einen einzigen, politisch gesteuerten Raum.

Als Alternative sollte die Schweiz auf Deregulierung und Standortförderung setzen. Die Schweiz verfügt heute über erstklassige, unabhängige Infrastrukturen wie das Swiss National Supercomputing Centre (CSCS) in Lugano, das Forschenden aus aller Welt offensteht. Diese Institutionen funktionieren agil und passen sich schnell den neusten technologischen Entwicklungen an. Durch die Teilnahme am EU-Programm würde solche Institutionen in ein europäisches Netzwerk eingebunden, das von Brüssel aus strategisch nach EU-Interessen gesteuert wird. Dies birgt die Gefahr, dass Schweizer Rechenkapazitäten für EU-Projekte reserviert werden müssen und die Flexibilität und Souveränität unserer Institutionen eingeschränkt werden. Anstatt schwerfällige EU-Gesetze zu übernehmen, müssten die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass die Schweiz der attraktivste und agilste Standort für digitale Innovationen und Start-ups weltweit bleibt.

Im Bildungsbereich können die bewährten nationalen und kantonalen Lösungen für den Studierendenaustausch gestärkt und global ausgebaut werden. Die heutige Schweizer Lösung für den Studierendenaustausch (SEMP), die nach der Sistierung von Erasmus+ eingeführt wurde, funktioniert. Sie ermöglicht es den Schweizer Hochschulen, direkte Vereinbarungen mit Partneruniversitäten auf der ganzen Welt abzuschliessen – nicht nur in Europa. Das vorliegende Abkommen sollte nicht isoliert betrachtet werden. Es entspricht ein entscheidender Schritt in einer langfristigen Strategie der EU, die Schweiz schrittweise ihrer Souveränität zu berauben. Der erste Schritt war die wirtschaftliche

Verflechtung durch die Bilateralen I, die eine starke Abhängigkeit geschaffen hat. Der zweite Schritt, der mit diesem Programmabkommen vollzogen werden soll, ist die Etablierung der institutionellen Anbindung in den vermeintlich «weichen» und unproblematischen Bereichen wie Forschung und Bildung. Hier werden die Mechanismen der «dynamischen» Rechtsübernahme, der Überwachung durch EU-Behörden und der direkten Vollstreckbarkeit von EU-Entscheiden erstmals in einem grossen Vertragswerk verankert und normalisiert.

Die Ablehnung dieses Abkommens ist kein Akt der Isolation, sondern ein Akt der Selbstbestimmung und der strategischen Weitsicht. Es ist die Verteidigung des Erfolgsmodells Schweiz, das auf Freiheit, Eigenverantwortung, Wettbewerb und direkter Demokratie beruht. Die Annahme dieses Vertragswerks wäre ein historischer Fehler mit unumkehrbaren Folgen für die Unabhängigkeit und den Wohlstand künftiger Generationen. Es geht daher der dringende Appell an das Parlament und das Volk, die langfristigen Interessen der Schweiz über kurzfristige und trügerische Versprechungen zu stellen. Bei dieser Vorlage geht es nicht nur um Forschungsgelder oder Austauschprogramme. Es geht um die fundamentale Frage, ob die Schweiz auch in Zukunft über ihr eigenes Schicksal bestimmen soll oder ob sie diesen Weg der Selbstbestimmung aufgibt. Die Ablehnung des Abkommens ist ein klares Bekenntnis zur erfolgreichen, unabhängigen und weltoffenen Schweiz.

Änderungsanträge zum Erläuternden Bericht

- Erläuternder Bericht, S. 505

  Zitat: «2. einer Teilnahmegebühr. Die ab 2021 von der EU neu für alle Drittstaaten ausser EWR -Ländern eingeführte, jährliche Teilnahmegebühr beträgt grundsätzlich 4% des operativen Beitrags, wobei für die Jahre 2025 -2027 ein gradueller Anstieg vereinbart wurde.»

  ANTRAG: Nach diesem Satz ergänzen: «Konkret beläuft sich die Teilnahmegebühr gemäss EUPA Art. 7 Abs. 8 in den Jahren 2025–2027 auf 2,5 % (2025), 3 % (2026) und 4 % (2027); ab 2028 kann der Gemischte Ausschuss die Höhe der Teilnahmegebühr gemäss Art. 7 Abs. 4 anpassen.»

- Erläuternder Bericht, S. 505

  Zitat: «Mit Artikel 9 wird mit einem Korrekturmechanismus dem Beteiligungserfolg der Schweizer Akteure Rechnung getragen. Im Fall einer Überperformance in zwei konsekutiven Jahren würde demnach ein zusätzlicher Beitrag der Schweiz fällig, um die…»

  ANTRAG: Ergänzung am Ende des Absatzes: «Für Horizon Europe gilt zusätzlich – neben Art. 9 EUPA – ein programmspezifischer Mechanismus, wonach bei einer jährlichen Unterperformance der Schweizer Teilnehmenden von 8 % oder mehr der Pflichtbeitrag für das entsprechende Jahr reduziert wird (vgl. EB S. 507).»

- Erläuternder Bericht, S. 505

  Zitat: «Art. 11 -14 Finanzkontrolle, Rückforderung und Durchsetzung Gemäss Artikel 11 hat die EU das Recht, auf der Basis bestehender Rechtsgrundlagen, Überprüfungen und Audits in der Schweiz durchzuführen, um die ordnungsgemässe Verwendung von EU -Mitteln im Rahmen der EU -Programme sicherzustellen. Die Schweiz verpflichtet sich zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der EU.»

  ANTRAG: Nach diesem Absatz ergänzen: «Nach EUPA Art. 11 Abs. 6–7 umfasst dies den Zugang zu sämtlichen relevanten Informationen und Unterlagen, einschliesslich Computerdaten; die Europäische Kommission bzw. OLAF dürfen relevante Dokumente kopieren. Verweigern Beteiligte Kontrollen vor Ort, unterstützen die schweizerischen Behörden die EU-Organe inkl. geeigneter Sicherungsmassnahmen zur Beweissicherung.»

- Erläuternder Bericht, S. 506

  Zitat: «Schweizer Gerichte haben die Möglichkeit, die Ordnungsmässigkeit von Vollstreckungen zu überprüfen.»

ANTRAG: Präzisierung unmittelbar davor/danach: «Nach EUPA Art. 14 sind Beschlüsse der Europäischen Kommission, die natürlichen oder juristischen Personen finanzielle Verpflichtungen auferlegen, in der Schweiz direkt vollstreckbar; sie gelten als vollstreckbare Titel im Sinne des SchKG und unterliegen keiner materiellen Überprüfung durch Schweizer Gerichte (nur Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Vollstreckung).»

- Erläuternder Bericht, S. 506

  Zitat: «Insbesondere hat der Gemischte Ausschuss Entscheidbefugnisse bezüglich der Protokolle des EUPA.»

  ANTRAG: Ergänzen: «Gemäss EUPA Art. 13 kann der Gemischte Ausschuss zudem die Art. 11 und 12 (Überprüfungen/Audits und Betrugsbekämpfung) an Änderungen in Rechtsakten der EU anpassen.»

- Erläuternder Bericht, S. 504

  Zitat: «Art. 6 Beteiligung der Schweiz in der Gouvernanz … Das Stimmrecht ist in den meisten Fällen jedoch nur den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.»

  ANTRAG: Ergänzen: «EUPA Art. 6 stellt klar: Die Vertreter/Sachverständigen der Schweiz sind bei Abstimmungen nicht anwesend; die Schweiz wird lediglich über die Ergebnisse informiert.»

- Erläuternder Bericht, S. 512

  Zitat: «Nationale Zusatzkosten, aufgeteilt in: 15,8 - Betrieb der nationalen Agentur Movetia (6,1)»

  ANTRAG: Ergänzen (Klarstellung): «Die nationalen Zusatzkosten umfassen insbesondere den Betrieb der Nationalagentur (Movetia) und Begleitmassnahmen; die Movetia ist vor Beginn der Assoziierung organisatorisch und prozessual gemäss EU-Vorgaben betriebsbereit auszugestalten (Ex-ante-Anforderungen gemäss Programmpraxis).»

11. Weltraum

Das EUSPA-Abkommen regelt die Teilnahme der Schweiz an der «EU Agency for the Space Programme», der operativen Agentur für das Weltraumprogramm der Europäischen Union. Diese Agentur ist für die Durchführung und Sicherheit zentraler EU-Weltraumkomponenten zuständig. Die Programme sind zentrale Pfeiler der sicherheits- und militärpolitischen Autonomiebestrebungen der EU: das Navigationssystem Galileo, das Ergänzungssystem EGNOS, das Überwachungsprogramm Copernicus sowie die neuen Projekte; Space Situational Awareness (SSA) und das strategische Kommunikationssystem IRIS². Die Teilnahme der Schweiz erfolgt ohne Stimmrecht im Verwaltungsrat und nur beschränkt im Gremium für die Sicherheitsakkreditierung; gleichzeitig soll die Schweiz die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Agentur anerkennen. Zudem ist der Finanzbeitrag BIP-basiert und durch eine Teilnahmegebühr ergänzt, die ab 2028 durch den Gemischten Ausschuss angepasst werden kann. Das Weltraum-Abkommen ist paketverknüpft; wird jedoch schon vor der Abstimmung dazu vorläufig ab dem 1. Januar 2026 eingesetzt.

Ausgangslage

Die Schweiz betreibt seit Jahrzehnten eine äusserst erfolgreiche und anerkannte Weltraumpolitik. Als Gründungsmitglied der European Space Agency «ESA» (Europäische Weltraumorganisation) im Jahr 1975 hat sie ihre Rolle als verlässliche und kompetente Partnerin etabliert. Unsere Forschung (z.B. CERN), Bildung (z.B. ETH/EPFL) sowie unsere Industrie hat sich eine Exzellenz in Nischenbereichen wie Präzisionsinstrumenten (z.B. Atomuhren) und Satellitentechnologie erarbeitet. Grundlage dieser Erfolge ist eine eigenständige Politik, die auf Kooperation statt Unterordnung beruht. Das bisherige Modell der Zusammenarbeit ist die ESA-Mitgliedschaft. Hier agiert die Schweiz als gleichberechtigter Partner mit vollem Stimmrecht und gestaltet die europäische Weltraumpolitik aktiv mit. Die bestehende Zusammenarbeit bei Galileo/EGNOS oder die Partnerschaft mit EUMETSAT, zeigen, dass eine Projektbezogene Kooperation auch ohne institutionelle Unterwerfung an EU-Strukturen möglich ist. Nicht zuletzt zum Erhalt der Schweizer Souveränität in Weltraum-fragen lehnten die Eidgenössischen Räte den Verkauf der staatlichen Beyond Gravity ab. Als operative Agentur des EU-Weltraumprogramms ist der Zugang zum Galileo-Dienst PRS von einer EUSPA-Teilnahme abhängig und wird im Paket als Komplettierung des GNSS-Abkommens dargestellt. Allerdings werden Drittstaaten, wie diesbezüglich die Schweiz, nicht stimmberechtigt und dürfen trotz voller finanzieller Beteiligung über das EUSPA nicht mitentscheiden.

Inhaltliche Veränderungen

Während die Schweiz als Gründungsmitglied der ESA stets eine Partnerin auf Augenhöhe mit vollem Mitspracherecht war und die europäische Weltraumpolitik aktiv mitgestalten konnte, wird sie nun gemäss Artikel 2 im Verwaltungsrat der EUSPA zu einer Beobachterin ohne jegliches Stimmrecht herabgestuft. Im besonders wichtigen, sicherheitsrelevanten Akkreditierungsgremium wird ihre Teilnahme gemäss Artikel 3 sogar noch stärker eingeschränkt und ist nur bei Themen möglich, «die die Schweiz unmittelbar betreffen». Das bedeutet: Die Schweiz zahlt, darf aber bei strategischen Weichenstellungen nicht mitentscheiden. Selbst die Feststellung, welche Themen die Schweiz betreffen, würden einseitig von der EU entschieden. Verschärft wird diese Unterwerfung durch Artikel 8 des Abkommens, der die Schweiz zwingt, die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) für die Agentur anzuerkennen. In der Konsequenz verliert die Schweiz durch die Anbindung an die EUSPA jegliche Autonomie.

Dieses Abkommen schwächt die bewährte und erfolgreiche Partnerschaft innerhalb der ESA. Anstatt die direkte Kooperation unter gleichberechtigten Partnern zu stärken, wird eine EU-zentrierte Struktur bevorzugt. Die Schweiz wird von einer Partnerin auf Augenhöhe zu einer weisungsgebundenen Akteurin degradiert. Dies ist ein Übergang von Kooperation zu Subordination.

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Eine anteilsmässige Finanzierung nur für tatsächlich genutzte Programmkomponenten konnte in den Verhandlungen nicht durchgesetzt werden; Drittstaaten leisten eine Vollbeteiligung am EUSPA-Budget.

Der Bundesrat erläutert, dass sich das EUSPA-Budget zugunsten anderer Komponenten verschieben könnte; als ultima ratio bleibt nur die Kündigung – unter Verlust der bis dahin geleisteten Beiträge.

Die direkten finanziellen Verpflichtungen, die aus diesem Abkommen entstehen sind unkontrollierbar. Die Regelungen dazu finden sich in Artikel 4 sowie Anhang I und stellen für die Schweiz einen finanziellen Blankoscheck aus. Der sogenannte operative Beitrag wird an das BIP der Schweiz gekoppelt, was eine massive Benachteiligung darstellt. Pro Kopf ist das Schweizer BIP doppelt so hoch wie das der EU27. Schweizer Steuerzahler sollen somit zweimal so viel für die gleichen Programme wie EU-Bürger zahlen – nur wegen der Stärke unserer Wirtschaft. Diese Kopplung der Kosten an die Wirtschaftskraft entspricht einer zutiefst sozialistischen Umverteilungslogik, bei der die Erfolgreichen bestraft werden, um die weniger Leistungsfähigen zu subventionieren. Die Schweiz wird somit gezwungen, einen überproportional hohen Preis zu zahlen, der in keinem Verhältnis zur Grösse unserer Bevölkerung steht.

Zusätzlich hängt dieser bereits ungerechte Beitrag vom Budget der EUSPA ab, auf dessen Höhe die Schweiz keinerlei Einfluss hat. Somit kann die EU das Budget jederzeit erhöhen, und die Schweiz wird gezwungen, automatisch noch mehr zu bezahlen. Zudem wird eine «Teilnahmegebühr» fällig, die von 2% im Jahr 2026 auf 4% ab 2028 ansteigt. Besonders stossend ist, dass der zuständige EU-Ausschuss diese Gebühr gemäss Anhang I ab 2028 willkürlich weiter erhöhen kann. Um das finanzielle Diktat zu komplettieren, drohen bei verspäteten Zahlungen gemäss Anhang I, Ziffer 5, exorbitante Verzugszinsen, die sich aus dem EZB-Zinssatz zuzüglich 3,5 Prozentpunkten zusammensetzen.

Die angepriesenen Vorteile sind marginal. Der Zugang zu vielen Diensten ist bereits heute durch die ESA-Mitgliedschaft oder bestehende Abkommen gesichert. Das EUSPA-Abkommen schafft keine exklusiven Vorteile, die die Aufgabe von Souveränität und die hohen Kosten rechtfertigen würden. Es zementiert eine Abhängigkeit anstelle einer Partnerschaft und schwächt die Verhandlungsposition der Schweiz für zukünftige Abkommen.

Operative Probleme und Systemrisiken

Die EU-Weltraumprogramme, an die sich die Schweiz nun noch enger binden soll, sind alles andere als ein Vorbild an Zuverlässigkeit und Effizienz. Insbesondere Galileo hat eine lange Geschichte massiver Probleme, die nicht ignoriert werden dürfen. Dazu zählt der sechstägige Totalausfall des gesamten Systems im Juli 2019, der die Anfälligkeit der Infrastruktur schonungslos aufzeigte. Darüber hinaus ist das Programm von chronischen Kostenüberschreitungen und massiven Verzögerungen bei der Entwicklung geplagt. Wiederkehrende technische Probleme, wie jene mit den hochpräzisen Atomuhren an Bord der Satelliten, runden das Bild eines risikobehafteten und schlecht gemanagten Systems ab, an das die Schweiz nun ihre Zukunft im Weltraum ketten soll.

Das Abkommen schafft eine einseitige Abhängigkeit von EU-Systemen. Dies führt zum Verlust der technologischen Diversifikation und schwächt die Innovationskraft der Schweiz in ihren Nischenbereichen, da sie sich den EU-Standards unterordnen muss. Bei politischen Spannungen mit der EU läuft die Schweiz Gefahr, von strategisch wichtigen Diensten ausgeschlossen zu werden, obwohl sie dafür bezahlt hat.

Souveränität, Neutralität und Demokratie

Die Souveränität der Schweiz wird durch dieses Abkommen ausgehöhlt. Ein wichtiger Punkt ist die in Artikel 8 festgeschriebene Anerkennung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Damit wird die schweizerische Rechtsordnung direkt untergraben und fremden Richtern die Macht über Belange auf Schweizer Boden erteilt. Zusätzlich wird diese Unterwerfung durch die weitreichende Immunität der EU-Agentur zementiert. Gemäss Artikel 6 und Anhang II geniesst die EUSPA auf Schweizer Territorium Immunität vor der schweizerischen Gerichtsbarkeit und ihre Räumlichkeiten sowie Archive sollen unverletzlich sein. Hinzu soll sie und ihre Beamten auch komplett steuerbefreit sein. Die Schweiz schafft somit einen rechtsfreien Raum für eine EU-Behörde auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet.

Ein besonders stossender Eingriff in die nationale Souveränität findet sich in Artikel 7, Buchstabe b, des Anhangs II. Diese Bestimmung gewährt den Beamten der EUSPA sowie deren Familienangehörigen eine pauschale Befreiung von den Einwanderungsbeschränkungen und der gesetzlichen Meldepflicht für Ausländer. Diese Regelung geht weit über die üblichen diplomatischen Privilegien hinaus, da selbst akkreditierte Diplomaten einer formellen Meldung bei den Schweizer Behörden unterliegen. Indem eine ganze Personengruppe von dieser fundamentalen rechtsstaatlichen Pflicht ausgenommen wird, etabliert das Abkommen einen Sonderstatus, der diese Personen über das schweizerische Rechtssystem stellt. Dies entspricht eine inakzeptable Aushöhlung der behördlichen Kontrolle über das eigene Territorium.

Die Schweiz verliert auch an politischer Souveränität, da sie von strategischen Entscheidungen ausgeschlossen wird, obwohl sie diese überproportional mitfinanziert. Wichtige Entscheide über Budget und Prioritäten werden in EU-Gremien ohne Schweizer Mitsprache gefällt. Dies bedeutet einen Verlust der direktdemokratischen Kontrolle über einen strategisch immer wichtigeren Politikbereich. Besonders unakzeptabel ist, dass das Abkommen keine flexible Ausstiegs- oder Suspendierungsklausel vorsieht. Es gibt keine Option, die es der Schweiz erlauben würde, ihre Teilnahme rasch zu sistieren, beispielsweise im Falle eines internationalen Konfliktes, um ihrer immerwährenden Neutralität vollumfänglich Rechnung zu tragen. Eine Option zur Sistierung wie bei Sky Shield ist notwendig. Stattdessen enthält dieses neue Abkommen auch eine praktische Guillotine-Klausel, um die Schweiz in eine Lage zu zwingen, in der ein Austritt untragbar wäre.

Wettbewerbsnachteile

EUSPA führt zu klaren Nachteilen für die Schweizer Wirtschaft, weil es das bewährte Erfolgsmodell der ESA untergräbt: Anstatt dass unsere Beiträge wie bisher als garantierte Aufträge an Schweizer Firmen zurückfliessen, unterliegen sie neu den Vergaberegeln des zentralisierten EU-Systems, wo unsere Unternehmen systematisch benachteiligt werden. Diese Schwächung der ESA-Beziehungen ist somit ein direkter Angriff auf die Wettbewerbsfähigkeit unserer Weltraumindustrie und gefährdet gezielt unsere hochqualifizierten Arbeitsplätze. Unternehmen könnten von sicherheitsrelevanten Aufträgen systematisch ausgeschlossen werden. Man stelle sich vor, es geht um die Entwicklung verschlüsselter Kommunikationstechnologie für den hochsicheren Galileo-Dienst (PRS) oder um Komponenten für die Weltraumüberwachung (SSA). Solche strategisch sensiblen Aufträge werden mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschliesslich an Firmen aus EU-Mitgliedstaaten vergeben, selbst wenn ein Schweizer Unternehmen wie RUAG Space (heute Beyond Gravity und Thales Alenia Space) in der Schweiz technologisch überlegen wäre.

Wenn ein deutsches und ein Schweizer Unternehmen ein technisch gleichwertiges Angebot für eine Software zur Datenanalyse von Copernicus-Satellitenbildern einreichen, ist davon auszugehen, dass die EU-Agentur den Auftrag an das deutsche Unternehmen vergibt, um die Wertschöpfung innerhalb der Union zu halten. Noch gravierender ist die Schwächung der direkten ESA-Beziehungen. Bisher konnten Schweizer KMU wie APCO Technologies oder Syderal über die ESA direkt und auf Augenhöhe an wichtigen Projekten teilnehmen. Das EUSPA-Abkommen verschiebt die Wertschätzung sowie die Finanzströme hin zu EU-zentrierten Strukturen. Unsere Weltraumindustrie, die für ihre Präzisionsarbeit – etwa bei Atomuhren von SpectraTime in Neuenburg – weltberühmt ist, wird systematisch marginalisiert und in ihrer Innovationskraft geschwächt.

EU-Kontrollmechanismen

Anhang III des Abkommens unterwirft Schweizer Unternehmen und Institutionen direkten EU-Kontrollen. Die Europäische Kommission, der Europäische Rechnungshof und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) erhalten weitreichende Kontroll-, Prüfungs- und Ermittlungsbefugnisse in der Schweiz. Unsere eigenen Behörden werden gemäss Anhang III, Artikel 3 verpflichtet, den EU-Organen «notwendige Hilfe» zu leisten, auch wenn dies gegen unsere nationalen Interessen verstosst. Die Schweizer Behörden werden zu Marionetten von EU-Kontrollorganen degradiert.

Militarisierung der Weltraumprogramme

Die EU-Weltraumprogramme werden zunehmend mit der EU-Verteidigungspolitik verknüpft. Dies schafft eine direkte Unvereinbarkeit mit dem Kerngehalt der Schweizer Neutralität. Galileo ist explizit ein Dual-Use-System, das auch für militärische Zwecke genutzt wird. Während zivile Nutzer von der verbesserten Navigation profitieren, ist der hochsichere und verschlüsselte Public Regulated Service (PRS) das Herzstück der militärischen Anwendung. Dieser Dienst ist speziell dafür ausgelegt, auch unter Störfeuer oder in Krisen- und Kriegszeiten zu funktionieren. Er ermöglicht beispielsweise die präzise Steuerung von Drohnen, die Zielerfassung für moderne Waffensysteme oder die Koordination von Truppenbewegungen der EU-Mitgliedstaaten.

Durch die Mitfinanzierung und Anbindung an dieses System subventioniert die Schweiz indirekt die militärischen Fähigkeiten der EU und der NATO. Der Erläuternde Bericht begründet die Dringlichkeit besonders mit der bevorstehenden PRS-Inbetriebnahme und der sicherheits- bzw. verteidigungspolitischen Bedeutung in Europa; PRS ist exklusiv für staatlich autorisierte Nutzer (u. a. Blaulichtorganisationen, Nachrichtendienste, Armee, Grenzschutz).

Noch deutlicher wird die strategische Ausrichtung bei IRIS² (Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite). Dies ist kein ziviles Internetprojekt, sondern ein strategisches Kommunikationssystem, das eine sichere und abhörsichere Kommunikation für staatliche und militärische Akteure gewährleisten soll. In einem Konfliktfall würde IRIS² zur Koordination von Polizei, Grenzschutz, aber eben auch von militärischen Einheiten der EU genutzt. Die Teilnahme an einem solchen System macht die Schweiz zu einem integralen Bestandteil der militärische Kommunikationsinfrastruktur der EU. Diese Verstrickung führt zu einem direkten Verlust der neutralitätspolitischen Handlungsfreiheit. Neutralität bedeutet in einem internationalen Konflikt keine der Kriegsparteien militärisch zu unterstützen. Allerdings würde die Schweiz als Betreiberin und Finanziererin dieser Systeme faktisch auf der Seite der 27 EU-Mitgliedstaaten und der darin enthaltenen 23 NATO-Mitgliedstaaten stehen.

Das Abkommen zementiert diese Abhängigkeit, indem es die Schweiz von allen relevanten Entscheidungen ausschliesst. Gemäss Artikel 3 hat die Schweiz im entscheidenden Gremium für die Sicherheitsakkreditierung kein Stimmrecht. Die EU bestimmt allein über die Nutzung der Systeme, über Sicherheitsfreigaben und darüber, wer Zugang zu welchen Diensten erhält. Sie kann die Systeme jederzeit für ihre eigenen aussenpolitischen Ziele instrumentalisieren, ohne Rücksicht auf die Schweizer Interessen oder unsere Neutralität. Gleichzeitig verliert die Schweiz die Kontrolle über sicherheitsrelevante Informationen.

Die EU erhält die Hoheit über die Daten und entscheidet, welche Informationen an die Schweiz fliessen. Der Zugang der Schweiz zu ihren eigenen, potenziell sicherheitsrelevanten Daten wird eingeschränkt und von EU-Akkreditierungsentscheidungen abhängig gemacht. Die informationelle Selbstbestimmung, ein Kernpfeiler staatlicher Souveränität, geht hiermit verloren.

<u>«Dynamische» Rechtsübernahme</u>

Artikel 12 etabliert einen Mechanismus zur «dynamischen» Rechtsübernahme. Ein Ausschuss, in dem die EU-Kommission den Ton angibt, kann über «geplante Rechtsvorschriften der Union» beraten. Dies führt zu einer automatischen Übernahme zukünftiger EU-Weltraumgesetze ohne Mitgestaltungsmöglichkeit und somit zum Verlust der Souveränität. Wie bereits erwähnt, schaffen die Artikel 15 und 17 eine faktische Unkündbarkeit wegen der Verknüpfung mit anderen Abkommen (Guillotine-Klausel). Es besteht ein enormes Erpressungspotenzial bei Meinungsverschiedenheiten. Das EUSPA-Abkommen dient als Blaupause für weitere Unterwerfungsabkommen. Es schwächt die Verhandlungsposition der Schweiz und führt zur schleichenden Aushöhlung der schweizerischen Neutralität und Souveränität.

Änderungsanträge zum Erläuternden Bericht

- Zitat (Bericht, S. 541): «… Zugang zum Verwaltungsrat und zum Gremium für die Sicherheitsakkreditierung … jedoch ohne Stimmrecht …»

ANTRAG: Nach diesem Satz ergänzen: «Die Schweiz verfügt weder im Verwaltungsrat über Stimm- oder Initiativrechte noch über reguläre Mitwirkungsrechte im Gremium für die Sicherheitsakkreditierung; die Teilnahme im Sicherheitsakkreditierungsgremium ist auf Themen beschränkt, welche die Schweiz unmittelbar betreffen. Die Feststellung, welche Themen die Schweiz betreffen, werden einseitig von der EU entschieden.»

- Zitat (Bericht, S. 542): «Ausserdem wird eine Teilnahmegebühr erhoben … ab 2028 4 Prozent … der Gemischte Ausschuss … kann … anpassen.»

  ANTRAG: Den Abschnitt um folgenden Hinweis erweitern: «Die Teilnahmegebühr kann ab 2028 durch Beschluss des Gemischten Ausschusses erhöht; die Schweiz hat in diesem Gremium kein Stimmrecht. Die Zahlungsfrist beträgt 45 Tage; bei Verzug gilt der EZB-Zinssatz 3,5 Prozentpunkten.»

- Zitat (Bericht, S. 542): «Aktuell ist das Budget der EUSPA unteilbar … Eine Änderung … könnte … ab 2028 ermöglichen …»

  ANTRAG: Ergänzen: «Bis zu einer solchen Änderung leistet die Schweiz eine Vollbeteiligung auf das Gesamtbudget der EUSPA, unabhängig von der tatsächlichen Teilnahme an einzelnen Programmkomponenten.»

- Zitat (Bericht, S. 540): «… Budget der EUSPA könnte sich … zu Ungunsten der Schweiz … verschieben … als ultima ratio – jederzeit die Möglichkeit einer Kündigung …»

  ANTRAG: Präzisieren: «Eine Kündigung führt zum Verlust der bis dahin geleisteten Beiträge ohne Rückerstattung.»

- Zitat (Bericht, S. 547; 541–544): «… vorläufige Anwendung … ab dem 1. Januar 2026 möglich …»

  ANTRAG: Ergänzen: «Die vorläufige Anwendung steht im Kontext der Paketverknüpfung (Art. 15 Abs. 2 EUSPA-Abkommen) und erfolgt nur bei Zustimmung der zuständigen Kommissionen; bei Ablehnung unterbleibt die vorläufige Anwendung.»

- Zitat (Bericht, S. 543): «Artikel 9 regelt … Vorrechte und Befreiungen … identisch zu … anderen Abkommen …»

  ANTRAG: Ergänzen: «Dazu zählt ausdrücklich die Befreiung der Bediensteten der Agentur und ihrer Familienangehörigen von Einwanderungsbeschränkungen sowie von der Meldepflicht für Ausländer (Anhang II, Art. 7 lit. b).»

12. Schweizer Beitrag

Das vorliegende Abkommen über einen regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz an die EU muss zwingend abgelehnt werden. Artikel 4 etabliert einen automatischen Mechanismus «aufeinanderfolgender Beitragsperioden», der sich am mehrjährigen Finanzrahmen der EU orientiert und damit einen Blankoscheck für unbegrenzte Zahlungen in die Zukunft ausstellt. Die Schweiz verpflichtet sich bereits für den Zeitraum 2024-2029 zu einer «einmaligen» Zahlung von 130 Millionen Franken pro Jahr, die nach Inkrafttreten auf 350 Millionen Franken ansteigt, während für die Periode von 2030-2036 der fixe Beitrag gemäss Anhang II 350 Millionen Franken pro Jahr beträgt, was einer Gesamtsumme von 2,45 Milliarden Franken entspricht, davon 308 Millionen Franken jährlich für Kohäsion und 42 Millionen Franken für Migration. Nach 2036 etabliert das Abkommen einen permanenten Zahlungsmechanismus mit automatischer Anpassung, dessen Höhe, durch die in Anhang I festgelegte Berechnungsmethode bestimmt wird, die an die Schweizer Inflation und einen undurchsichtigen «Ausgleichsfaktor» gekoppelt ist. Besonders problematisch ist die Klausel in Anhang I, Absatz 1, Buchstabe (c), die eine Erhöhung der Beiträge aus rein «politischen Überlegungen» um bis zu 10 Prozent erlaubt. Das Beitragsabkommen etabliert also eine dauerhafte, indexierte Zahlungsverpflichtung mit politischem Anpassungsmechanismus. Die Kombination aus automatischer Fortschreibung, Inflationsanpassung und periodischer Nachsteuerung erzeugt eine Pfadabhängigkeit, die den finanzpolitischen Spielraum über Jahre bindet. Gleichzeitig bleiben Obergrenzen, Notbremse-Mechanismen und klare Parlamentskontrollen unterentwickelt. Dieses Design erhöht das Risiko, dass Zahlungen institutionell priorisiert werden, während der Nutzen für die Schweiz vernachlässigt geprüft wird.

Kostengruppen

Der offizielle Schweizer Beitrag entspricht insofern den berechenbarster Kostenblock und umfasst 350 Millionen Franken jährlich (2030-2036) plus einmalige Verpflichtungen, was ein Gesamtvolumen von bis zu 3,54 Milliarden Franken bedeutet. Diese Kosten sind in der Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik beispiellos und sind als Mindestbeitrag zu verstehen, da das Abkommen Mechanismen für Erhöhungen vorsieht, die an die Entwicklung des EU-Haushalts gekoppelt sind. Die EU-Programme verursachen als zweitgrösster Kostenfaktor bereits 2,5 Milliarden Franken für Übergangsmassnahmen beim Horizon-Paket sowie 187,5 Millionen Franken jährlich für Erasmus+. Sektorspezifische Direktkosten entstehen durch alle Abkommen: Mindestens 57,5 Millionen Franken jährlich bei Studiengebühren, 5 Millionen Franken für Landwirtschaft, 1,4 Millionen für Strom, 5 Millionen für Gesundheit und 2,4 Millionen für Weltraum. Die Regulierungs- und Vollzugskosten durch 150 EU-Richtlinien erfordern mindestens 100 zusätzliche Vollzeitäquivalenten (VZÄ) beim Bund, während die Kantone allein 56-74 Millionen Franken jährlich für Sozialhilfe tragen müssen. Die Schweiz hat zudem auch bereits im Nachtragskredit I bereits über 600 Millionen Franken für ihre Rückwirkende Beteiligung an Horizon und anderen Programmen zahlen müssen ohne demokratische Mitsprache vom Volk.

Die vorliegenden Unterlagen bilden direkte, indirekte und Opportunitätskosten nicht vollständig ab; ebenso fehlen Verteilungsanalysen (Begünstigte/Belastete) und valide Alternativszenarien. Eine vollständige Regulierungsfolgenabschätzung hat (i) Kostenkategorien inkl. Verwaltungszeit/KMU-Lasten zu quantifizieren, (ii) Alternativen (z.B. engerer thematischer Zuschnitt, strengere Performance-Konditionen) systematisch zu vergleichen, (iii) Messgrössen samt Datengrundlage zu definieren und (iv) eine unabhängige Evaluation (ex ante/halbzeit/ex post) festzuschreiben.

MRA-Abkommen

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) regelt die Anerkennung von Prüfungen und Zertifizierungen zwischen der Schweiz und der EU in verschiedenen Industriesektoren und soll technische Handelshemmnisse abbauen, indem Produkte nur einmal geprüft werden müssen, um sowohl auf dem schweizerischen als auch auf dem EU-Markt verkauft werden zu können. Das MRA-Abkommen verursacht finanzielle Auswirkungen durch die Einrichtung eines elektronischen Monitoringsystems für EU-Rechtsentwicklungen durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), wofür ein Budget von 250'000 Franken erforderlich ist, sowie eine zusätzliche

jährliche finanzielle Beteiligung an der EU-Datenbank EudraGMDP. Beim Personalaufwand fallen keine Aufgaben weg, sondern es entsteht ein verstärkter Aufwand für die aktive Verfolgung der EU-Gesetzgebung und die Einflussnahme auf Rechtsetzungsprozesse. Konkrete Zahlen werden jedoch nicht genannt, was die systematische Verschleierung der wahren Kosten dieses Abkommens verdeutlicht.

Landverkehrs- und Luftverkehrsabkommen

Für Land- und Luftverkehr sind offiziell keine direkten zusätzlichen Finanz- oder Personalaufwände für den Bund vorgesehen, doch beim Landverkehr erfolgt ein Mehraufwand für die Verwaltung durch das Bundesamt für Verkehr und das Bundesamt für Strassen durch stärkere Mitspracherechte im sogenannten «Decision Shaping», der angeblich durch die aufwändige Vorarbeit bei der Umsetzung ins Schweizer Recht gesenkt werden soll. Die Tatsache, dass auch hier konkrete Zahlen nicht genannt werden, zeigt erneut die bewusste Intransparenz bei der Kostendarstellung und lässt vermuten, dass die tatsächlichen Kosten erheblich höher ausfallen werden als offiziell zugegeben. Zu den wahrscheinlichen indirekten Kosten gehören erhöhte Migrationsströme, was zusätzliche Belastungen für Grenzkontrollen, Asylverfahren und Integrationsmassnahmen zur Folge haben dürfte, sowie steigende Infrastrukturkosten durch erhöhtes Verkehrsaufkommen auf Schweizer Strassen und Schienen, die zu vorzeitigem Verschleiss und häufigeren Instandhaltungsarbeiten führen werden. Weitere versteckte Kosten entstehen durch die Notwendigkeit zusätzlicher Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr zur Einhaltung EU-Standards und erhöhte Umweltbelastungen durch intensivierten Transitverkehr, die teure Kompensationsmassnahmen erfordern.

Landwirtschaftsabkommen (inkl. Lebensmittelsicherheit)

Das Landwirtschaftsabkommen belastet den Bund mit jährlichen Mehrkosten in verschiedenen Bereichen. Im Bereich Pflanzengesundheit entstehen Kosten von 5 Millionen Franken pro Jahr für Vollzug und Überwachung, die ab 2033 möglicherweise auf 4,1 Millionen Franken reduziert werden könnten. Für Pflanzenvermehrungsmaterial fallen in den ersten beiden Jahren zusätzlich 362'000 Franken jährlich an. Die Beteiligung an EU-Systemen verursacht massive Kosten: Die jährliche Kostenbeteiligung an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und verschiedenen EU-Informationssystemen wie Europhyt, GIS, iRASFF, TRACES und TRACES-ADIS beläuft sich auf insgesamt 8,57 Millionen Franken pro Jahr. Zusätzlich müssen die Gebühren für Zulassungsverfahren bei Pflanzenschutzmitteln auf das höhere EU-Niveau der Zone Mitte angehoben werden, was weitere Kosten verursacht. Besonders problematisch ist die Intransparenz bei den Personalkosten: Die Mitwirkung bei der Ausarbeitung neuen EU-Rechts im Rahmen des sogenannten «Decision Shaping» und die Mitarbeit in der EFSA erfordern zusätzliche personelle Ressourcen, deren Kosten jedoch bewusst nicht beziffert werden. Der Bundesrat behauptet, dass der Mehraufwand durch Änderungen des Tierschutzgesetzes mit bestehenden Ressourcen kompensiert werden könne und dass zusätzliche Personalressourcen für Pflanzenschutzmittel durch eine Neuaufteilung der Zuständigkeiten ausgeglichen würden. Diese Darstellung ist angesichts der Komplexität der EU-Regulierungen illusorisch.

EU-Programme

Die EU-Programme verursachen erhebliche finanzielle Auswirkungen, wobei die Schweiz für das Horizon-Paket 2021-2027 bereits für 2021-2024 Übergangsmassnahmen von rund 2,5 Milliarden Franken finanziert hat und für 2025-2027 weitere Pflichtbeiträge und Ausfinanzierung der Übergangsmassnahmen vorgesehen sind, die sich kumulieren und beispielsweise 642,1 Millionen Franken in 2025 und 635,8 Millionen Franken in 2027 für Pflichtbeiträge betragen, ergänzt durch nationale Begleitmassnahmen von 18-19 Millionen Franken pro Jahr. Für Erasmus+ beläuft sich der Pflichtbeitrag für 2027 auf rund 171,7 Millionen Franken inklusive 4 Prozent Beteiligungsgebühr. Hinzu kommen nationale Zusatzkosten von 15,8 Millionen Franken für den Betrieb der nationalen Agentur Movetia und Begleitmassnahmen, was insgesamt für Erasmus+ im Jahr 2027 Kosten von 187,5 Millionen Franken ergibt. Der Personalaufwand für das Horizon-Paket umfasst einen befristeten Mehrbedarf an Stellen für die Ausfinanzierung der Übergangsmassnahmen bis circa 2035, während der unbefristete Personalbestand von 10,7 VZÄ die Interessenvertretung in den Programmkomitees

abdeckt, und für Erasmus+ werden zusätzlich 3 VZÄ für Aufsichtsaufgaben auf nationaler Ebene, politisch-strategische Koordinationsaufgaben auf europäischer Ebene und Teilnahme an zentral verwalteten Programmaktivitäten benötigt.

Weltraum-Abkommen (EUSPA)

Das Weltraumabkommen verursacht jährliche Beiträge an die EUSPA von rund 2,4 Millionen Franken, die sich nach dem BIP-Schlüssel und dem Budget für das Jahr 2024 richten. Die zukünftige Nutzung des Public Regulated Service (PRS) erfordert zwar keine zusätzlichen Beiträge, verursacht jedoch Kosten für spezielle Empfangsgeräte und den Betrieb einer nationalen PRS-Behörde. Beim Personalaufwand sind offiziell keine zusätzlichen personellen Auswirkungen auf den Bund vorgesehen, da die Pflichten angeblich mit bestehenden Ressourcen erfüllt werden könnten, was jedoch angesichts der Komplexität der Weltraumprogramme und der damit verbundenen Sicherheitsanforderungen stark zu bezweifeln ist und erneut die systematische Unterschätzung der tatsächlichen Kosten verdeutlicht.

Schweizer Beitrag

Der offizielle Schweizer Beitrag verursacht die erheblichsten finanziellen Auswirkungen des gesamten Pakets, wobei sich der regelmässige Beitrag auf 350 Millionen Franken pro Jahr für die Beitragsperiode 2030-2036 beläuft und damit total 2,5 Milliarden Franken ausmacht, zusätzlich zu einer einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung von 130 Millionen Franken pro Jahr bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz-EU und danach 350 Millionen Franken pro Jahr bis Ende 2029, was maximal 1,09 Milliarden Franken bei Inkrafttreten Anfang 2028 bedeutet. Diese Gesamtbeträge beinhalten einen Eigenaufwand der Bundesverwaltung von maximal 5 Prozent und Mittel für den Schweizer Expertenpool für Friedensförderung von maximal 2 Prozent, während der Personalaufwand sich durchschnittlich auf rund 13,5 Millionen Franken pro Jahr für Personalaufwand in der Schweiz und in Schweizer Vertretungen im Zeitraum 2029-2039 beläuft, was einem Anstieg von 25-30 VZÄ zu den bestehenden 21,2 VZÄ in Bern und 27,6 VZÄ vor Ort entspricht.

Die in Anhang I verankerte Indexierung koppelt die Beitragshöhe an Inflation und erlaubt eine politische Variationsbreite von ±10%, während EU-Erweiterungen das Gesamtniveau zusätzlich erhöhen können. Ohne numerisch definierte Obergrenze und ex ante-Transparenz des Rechenwegs entsteht ein offenes Budgetrisiko zulasten der Planbarkeit. Notwendig wäre (i) eine Maximal-Cap je Beitragsperiode, (ii) ein verbindliches Rechenbeispiel im Erläuternden Bericht (Startwert, jährliche Indexierung, ±10%-Korridor, Erweiterungsfall), (iii) eine obligatorische Parlamentsvorlage vor jeder Anpassung sowie (iv) ein Spending-Review-Erfordernis zur Halbzeit.

Vorgesehen sind 350 Mio. CHF pro Jahr (aufgeteilt auf Kohäsion/Migration) mit einem Auszahlprofil bis 2039. Die Verpflichtungen beginnen, bevor belastbare Wirksamkeitsnachweise vorliegen; die Gefahr eines «spend-first»-Vollzugs steigt. Der Erläuternde Bericht muss einen tabellarischen Zahlungsplan liefern (Verpflichtungen vs. Auszahlungen, Meilensteine der länderspezifischen Abkommen, rollendes Soll-/Ist-Monitoring). Zudem braucht es eine Stop-Klausel: Bei ausbleibender Zielerreichung werden Tranchen automatisch ausgesetzt oder umgewidmet, und nicht abgerufene Mittel fallen spätestens periodisch an den Bund zurück.

Die vorperiodischen Verpflichtungen (u. a. 130/350 Mio. CHF p. a.) wirken vor dem Start 2030 auf den Haushalt und verengen Spielräume unter der Schuldenbremse. Ohne Szenariodarstellung bleibt unklar, wie frühe oder späte Inkrafttritte, Verzögerungen bei länderspezifischen Abkommen und Wechselkurseffekte die Liquiditäts- und Verpflichtungspfade verändern. Es braucht Früh/Spät-Szenarien mit jährlichem Deckungs- und Risikoausweis, eine klare Budgetlinie (Ring-fencing) und Regeln zur Priorisierung bei Mittelknappheit (zuerst Wirksamkeit/Additionalität, dann Volumen).

Der Verwaltungsanteil (5%) und der SEPF-Anteil (2%) mindern die netto verfügbaren Projektmittel merklich. Der Erläuternde Bericht muss die absoluten Beträge und die jährliche Entwicklung ausweisen, inklusive Benchmark gegenüber EU-Verwaltungsquoten. Vorgesehen sein sollen (i) ein Obergrenzen-Pfad für Overheads, (ii) leistungsgebundene Auszahlungen (Teil der Overheads erst nach Zielerreichung), (iii) eine externe Prüfung von Effizienz und Governance im SEPF sowie (iv) Conflict-of-Interest-Regeln für Vergaben aus Fonds-nahen Strukturen.

Die Kohäsions-Förderfähigkeit gemessen an BNE <90% des EU-Durchschnitts ist dynamisch; dadurch ändern sich potenzielle Empfängerländer über Perioden. Um Mitnahmeeffekte und Projekt-Zerfaserung zu vermeiden, braucht es (i) eine verbindliche Startliste zu Periodenbeginn, (ii) eine Update-Pflicht zu definierten Stichtagen, (iii) Prioritätskriterien (Schweizer Nutzen, Hebelwirkung, Armuts-/Strukturindikatoren) sowie (iv) definierte Anti-Betrugs-und Kontrollstandards in den Partnerstaaten (inkl. Mindestkapazitäten bei Prüfinstanzen). Ohne klare Kofinanzierungsregeln steigt das Risiko von Verdrängungseffekten nationaler Mittel und ungleichen Lasten für Kantone/Gemeinden. Der Erläuternde Bericht soll Bandbreiten je Themenbereich benennen, KMU-taugliche Kofinanzierung sicherstellen und private Hebel (Co-Investment) fördern. Zwingend ist das Prinzip der Additionalität: Projekte dürfen bestehende Programme nicht ersetzen, sondern müssen zusätzlichen Nutzen generieren. Ein Dead-weight-Check (Wäre das Projekt auch ohne Beitrag realisiert worden?) ist verbindlich zu dokumentieren.

Ohne mehrjährigen Zahlungsplan mit jährlichen Soll-/Ist-Werten bleibt die Budgetsteuerung unpräzise. Der Erläuternde Bericht soll (i) Quartalsmeilensteine pro Programm, (ii) Performance-Trigger („no performance, no payment“) und (iii) Reprogrammierungsregeln bei Unterauslastung festlegen. Ein Contingency-Puffer für Verzögerungen und rollierende Liquiditätsplanung mindern Vollzugsrisiken und sichern die Kompatibilität mit der Schuldenbremse.

Stromabkommen

Das Stromabkommen verursacht verschiedene finanzielle Auswirkungen, wobei der jährliche finanzielle Beitrag an die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) sich auf rund 1,4 Millionen Franken beläuft und über die bereits bestehende Aufsichtsabgabe finanziert wird, während die Eidgenössische Elektrizitätskommission einmalig 900'000 Franken für IT-Systeme und jährlich wiederkehrend 200'000 Franken für die Umsetzung der Marktöffnung und Grundversorgung benötigt, ergänzt durch einen jährlichen Beitrag von rund 50'000 Franken an die Unionsdatenbank für flüssige und gasförmige erneuerbare Brennstoffe. Der zusätzliche Personalaufwand beläuft sich auf insgesamt 18 VZÄ beim Bundesamt für Energie, Bundesamt für Umwelt, Eidgenössische Elektrizitätskommission und Wettbewerbskommission (WEKO), wobei 2 VZÄ vom Bundesamt für Energie an die Eidgenössische Elektrizitätskommission transferiert werden, was die erheblichen administrativen Mehrbelastungen durch die Integration in den EU-Strombinnenmarkt verdeutlicht.

Gesundheitsabkommen

Das Gesundheitsabkommen verursacht zusätzliche Ausgaben von rund 5 Millionen Franken pro Jahr ohne Eigenaufwand für die Beteiligung am ECDC (Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten), einschliesslich der Nutzung von Plattformen wie dem Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS), während der Eigenaufwand und Personalaufwand des Bundesamts für Gesundheit anfängliche Arbeitskosten von 860'000 Franken für die Anpassung digitaler Systeme und zusätzliche anfängliche Eigenaufwände von 3,9 Millionen Franken für die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten umfasst, gefolgt von einem dauerhaften zusätzlichen Eigenaufwand von 3 Millionen Franken pro Jahr. Der Personalbedarf beläuft sich auf 11,8 VZÄ pro Jahr entsprechend 2,12 Millionen Franken, davon 3 VZÄ für Gesundheitssicherheitsmechanismen und 4,5 VZÄ für die Beteiligung am ECDC, ergänzt durch Sach- und Betriebsausgaben von 400'000 Franken pro Jahr sowie jährliche Kosten von 500'000 Franken für den Betrieb der IT-Systeme zur Überwachung neuer Krankheitserreger, was die erheblichen finanziellen und personellen Ressourcen verdeutlicht, die für die Integration in die EU-Gesundheitssysteme erforderlich sind.

Institutionelle Elemente

Die institutionellen Elemente des EU-Pakets verursachen Personalkosten für verschiedene Bundesstellen sowie den Kantonen. Das EDA benötigt zwischen 2 und 4 zusätzliche VZÄ für «Decision Shaping», die Einreichung von Schriftsätzen beim Europäischen Gerichtshof und die Streitbeilegung. Das EJPD muss 2 VZÄ für die Rechtsbegleitung im Rahmen des Decision Shaping und der «dynamischen» Rechtsübernahme bereitstellen. Die Parlamentsdienste gehen von einem Bedarf von 1,5 VZÄ für mögliche neue Aufgaben im Zusammenhang mit dem «Decision Shaping» aus. Zusätzlich

zu den Personalkosten entstehen IT-Kosten, da sich die Schweiz finanziell an Agenturen und Informationssystemen der EU beteiligen muss.

Das MoU ist formal unverbindlich, faktisch kann eine Nichteinigung aber unmittelbar in das Schiedsverfahren führen – mit Ausgleichsmassnahmen quer über andere Abkommen des Pakets. Damit entsteht ein Verknüpfungs- und Druckrisiko zwischen Dossiers, das sachfremde Konzessionen fördert. Der Vertrag und der Erläuternde Bericht müssen eine Firewall vorsehen: keine Ausgleichsmassnahmen in nicht sachlich betroffenen Abkommen, Good-Faith-Klauseln, Cooling-off-Fristen sowie ein Mediationsschritt vor einem Schiedsspruch. Zusätzlich sind Nicht-Rückwirkung, Verhältnismässigkeit und Transparenz der Massnahmen klarzustellen.

Die Steuerung der Programme bleibt EU-seitig dominiert, während die Schweiz finanziell substanziell beiträgt. Erforderlich sind (i) Mitentscheidungsrechte in strategischen Gremien, (ii) ein verbindlicher Qualitätsrahmen (Indikatorik, Baseline, Zielkorridore), (iii) Audit-Zugänge für EFK/EFV sowie (iv) ein Sanktionskaskaden-Modell (von Korrekturauflagen bis zur Tranche-Sperre). Clawback-Regeln bei Fehlallokation und eine Mid-Term-Review mit verbindlicher Kurskorrektur sichern die Mittelverwendung.

Staatliche Beihilfen

Im Bereich der staatlichen Beihilfen werden die Kantone zu kostspieligen Vollzugsorganen eines fremden EU-Rechtssystems degradiert und müssen neue, umfangreiche Aufgaben im Zusammenhang mit der Beihilfeüberwachung übernehmen, einschliesslich Anmelde-, Mitteilungs-, Zustellungs- und Berichterstattungspflichten sowie Transparenzvorschriften, was vorübergehende Einführungskosten von geschätzten 8,5 VZÄ für alle Kantone insgesamt sowie dauerhafte jährliche Vollzugskosten von geschätzten 2 VZÄ für alle Kantone verursacht. Die kostenpflichtige Beratung durch die WEKO wird zynischerweise aufwandbezogen an die Kantone weiterverrechnet, wobei schätzungsweise 2 VZÄ-Stellen bei der Überwachungsbehörde pro Jahr durch die Kantone gegenfinanziert werden müssen, ergänzt durch zusätzliche einmalige Kosten pro Kanton für Gesetzesanpassungen von geschätzten 0,25 VZÄ, was insgesamt 6,5 VZÄ über alle Kantone bedeutet und eine systematische Umverteilung kantonaler Steuergelder zu Gunsten der Bundesbürokratie darstellt. Obwohl Mehrkosten für kantonale Gerichte bei Beschwerden gegen kantonale Beihilfen vom Bundesrat aufgrund der angeblich geringen Fallzahl als gering eingeschätzt werden, ist angesichts der Komplexität des EU-Beihilferechts mit einer Flut von Rechtsstreitigkeiten zu rechnen, während die Möglichkeit für Kantone, eigene Vorprüfstellen einzurichten, lediglich eine weitere Kostenfalle darstellt, die den administrativen Aufwand verdoppelt statt reduziert. Auf Bundesebene entstehen Einführungskosten von 500'000 Franken in den Jahren 2031 und 2032 sowie dauerhafte jährliche Ausgaben von 200'000 Franken für die WEKO einschliesslich Datenbankkosten, während der Personalaufwand sich auf verschiedene Institutionen verteilt: Das SECO benötigt 2 VZÄ pro Jahr befristet bis Ende 2032 für Systemeinführung und Verordnungsausarbeitung sowie eine unbefristete Stelle ab 2033 für eine nationale Kompetenzstelle, die WEKO benötigt 1,5 VZÄ für eine zweijährige Vorbereitungsphase vor Inkrafttreten und dauerhaft 7,5 VZÄ im Sekretariat sowie 1 VZÄ in der Beihilfekammer. Für Bundesbehörden als Beihilfegeber entsteht zusätzlicher Mehraufwand, der angeblich breit verteilt ist und innerhalb bestehender Ressourcen finanziert werden soll, was angesichts der Komplexität der EU-Beihilferegeln höchst unrealistisch erscheint und erneut die systematische Unterschätzung der tatsächlichen Implementierungskosten offenbart.

Die Rechtsüberschneidung zwischen EU-Beihilfe-/Vergaberecht und schweizerischem Recht birgt Compliance-Risiken und Bürokratielasten. Der Erläuternde Bericht hat (i) anwendbare Schwellen und Verfahrensregeln klar zu benennen, (ii) KMU-gerechte Dokumentationspflichten vorzusehen, (iii) Ausnahmeregeln (z. B. Dringlichkeit/Innovationspiloten) transparent zu definieren und (iv) ein einheitliches Vergabe-Portal mit Musterunterlagen bereitzustellen.

Personenfreizügigkeit

Die Erweiterung der Personenfreizügigkeit verursacht erhebliche finanzielle Auswirkungen in verschiedenen Bereichen. Bei den Informationssystemen entstehen jährliche Beiträge an EU-Informationssysteme wie EURES (ca. 1 Million Euro), EESSI (ca. 350'000 Euro) und IMI (ca. 106'829

Euro in 2025). Der IMI-Beitrag deckt alle Module ab, und die Beiträge basieren auf dem BIP-Verhältnis Schweiz/EU sowie einer 4-prozentigen Teilnahmegebühr, mit einem erwarteten Anstieg von etwa 9 Prozent jährlich für IMI. Die EESSI-Beiträge werden von den einzelnen Sozialversicherungszweigen über Gebühren gedeckt. Im Bereich der Studiengebühren entstehen finanzielle Auswirkungen für den Bund durch die Pflicht zur Gleichbehandlung von EU-Studierenden. Die Mindereinnahmen der ETH und EPFL werden auf 23,3 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Der Bund beteiligt sich an den Mindereinnahmen der kantonalen Hochschulen (geschätzt 21,8 Millionen Franken pro Jahr in 2024) mit 34,2 Millionen Franken pro Jahr über vier Jahre als Begleitmassnahme. Das Entsendegesetz verursacht zusätzliche Ausgaben infolge der verkürzten Meldefrist, die der Bund zwischen den Kantonen und paritätischen Kommissionen aufteilen muss. Projektkosten zur Optimierung des Meldeverfahrens sind noch unbekannt. Kosten für IMI-Koordinationsaufgaben und kantonale Vollzugsaufgaben belaufen sich auf 1,08 Millionen Franken pro Jahr, die der Bund und die Kantone je zur Hälfte tragen.

Da selbständig Erwerbende neu unter der Unionsbürgerrichtlinie einen gleichwertigen Zugang zu Sozialhilfe haben sollen, wird die Sozialhilfequote und später die Quote für Ergänzungsleistungen massiv erhöhen. Mit dem neuen Daueraufenthaltsrecht kann von allen EU-Bürgern unbefristet Sozialhilfe bezogen werden ohne ausländerrechtliche Konsequenzen, was zu einem weiteren Anstieg der öffentlichen Gelder führen wird. Ecoplan schätzt die zusätzlichen Sozialhilfebeziehenden auf 3'000 – 4'000, was Mehrkosten von jährlich 56 bis 74 Millionen CHF verursachen könne. Dies bedinge erhöhte Verwaltungsaufwände von 13,5 – 18 Vollzeitäquivalenten schweizweit. Die Feststellung von Ecoplan, dass die Teilübernahme der UBRL im Bereich der Ergänzungsleistungen nur geringe Folgen habe, ist nicht richtig. Es wird mit 500 zusätzlichen Bezügern gerechnet, welche jährliche Mehrkosten von CHF 7 Millionen verursachen sollen. Dies ist viel zu vorsichtig geschätzt, da neu vermehrt ältere Personen einreisen, welche eine sehr geringe Rente aus dem Ausland haben. Da die ständige ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz stetig zunimmt, werden sich die Kosten auch kontinuierlich erhöhen. Heimkosten liegen zwischen CHF 8'000 und 10'000 monatlich und werden vermehrt anfallen, zumal auch der Familiennachzug ausgeweitet wird mit den neuen Abkommen. Auch die Prämienverbilligungen im Inland wie im Ausland für EU-Bürger werden zunehmen, da der Bund aber keine Zahlen liefern kann, ist eine seriöse Schätzung nicht möglich. Es ist mittelfristig im Gesundheitswesen sowie der sozialen Sicherheit mit weiteren zusätzlichen rund CHF 30 Mio. jährlich zu rechnen (Heim- und Spitalaufenthalte betr. Anteil öffentliche Hand, IPV sowie zusätzliche EL-Kosten zur obigen Schätzung). Nicht eingerechnet sind die jeweiligen Versicherungskosten.

Der Personalaufwand im Bereich Personenfreizügigkeit betrifft mehrere Institutionen. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation benötigt 2,7 VZÄ zusätzlich für Berufsqualifikationen, davon 1 VZÄ befristet auf zwei Jahre für den Einführungsaufwand und 1,7 VZÄ unbefristet für neue gesetzliche Verpflichtungen. Der Aufwand für die gesamte nationale IMI-Koordination ist noch schwer abschätzbar. Das SECO benötigt drei zusätzliche Stellen für das Entsendegesetz, davon zwei befristet für 2025-2026 für Vorbereitungsarbeiten, Anpassung von Instrumenten und Schulungen.

Fazit

In der aktuellen Ausgestaltung sind Kostensteuerung, Governance und Wirksamkeitssicherung nicht ausreichend gewährleistet. Eine Genehmigung setzt verbindliche Nachschärfungen voraus: periodische Caps, Firewall-Regeln gegen paketfremde Ausgleichsmassnahmen, vollständige RFA, Performance- und Sanktionsrahmen, Mitentscheidungsrechte in der Steuerung sowie klare Zahlungs- und Reprogrammierungspläne. Ohne diese Elemente bleibt die Vorlage haushalts- und wirkungsseitig inakzeptabel.

Die finanziellen Verpflichtungen des vorliegenden Pakets sind in ihrer Gesamtheit inakzeptabel und müssen entschieden zurückgewiesen werden. Die Kombination aus expliziten Milliardenzahlungen ohne Gegenleistung, massiven versteckten Regulierungskosten und einem Streitbeilegungsmechanismus mit Erpressungspotenzial degradiert die Schweiz. Die automatischen Zahlungsmechanismen entziehen dem Parlament die demokratische Kontrolle über die Staatsfinanzen und schaffen unkalkulierbare Risiken für die Zukunft. Die wahren Kosten dieses Pakets gehen weit über

die explizit genannten Beträge im Abkommen hinaus und umfassen die systematische Unterwerfung der schweizerischen Wirtschaft unter EU-Regulierungen mit entsprechenden Anpassungskosten. Die Tatsache, dass die Höhe der entstehenden Regulierungskosten nirgends explizit genannt werden, obwohl sie horrend ausfallen dürften, zeigt die Intransparenz und Unehrlichkeit dieses Vorhabens. Diese bewusste Verschleierung der Kosten ist ein Affront gegen die demokratischen Rechte des Parlaments und der Stimmbürger, die ein Recht auf vollständige Information über die finanziellen Konsequenzen haben. Das Paket etabliert faktisch eine permanente Transferunion zwischen der Schweiz und der EU, bei der die Schweiz als Nettozahler fungiert, ohne von den Vorteilen einer Mitgliedschaft zu profitieren. Die Schweiz wird zu einem Finanzierungsinstrument für EU-Politik degradiert, während ihre eigenen Bedürfnisse und Prioritäten systematisch vernachlässigt werden. Statt Milliarden für die EU-Kohäsionspolitik auszugeben, sollten diese Mittel für die Bedürfnisse der Schweizer Bevölkerung und Wirtschaft eingesetzt werden. Die finanzielle Souveränität der Schweiz darf nicht für einen fragwürdigen Marktzugang geopfert werden, der letztendlich teurer zu stehen kommt als der Nutzen, den er bringt. Dieses Abkommen stellt einen historischen Fehler dar, der die Schweiz für Generationen finanziell und politisch an die EU fesseln würde.

13. Strom

Die nachfolgende Analyse befasst sich notwendigerweise mit prospektiven Entwicklungen und Risiken, die aus dem Abkommen erwachsen können. Einige der dargestellten Szenarien mögen aus heutiger Sicht unwahrscheinlich erscheinen oder von Befürwortern als übertrieben bezeichnet werden. Diese prospektive Betrachtung ist jedoch methodisch zwingend, da das Abkommen eine dynamische Rechtsübernahme vorsieht: Die Schweiz verpflichtet sich zur fortlaufenden Anpassung an künftiges EU-Recht, dessen Inhalt und Reichweite heute nicht absehbar sind. Der entscheidende Teil dieses Abkommens liegt gerade in dem, was in den vorliegenden Texten noch nicht festgeschrieben ist – nämlich in den künftigen Rechtsakten, Auslegungen und Anwendungen, die über die dynamische Integration automatisch auf die Schweiz übertragen werden. Eine verantwortungsvolle Prüfung muss daher die möglichen Entwicklungskorridore analysieren, auch wenn deren Eintritt nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden kann. Wer die dynamische Rechtsübernahme akzeptiert, muss auch deren potenzielle Konsequenzen in die Bewertung einbeziehen.

Das Abkommen über Elektrizität welches der Bundesrat als notwendiger Schritt zur Sicherung der Energieversorgung und zur Integration in den europäischen Strommarkt darstellt untergräbt die Souveränität, unsere bewährte direkte Demokratie und die wirtschaftliche Zukunft. Unabhängig davon, dass der Inhalt des Abkommens grundsätzlich bereits ausgehandelt und paraphiert wurde, darf nicht ausser Acht gelassen werden: Die in dieser Vernehmlassung vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen stellen eine Unterwerfung der Schweiz unter zentrale Elemente des europäischen Energierechts und des institutionellen EU-Systems dar. Eine Zustimmung zum Bundesbeschluss käme daher einer Zustimmung zum Abkommen gleich und kann deshalb politisch nicht isoliert betrachtet werden.

Statt ein verlässliches Marktmodell festzuschreiben, führt das Abkommen zu wiederkehrenden Wechseln zwischen regulierter Grundversorgung und liberalisiertem Wettbewerb. Unternehmen wissen dadurch nicht, welche Regeln künftig gelten. Diese Unsicherheit untergräbt die Investitions- und Planungssicherheit – bei Tarifen, bei Reserve- und Kapazitätsmechanismen, bei Förderinstrumenten sowie beim Ausbau von Netzen, Speichern und Kraftwerken. Zwar erlaubt Artikel 7 die Grundversorgung, jedoch nur nach den in Anhang I genannten Rechtsakten; deren Inhalt verändert sich fortlaufend durch die «dynamische Integration» von EU-Recht (Artikel 27). Der Regelungsrahmen verschiebt sich damit zunehmend nach EU-Vorgaben; aus Sicht der SVP ist das mit einer eigenständigen, demokratisch legitimierten Energiepolitik unvereinbar (Erläuternder Bericht, Seiten 613–618; Abkommen Artikel 7 und 27). Diese regulatorische Unsicherheit untergräbt nicht nur die wirtschaftliche Planbarkeit, sondern auch die strategische Steuerungsfähigkeit der Schweiz in einem sicherheitspolitisch relevanten Sektor.

Das Abkommen führt zu einer Anbindung an fremdes Recht, schränkt nationale Steuerungsinstrumente ein und erhöht die Abhängigkeit vom EU-Strommarkt, was die Versorgungssicherheit in Krisenzeiten gefährden kann, und könnte somit Schweizer Konsumenten mit steigenden Strompreisen belasten. Die Schweiz würde ihre Fähigkeit verlieren, in Krisensituationen autonom zu handeln, während sie gleichzeitig keine verbindlichen Garantien für Stromlieferungen aus der EU erhält. Die EU instrumentalisiert die Schweiz zu einer einseitigen Stromreserve gestützt auf die Schweizer Wasserkraft. Das Abkommen beinhaltet allerdings in die andere Richtung keine legitimen Massnahmen zur Gewährleistung unserer Versorgungssicherheit. Für die Schweiz stellt dies keine gleichberechtigte Partnerschaft dar – nämlich ein Bruch mit Artikel 89 der Schweizerischen Bundesverfassung. Die Abschaffung der langfristigen Einspeisevorränge an der französisch-schweizerischen Grenze – mit einer Kompensation über sieben Jahre und der Einstufung von Grenzkraftwerken lediglich als Bagatellfälle bis zu 65 Megawatt und 15 Jahren – baut ein bewährtes Instrument der Versorgungssicherheit ab und erhöht die Abhängigkeit von kurzfristigen Marktsignalen (Erläuternder Bericht, Seiten 619–620; Artikel 8 des Abkommens).

Das Stromabkommen schafft eine fundamentale strategische Unsicherheit für die Schweiz, indem es die nationale Energieversorgung an einen volatilen und krisenanfälligen europäischen Strommarkt bindet. Die Schweiz verliert die Fähigkeit, in geopolitischen Krisen oder Versorgungsengpässen

autonom zu handeln und eigene Prioritäten zu setzen. Während die EU-Mitgliedstaaten in Notlagen auf solidarische Mechanismen und politische Koordination zurückgreifen können, steht die Schweiz als Nicht-Mitglied ohne vergleichbare Absicherung da. Das Abkommen verpflichtet die Schweiz zu grenzüberschreitende Kapazitäten und zur Teilnahme an EU-Krisenkoordinationsmechanismen, ohne ihr im Gegenzug verbindliche Liefergarantien zu gewähren. In einer Energiekrise – etwa bei einem Ausfall französischer Kernkraftwerke, bei Gasknappheit in Deutschland oder bei politischen Spannungen – könnten EU-Staaten Exportbeschränkungen verhängen, während die Schweiz ihre eigenen Reserven und Steuerungsinstrumente bereits den EU-Vorgaben unterworfen hätte. Diese asymmetrische Abhängigkeit ist sicherheitspolitisch hochproblematisch: Die Schweiz würde ihre strategische Autonomie in einem Bereich aufgeben, der für die Funktionsfähigkeit von Wirtschaft, Infrastruktur und Gesellschaft existenziell ist. Die Energieversorgung ist nicht nur eine wirtschaftliche, sondern eine zentrale sicherheitspolitische Frage – und gerade in Zeiten zunehmender geopolitischer Instabilität muss die Schweiz ihre Handlungsfähigkeit bewahren, statt sie an ein System zu delegieren, in dem sie keine Mitsprache hat und dessen Prioritäten nicht zwingend mit den schweizerischen Interessen übereinstimmen.

Entgegen der Behauptung, das Stromabkommen sei für den grenzüberschreitenden Handel notwendig, findet dieser Handel bereits heute statt und funktioniert auch ohne das Abkommen. Die Schweiz ist bereits heute vollständig in das europäische Stromnetz integriert und handelt täglich Strom mit Nachbarländern. So zeigte sich auch am 28. April 2025: Nach dem Zusammenbruch des iberischen Stromsystems leistete die Schweiz über Swissgrid Unterstützung, indem sie unter anderem Frequenzschwankungen im französischen Netz ausglich und damit zur Stabilisierung im Verbund beitrug. Ein warnendes Beispiel liefert Norwegen: Im Dezember 2024 stiegen die Strompreise in Südnorwegen während einer Dunkelflaute auf knapp 900 Euro pro Megawattstunde – ein 20-facher Anstieg. Obwohl Norwegen seine Energie fast vollständig aus Wasserkraft generiert und nur 13 Prozent exportiert, machte die norwegische Politik die Stromexporte nach Deutschland für die Preisexplosion verantwortlich. Die Reaktion: Forderungen nach Stilllegung der Stromverbindungen, um die «Preisinfektion durch den europäischen Kontinent» zu beenden. Selbst ein energiereiches Land wie Norwegen verliert durch die Marktintegration die Kontrolle über seine Strompreise. Für die Schweiz, die stärker von Importen abhängig ist und sich über das Abkommen nicht einseitig vom Markt lösen könnte, wären solche Risiken noch gravierender. Das Abkommen würde lediglich die Bedingungen dieses Handels verschlechtern, indem es die Schweiz unter fremde Regulierung stellt, ohne zusätzliche Handelsvorteile zu bieten. Das Stromabkommen steht in direktem Widerspruch zu demokratisch legitimierten Entscheidungen des Schweizer Volkes und Parlaments. Beispielsweise würde das vom Volk angenommene Stromgesetz (Mantelerlass) mit seinen spezifischen Förderinstrumenten für erneuerbare Energien unter die EU-Beihilfenregeln fallen und würde als marktverzerrend eingestuft werden. Ebenso wären künftige Entscheidungen wie die Ablehnung des CO_2-Gesetzes durch das Volk mit den EU-Klimavorgaben schwer vereinbar. Das Abkommen würde somit die demokratische Selbstbestimmung der Schweiz systematisch aushöhlen. Der scheinbar «indikative» Richtwert von 48,4% bindet die Berichterstattung an EU-Methoden und dient als Andockpunkt für nachträgliche Anpassungen des EU-Acquis via Art. 27; damit steigt der politische und regulatorische Druck auf zusätzliche, kostentreibende Massnahmen (Erläuternder Bericht, S. 614, 623; Abkommen Art. 21, Anhang VI, Art. 27).

Institutionelle Elemente

Gleichzeitig ist die ElCom als «unabhängige Regulierungsbehörde» bereits heute institutionell vom Bundesrat entkoppelt und untersteht keiner parlamentarischen Weisung. Diese Struktur mag im Rahmen eines souverän ausgeübten nationalen Rechtsrahmens noch vertretbar sein. In Kombination mit der Anwendung «dynamischer Rechtsübernahme» entsteht jedoch ein verfassungsrechtlich problematischer Zustand: Die ElCom setzt verbindlich Recht um, das sie nicht mitgestaltet, das nicht demokratisch legitimiert wurde, und dass bei Streitigkeiten durch ein Schiedsgericht beurteilt wird, welches bei Auslegungsfragen zu EU-Recht den Europäischen Gerichtshof (EuGH) konsultieren muss. Damit entzieht sich ein zentrales Organ der Energiepolitik sowohl der demokratischen Kontrolle als auch dem schweizerischen Souveränitätsrahmen.

Diese institutionelle Konstruktion steht im klaren Widerspruch zur Gewaltenteilung und zur föderalen, direktdemokratischen Ausgestaltung der Schweizer Staatsordnung. Während demokratisch legitimierte Behörden (Bundesrat, Parlament, Kantone) an Einfluss verlieren, wird die ElCom zu einer machtvollen Regulierungsmarionette, das fremdes Recht vollzieht – mit unmittelbaren Folgen für Strompreise, Versorgungssicherheit und Marktregulierung. Die politische Steuerung der Energiepolitik muss in der Schweiz verbleiben – unter demokratischer Kontrolle und innerhalb des Rahmens unserer Bundesverfassung.

Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)

Gemäss Artikel 49 des Abkommens ist die Schweiz dazu verpflichtet, sich am regulativen Rahmen und an der Aufsicht durch die ACER zu beteiligen. ACER erlässt Leitlinien und setzt in bestimmten Fällen bindende regulatorische Vorgaben um, insbesondere im Bereich der Netzzugangsregeln, bei Methodologien für Engpassbewirtschaftung oder bei der Zuteilung grenzüberschreitender Transportkapazitäten. Für EU-Mitgliedstaaten mag dies innerhalb eines Institutionengefüges vertretbar sein. Für die Schweiz jedoch bedeutet es, sich einem fremden System zu unterstellen, an dessen Gestaltung sie weder direkt noch indirekt mitbestimmen kann.

Die Schweiz erhält weder ein Stimmrecht im Verwaltungsrat von ACER noch ein gleichwertiges Vetorecht bei Entscheidungen mit Auswirkungen auf ihren Markt. Dennoch muss sie die Regulierungsentscheide umsetzen und die finanzielle Beteiligung an der Agentur tragen (Anhang VII, Art. 1). Dies steht im direkten Widerspruch zum Grundsatz der staatlichen Selbstbestimmung in regulierten Märkten. Die Anbindung an ACER bedeutet faktisch, dass eine fremde Behörde über zentrale Aspekte der Schweizer Energiepolitik entscheidet, ohne dass die Schweiz dabei mitreden kann. Die Schweiz wird zum reinen Befehlsempfänger degradiert, der die Kosten trägt, aber keine Mitsprache hat. Solche Entscheidungen würden weitreichende und schwer-kalkulierbare Auswirkungen auf unsere Strompreise, unsere Infrastruktur und unsere Versorgungssicherheit haben.

European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E)

Das Abkommen verpflichtet die Schweiz ebenfalls zur Einbindung in ENTSO-E, der Verband der europäischen Übertragungsnetzbetreiber. ENTSO-E ist ein zentrales Steuerungsinstrument der EU zum «Harmonisieren» des Strombinnenmarktes. ENTSO-E erstellt verbindliche Netzkodizes, Kapazitätsplanungen und Szenarien zur Netz- und Marktentwicklung, wie beispielsweise den Ten-Year Network Development Plan (TYNDP). Die Schweiz muss sich diesen Planungen anpassen und sie in ihre nationale Infrastrukturplanung integrieren, ungeachtet eigener strategischer Interessen oder Versorgungsschwerpunkte wie Winterstrom oder Pumpspeicher.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Zukunft der Swissgrid als nationaler Übertragungsnetzbetreiber. Durch die Einbindung in ENTSO-E und die Unterstellung unter EU-Regulierung stellt sich die fundamentale Frage, wem die Swissgrid künftig gehören würde und welche Funktion die WEKO in diesem Zusammenhang künftig haben könnte – denn mit der Übernahme der EU-Vorgaben würden zentrale Entscheidungen zu Eigentum und Struktur von Swissgrid durch EU-Behörden vorgeschrieben. Die EU-Vorschriften zur Entflechtung und Unabhängigkeit von Übertragungsnetzbetreibern könnten eine Umstrukturierung der Eigentumsverhältnisse erzwingen, was die strategische Kontrolle über unsere kritische Infrastruktur gefährden würde.

Das Problem liegt darin, dass ENTSO-E mittelbar darüber mitentscheidet, welche Investitionen in der Schweiz getätigt werden können, wie Netze ausgebaut werden sollen und welche grenzüberschreitenden Projekte priorisiert werden – erneut ohne gleichwertige Mitsprache. Die Schweiz wäre gezwungen, ihre nationale Netzplanung an europäische Kriterien und Prioritäten anzupassen, wenn sie im Rahmen des Abkommens «kooperationsfähig» bleiben will. Die Fähigkeit nationale Versorgungslücken zu beheben, ohne Rücksicht auf das EU-Netz zu nehmen, würde de facto verunmöglicht.

Zudem bedeutet die Einbindung in ENTSO-E, dass die strategische Infrastrukturplanung der Schweiz fremden Prioritäten untergeordnet wird. Wenn die EU beispielsweise den Ausbau bestimmter Übertragungsleitungen für ihre eigenen Zwecke priorisiert, müssen Schweizer Steuerzahler diese

Projekte finanzieren – auch wenn sie nicht im nationalen Interesse liegen. Gleichzeitig könnten wichtige nationale Projekte, wie der Beschleunigte Ausbau von Erneuerbare Energien und unseres Stromnetzes vernachlässigt werden, wenn sie nicht Bestandteil der EU-Pläne sind.

Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Das Stromabkommen unterstellt die Schweiz einem Streitbeilegungsmechanismus, bei dem ein Schiedsgericht über Streitigkeiten entscheidet (Art. 32 des Abkommens). Bei Auslegungsfragen zu EU-Recht ist das Schiedsgericht verpflichtet, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens zu konsultieren. Der EuGH hat damit ein Auslegungsmonopol für EU-Recht, auch wenn die endgültige Entscheidung beim Schiedsgericht liegt. Dies bedeutet faktisch eine extern erzwungene Auslegungshoheit bei EU-rechtlichen Fragen, der sich weder das Parlament noch das Bundesgericht entziehen können. Infolgedessen hätte der EuGH die Möglichkeit, durch seine Rechtsauslegung indirekt auf die schweizerische Energiepolitik und den Markt Einfluss zu nehmen. Das Schiedsgericht, welches die endgültige Entscheidung trifft, ist nicht demokratisch legitimiert, und bei EU-rechtlichen Fragen ist es an die Auslegung des EuGH gebunden. Dies ist mit unserer direkten Demokratie und unserem Rechtsstaat unvereinbar.

Gefährdung Schweizer Energieunternehmen

Die EU-Regulierungen sind auf einen grossen Binnenmarkt zugeschnitten und berücksichtigen nicht die spezifischen Strukturen des Schweizer Energiemarktes. Insbesondere Wasserkraftwerke, die das Rückgrat der Schweizer Energieversorgung bilden, werden unter den EU-Beihilfenregeln leiden. Besonders betroffen sind die föderalen Strukturen unseres Energiesystems. Gemeindekraftwerke, die bisher über einen Einspeisevorrang verfügten und eine wichtige Rolle in der dezentralen Energieversorgung spielen, würden durch das Stromabkommen benachteiligt. Der Einspeisevorrang für kommunale Kraftwerke würde als marktverzerrender Mechanismus eingestuft und abgeschafft werden, was die föderale Energiestruktur der Schweiz fundamental gefährden würde.

Ebenso problematisch sind die Auswirkungen auf das System der Wasserzinsen und die Neu-Konzessionierung von Wasserkraftwerken. Die EU-Beihilfenregeln würden ebenfalls die Wasserzinsen als staatliche Beihilfe einstufen, was das bewährte System der Abgeltung für die Nutzung der Wasserressourcen gefährden würde. Bei der Neu-Konzessionierung müssten EU-weite Ausschreibungen durchgeführt werden, was die lokale Kontrolle über diese strategischen Ressourcen zugunsten von ausländischen Investoren untergraben würde. Die Anwendung der EU-Beihilfenregeln auf Schweizer Förderungsmassnahmen, welche als marktverzerrend gelten könnten, und deren Überprüfung durch die nationale Beihilfenkontrollbehörde sowie im Streitfall durch das Schiedsgericht (unter Einbezug der EuGH-Rechtsprechung), würden dazu führen, dass Schweizer Energieunternehmen ihre Marktposition verlieren und von ausländischen Konkurrenten verdrängt werden. Der Verlust der Kontrolle über die eigene Energieinfrastruktur wäre ein strategisches Problem für die Schweiz. Die erhöhte Wettbewerbsintensität und regulatorische Unsicherheit könnten insbesondere kleinere und mittlere Energieunternehmen unter Druck setzen, was Arbeitsplätze in der Energiebranche und den damit verbundenen Sektoren gefährden könnte.

Auswirkungen für Konsumenten

Die im Bericht erwähnte Marktöffnung für alle Endverbraucher bedeutet höhere Preis- und Volatilitätsrisiken für Haushalte und KMU; Regulierungs- und Wechselkosten treffen besonders die Grundversorgungsklientel (Erläuternder Bericht, S. 642–646). Die steigenden Strompreise werden besonders mittelständische Familien treffen. Für sie stellen die Energiekosten bereits heute einen erheblichen Anteil des Haushaltsbudgets dar. Weitere Preissteigerungen werden zu einer echten sozialen Belastung werden und die Energiearmut verstärken. Gleichzeitig verlieren die Haushalte jede Möglichkeit, über ihre Energiepolitik mitzubestimmen. Die Preise werden von fernen EU-Märkten und Institutionen bestimmt, auf die sie keinen Einfluss haben. Dies ist ein Verlust an demokratischer Kontrolle über ein Grundbedürfnis.

«Dynamische» Rechtsübernahme

Das Stromabkommen verpflichtet die Schweiz nicht nur zur punktuellen Rechtsangleichung an den EU-Strombinnenmarkt, sondern etabliert eine dauerhafte, automatische Nachführungspflicht des relevanten EU-Rechts – die sogenannte «dynamische Rechtsübernahme». Damit übernimmt die Schweiz nicht nur bestehendes EU-Recht, sondern auch alle künftigen Gesetzes- und Verordnungsänderungen, die von der EU erlassen werden. Dies hebelt die demokratischen Entscheidungsverfahren in Bund und Kantonen faktisch aus.

Diese Verpflichtung ist nicht lediglich ein technisches Instrument zur «Rechtsangleichung», sondern ein Mechanismus zur dauerhaften Rechtsbindung. Denn das entscheidende Organ ist der Gemischte Ausschuss, bestehend aus EU- und Schweizer Vertretern, wobei die Schweiz kein Vetorecht bei der Entwicklung des EU-Rechts hat – sondern über die Übernahme oder die Ablehnung nachträglich entscheiden kann, wobei Letzteres den gesamten Vertrag gefährden würde. Künftige EU-Gesetze werden automatisch zu schweizerischem Recht, ohne dass wir sie beeinflussen oder ablehnen können.

Besonders problematisch ist Art. 21 des Stromabkommens, der die Schweiz zur Übernahme der EU-Regeln bei der Förderung erneuerbarer Energien, zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien sowie zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren verpflichtet. Diese Bestimmung birgt das Risiko einer extensiven Auslegung, wie sie bereits bei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Bereich der Klimapolitik zu beobachten ist. Die jüngste Verurteilung der Schweiz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zeigt, wie internationale Abkommen zur Durchsetzung fremder politischer Agenden instrumentalisiert werden können. Es ist nicht auszudenken, was geschehen würde, wenn die EU über Art. 21 ihre Klimapolitik der Schweiz aufzwingen könnte.

<u>«Ausgleichsmassnahmen»</u>

Würde die Schweiz in Zukunft die Übernahme neuer EU-Vorschriften ablehnen oder sie nicht innert der vorgesehenen Frist umsetzten, sieht Art. 33 «Ausgleichsmassnahmen» vor. Konkret sagt Artikel 33, dass eine Vertragspartei, die nach Feststellung durch ein Schiedsgericht gegen das Abkommen verstossen hat und den Schiedsspruch nicht umsetzt, mit «verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen» der anderen Vertragspartei rechnen muss. Diese Massnahmen können nicht nur im Rahmen des Stromabkommens selbst, sondern auch im Rahmen anderer bilateraler Abkommen ergriffen werden. Dies ist der Kern des Problems: Es entsteht eine permanente politische und wirtschaftliche Erpressung. Wenn die Schweiz es wagt, von der EU abweichende Wege zu gehen oder die Umsetzung von EU-Recht nicht anzupassen, drohen Konsequenzen, die weit über den Stromsektor hinausgehen können.

Die Schweiz wird faktisch gezwungen EU Gesetzesentscheide zu akzeptieren, um die Aufrechterhaltung anderer wichtiger bilateraler Abkommen nicht zu gefährden. Dies ist besonders prekär, da bereits grenzüberschreitende Infrastrukturen, Marktmechanismen und finanzielle Beteiligungen aufgebaut worden sind, die bei einer Eskalation massiv betroffen wären. Die Drohung mit «Ausgleichsmassnahmen» wird so zu einem Instrument, welches uns zur Akzeptanz fremden Rechts zwingt. Damit wird die demokratische Entscheidungsfreiheit der Schweiz zur Illusion. Ein einmal ratifiziertes Abkommen wird zum dauerhaften rechtlichen Hebel, über den die EU ihre Vorstellungen in der Schweizer Energiepolitik Zwangshaft durchsetzen kann.

<u>Rechtsunsicherheit</u>

Ein solcher Automatismus widerspricht den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Schweiz. Das Bundesgericht hat in mehreren Urteilen betont, dass Gesetzesänderungen eine demokratische Legitimierung durch das Parlament und – bei grundsätzlicher Tragweite – durch das Volk erfordern. Die «dynamische» Übernahme von fremdem Recht – noch dazu ohne Mitentscheidung – schafft ein rechtliches Parallelregime, das mit der föderalen Gewaltenteilung, der demokratischen Kontrolle und der Funktion des Referendumsrechts nicht vereinbar ist. Weder Bürger noch Unternehmen wissen, welche Vorschriften in fünf oder zehn Jahren gelten werden – da sie sich aus dem politischen Prozess der EU ableiten, auf den die Schweiz keinen Einfluss hat. Insbesondere in einem sicherheitsrelevanten und investitionsintensiven Bereich wie der Stromversorgung ist das inakzeptabel. Unternehmen können

nicht langfristig planen, wenn sie nicht wissen, welche Vorschriften in Zukunft gelten werden und auch dazu keine Mitwirkung haben können.

Steuerungshoheit im Winter- und Reservebereich

Im Erläuternden Bericht wird argumentiert, die Schweiz habe in den Verhandlungen das Recht abgesichert, notwendige Stromreserven zu schaffen. Sie könne bei der Beurteilung des Reservebedarfs spezifische Schweizer Eigenheiten berücksichtigen. Diese Flexibilität sei im Abkommen explizit als Ausnahme von der «dynamischen» Rechtsübernahme festgehalten. Für künftige Stromreserven sieht das Stromabkommen in der Tat eine gewisse Flexibilität zur Berücksichtigung von besonderen Umständen vor. Dies ist jedoch nur generell umschrieben, sodass die praktischen Auswirkungen schwer vorhergesagt werden können. In Art. 9 Abs. 3 Stromabkommen heisst es, die Schweiz könne bei der Bemessung der Stromreserve von besonderen Annahmen betreffend Angebot und Nachfrage ausgehen. Sie könne den besonderen Umständen Rechnung tragen, die sich daraus ergäben, dass die Schweiz kein EU-Mitglied sei. Sie könne Aspekte berücksichtigen, die für ihre Versorgungssicherheit besonders relevant sein könnten, wie die geringere Verfügbarkeit von Strom aus Kernenergie und Gas für die Stromerzeugung in den Nachbarländern. Dies ist jedoch keine Carte Blanche. Sondern müssen Verhältnismässigkeit und Vernunft gewahrt werden. Diese Einschätzung wird vom UVEK auf Grundlage eines Vorschlags vorgenommen, der von der ElCom in Absprache mit dem BFE ausgearbeitet wird.

Das Stromabkommen betrifft auch bestehende Stromreserven. Es sieht eine Übergangsfrist von sechs Jahren für staatliche Fördermassnahmen (staatliche Beihilfen) zur Bildung von Stromreserven vor. Wenn diese Fördermassnahmen nicht mit dem Recht der staatlichen Beihilfen vereinbar sind, müssen sie sechs Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens beendet werden. Im Erläuternden Bericht heisst es, dies sei eine Bestandsklausel zum Schutz der Dispositionen, die von der Schweiz in der jetzigen Phase im Hinblick auf den Aufbau von Reserven getroffen werden.

Die Schweiz ist ein Gebirgsland mit einem winterlastigen Stromverbrauch und einer stark schwankenden einheimischen Produktion. Daraus ergibt sich ein strategischer Bedarf an Winterreservekapazitäten, Speicherseen, flexiblem Zubau und Laststeuerung, um die Versorgung zu sichern. Das Abkommen sieht vor, dass solche Reserve- oder Kapazitätsmechanismen künftig im Einklang mit den EU-Vorgaben stehen müssen – insbesondere jenen zu Beihilfen, Wettbewerb und Netzneutralität. Zwar kann die Schweiz bei der Analyse des Reservebedarfs spezifische Eigenheiten berücksichtigen (Art. 9 Abs. 3), doch müssen Reserven «notwendig, verhältnismässig und nicht-diskriminierend» nach EU-Massstäben sein. Schweizerische Fördermassnahmen zugunsten systemrelevanter Technologien wie Pumpspeicher, Reservekraftwerke oder Kernkraft müssten der nationalen Beihilfenkontrollbehörde notifiziert und auf Vereinbarkeit mit EU-Beihilfenregeln geprüft werden. Die strategische Steuerung der Versorgungssicherheit wird damit materiell durch EU-Vorgaben eingeschränkt und im Streitfall durch externe Instanzen überprüft. In einer geopolitischen Krise oder bei Versorgungsengpässen wäre die Schweiz erheblich eingeschränkt, schnell und autonom auf nationale Bedürfnisse zu reagieren, ohne Rücksicht auf EU-Beihilfenregeln nehmen zu müssen – ein fundamentales sicherheitspolitisches Risiko.

Die heutige Winterreserve müsste spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens den EU-Beihilfenregeln unterworfen werden. Ob und in welcher Form die Schweiz dann noch wirksame Winterreserven aufbauen kann, würde nicht mehr allein von Schweizer Behörden entschieden, sondern müsste mit den EU-Vorgaben vereinbar sein. Dies bedeutet einen fundamentalen Verlust an Steuerungshoheit bei einem zentralen Instrument der Versorgungssicherheit. Während die Befürworter des Abkommens behaupten, die Versorgungssicherheit würde zunehmen, verschweigen sie bewusst, dass auch die strategische Wasserreserve nicht mehr weitergeführt werden darf. Diese Reserve ist heute ein wesentliches Element für die Versorgungssicherheit in Krisensituationen. Ihr Wegfall bedeutet, dass ein zentrales Instrument zur Sicherung der Stromversorgung eliminiert wird. Dies macht uns abhängig von Importen, die im Krisenfall nicht garantiert sind und wessen kosten an die Konsumenten gewälzt würden.

Ausnahmen für gewisse bestehende Beihilferegelungen

Im Erläuternden Bericht wird argumentiert, das Stromabkommen erkläre die sechs wichtigsten Schweizer Beihilferegelungen für vereinbar mit dem Recht der staatlichen Beihilfen. Der Erläuternde Bericht verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff einer «Legalausnahme». Diese Konformitätserklärung gilt jedoch nur für 6 bzw. 10 Jahre. Nach Ablauf dieser Fristen müssen die Beihilfen durch die nationale Überwachungsbehörde (WEKO) fortlaufend überprüft werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie später als unzulässig eingestuft werden, insbesondere wenn sich die EU-Rechtslage ändert. Die langfristige Rechtssicherheit für diese bewährten Förderinstrumente ist somit nicht gewährleistet.

Eine Schonfrist von 10 Jahren gilt für

- Investitionsbeiträge für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien gemäss Art. 25-29 Energiegesetz (EnG), einschliesslich der befristeten Befreiung von den Wasserzinsen gemäss Art.50a Wasserrechtsgesetz und
- die gleitende Marktprämie für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien (Differenzkontrakte) gemäss Art. 29a-29e EnG.

Eine Schonfrist von sechs Jahren gilt für

- Betriebskostenbeiträge für Biomasseanlagen gemäss Art. 33a EnG,
- Geothermie-Garantien gemäss Art. 33 EnG,
- Entschädigungen für Restwassermassnahmen gemäss Art. 80 Abs. 2 Gewässerschutzgesetz und
- Entschädigungen für Massnahmen zur ökologischen Sanierung der Wasserkraft (Schwall und Sunk, Feststofftransport und Fischwanderung) gemäss Art. 34 EnG.

Nach Ablauf dieser Fristen kann die WEKO diese Regelungen wie alle anderen bestehenden Beihilferegelungen im Rahmen ihrer fortlaufenden Prüfung untersuchen.

Gefährdung der Versorgungssicherheit

Die Schweiz ist ein Binnenland mit einem höchst saisonalen Stromprofil: Die Produktion dominiert im Sommer, der Verbrauch im Winter. Während die einheimische Wasserkraft in den warmen Monaten Überschüsse erzeugt, besteht in der kalten Jahreszeit ein strukturelles Defizit. Die Sicherstellung der Versorgungssicherheit – insbesondere im Winterhalbjahr – ist daher eine zentrale staatliche Aufgabe, die ein hohes Mass an nationaler Steuerungskompetenz, Flexibilität und strategischer Eigenverantwortung erfordert. Das Stromabkommen mit der EU steht diesen Anforderungen entgegen.

Weder im Haupttext noch in den Anhängen des Abkommens oder im Bundesbeschluss «zur Weiterentwicklung Elektrizität» findet sich eine verbindliche Zusicherung, wonach die Schweiz im Fall einer Strommangellage mit EU-Strom beliefert werden müsste. Das Abkommen regelt lediglich den Marktzugang, nicht aber Lieferverpflichtungen in Krisenzeiten. Im Gegenteil: EU-Staaten können in Notlagen Exportbeschränkungen verhängen, um zuerst ihre eigene Bevölkerung zu versorgen – ein Risiko, das die Schweiz als Nicht-Mitglied besonders trifft. Es geltet also der Grundsatz des freien grenzüberschreitenden Handels – nur so lange Kapazitäten verfügbar sind. Das bedeutet: In einer Versorgungskrise können EU-Staaten Exportbeschränkungen verhängen, um zuerst ihre eigene Bevölkerung zu versorgen. Die EU hat in der Vergangenheit, beispielsweise während Gaskrisen, bewiesen, dass sie in Notlagen nationalen Eigeninteressen den Vorrang gibt. Die Schweiz hat in solchen Fällen keinerlei rechtliche Handhabe, um gegen diskriminierende Exportverbote oder Preisspitzen vorzugehen. Diese asymmetrische Abhängigkeit – die Schweiz bindet sich an EU-Regeln, ohne im Gegenzug Liefergarantien zu erhalten – stellt ein strategisches Risiko dar, das in Zeiten zunehmender geopolitischer Spannungen und Energieunsicherheit besonders schwer wiegt. Diese strukturelle Unsicherheit widerspricht diametral dem politischen Grundsatz, wonach das Abkommen «Versorgungssicherheit» bringe. Es schafft bestenfalls technische Kompatibilität, aber keine Resilienz im Krisenfall. Die fehlenden Liefergarantien erhöhen den politischen Druck auf die Schweiz, sich stärker an die EU zu binden oder gar beizutreten, um vollständige Rechte im Binnenmarkt zu erlangen.

Die strukturellen Schwächen des europäischen Strommarktes sind seit Jahren offensichtlich – volatile Produktion, mangelhafte Reservekapazitäten, fehlende Netzkoordination. Die Schweiz würde sich mit dem Abkommen einem Markt anschliessen, der selbst keine Versorgungsgarantien bietet, zugleich aber nationale Sicherungsinstrumente entmutigt oder gar verbietet. Das stellt ein fundamentales Risiko dar: Bei Stromknappheit wären Exporte aus EU-Staaten keineswegs garantiert, während die Schweiz eigene Reserven nicht mehr frei gestalten dürfte.

In den letzten Jahren hat der Bund mit Hinsicht auf drohende Winterstrommangellagen verschiedene Notfall- und Vorsorgemassnahmen beschlossen – darunter: die Winterreserve gemäss StromVG, einschliesslich Reservekraftwerke, Speicherverpflichtungen und Wasserkraftreserve, die strategische Stromspeicherbewirtschaftung sowie die staatliche Förderung von flexiblen Produktionskapazitäten und Effizienzreserven.

Die Versorgungssicherheit ist jedoch nicht nur energiepolitisch, sondern auch sicherheitspolitisch relevant – wie die Diskussionen rund um den Bundesratserlass zur Winterreserve, das StromVG sowie die Verordnungen zur Netzreserve gezeigt haben. Das Stromabkommen lässt diesen Aspekt völlig ausser Acht: Die EU betrachtet Kapazitätsmechanismen primär unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs und der Marktverzerrung – nicht als Kern unserer Selbstständigkeit. Folglich droht eine institutionelle Entwertung der Schweizer Notfallplanung. Auch der Aufbau neuer, strategisch kontrollierter Infrastrukturen (z. B. einheimische Gaskraftwerke mit Verfügbarkeitsverträgen oder saisonale Speicherprojekte) könnte unter den Verdacht unzulässiger Marktverzerrung fallen – und entweder untersagt oder mit restriktiven Auflagen belegt werden.

Das Ausmass der geplanten Fremdkontrolle wird bereits in den Leitsätzen des Vertrags deutlich. Auf Seite 3 heisst es: «In Anerkennung der Tatsache, dass das ordnungsgemässe Funktionieren und die Homogenität in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, für Unternehmen aus der Schweiz und der Union gleiche Wettbewerbsbedingungen erfordern, die sich auf materiell- und verfahrensrechtliche Regeln stützen, die denjenigen gleichwertig sind, die in Bezug auf staatliche Beihilfen für den Binnenmarkt gelten.» Diese Formulierung bedeutet im Klartext, dass die EU künftig das Schweizer Recht im Bereich der Subventionen für die Stromproduktion sowie bei Bewilligungsverfahren massgeblich bestimmen wird.

Die Schweiz verpflichtet sich ebenfalls, eine unabhängige nationale Beihilfenkontrollbehörde einzurichten, die nach denselben Grundsätzen operiert wie die EU-Kommission (vgl. Artikel 14 und Anhang III des Abkommens). Diese Behörde hätte u. a. die Aufgabe: geplante staatliche Unterstützungsmassnahmen im Strombereich vorab zu prüfen, deren Vereinbarkeit mit den EU-Regeln zu beurteilen und gegebenenfalls Anpassungen oder Rückforderungen anzuordnen. Das bedeutet: Nicht mehr der Bundesrat oder das Parlament entscheidet, ob und in welchem Umfang ein bestimmtes Projekt oder eine Technologie unterstützt wird, sondern eine technokratische Aufsichtsinstanz nach fremden Kriterien. Zudem unterliegt diese Behörde dem im Abkommen vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismus, sodass ihre Entscheide durch das Schiedsgericht überprüfbar wären, welches bei EU-rechtlichen Auslegungsfragen den EuGH konsultieren muss.

Änderungsanträge zum Erläuternden Bericht

- *Dynamische Integration und Gegenmassnahmen*

  Ergänzen, dass die «rasche» Integration neuer EU-Rechtsakte (Art. 27 Abs. 1, 5) bei Nicht-Umsetzung durch die Schweiz Ausgleichsmassnahmen auslösen kann (Art. 33) und dass das Schiedsgericht bei EU-rechtlichen Auslegungsfragen den EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens konsultieren muss, wodurch die Auslegungshoheit bei EU-Recht faktisch nach Luxemburg verlagert wird (Art. 32 Abs. 3–4).

- *Versorgungssicherheit/Krisen:*

  Klarstellen, dass die Pflicht zur Offenhaltung grenzüberschreitender Kapazitäten die nationale Krisenintervention einschränkt und dass Abweichungen der schweizerischen

Ressourcen-Beurteilung gegenüber der EU-Methodik öffentlich zu begründen sind (ACER-Bezug; Erläuternder Bericht, S. 650–653, 651).

- *LTC-Wegfall/Entschädigung (Art. 8):*

  Umfassende Folgenabschätzung ergänzen: Auswirkungen auf Grenzfluss-Stabilität, Mehrkosten/Ertragsausfälle bei Wasserkraft, und Verteilwirkungen der Finanzierung aus Engpasserlösen (Erläuternder Bericht, S. 619–620; Abkommen Art. 8).

- *REMIT/ACER-Vollzug*

  Konkrete Compliance-Kosten (Melde-, Daten-, IT-, Audit-Lasten) für Schweizer Unternehmen und Behörden beziffern; Sanktionsrahmen und Untersuchungsabläufe (Rollen ElCom/ACER) schematisch darstellen (Erläuternder Bericht, S. 626–627, 675–676).

- *Marktöffnung/Endverbraucher*

  Risiken für Haushalte und KMU (Preisvolatilität, Wechsel-/Transaktionskosten, Informationsasymmetrien) im Bericht ausweisen; sozial-politische Flankierung (Schutz vor aggressiven Vertriebsmodellen) prüfen (Erläuternder Bericht, S. 642–646).

- *EB S. 614*

  Zitat: «… Sicherstellung des gleichberechtigten und gegenseitigen Marktzugangs …»

  Antrag (präzise Redaktion): Ergänzen Sie am Absatzende einen Vorsichts-Hinweis: «Die angeführten Wirkungen stehen unter Annahmen und sind abhängig von Methodik und Verhalten der Nachbarstaaten; den dargestellten Nutzen stehen auch Risiken (z. B. Kapazitätsreduktionen in Stresslagen) gegenüber.»

- *EB S. 649*

  Zitat: «… untersteht die Ersatzversorgung keiner gesetzlichen Tarifordnung. Es besteht lediglich eine Missbrauchskontrolle.»

  Antrag (präzise Redaktion): Ergänzen Sie: «Die Missbrauchskontrolle umfasst Mindestkriterien (Preis-Kosten-Benchmark, Spannen-Indikatoren) sowie eine Pflicht zur periodischen Senkung bei fallenden Beschaffungskosten und Rückerstattung bei Überhöhung.»

- *EB S. 623, 631, 685*

  Zitat: «… indikatives Ziel/Richtwert 48,4 Prozent …» / «… allfällige Nichterreichung keine völkerrechtlichen Folgen …»

  Antrag (präzise Redaktion): Ergänzen Sie: «Eine spätere Aktualisierung des Ziels erzeugt in der Praxis Nachsteuerungsdruck; Kosten- und Infrastruktureffekte (Netz, Speicher, Reserve) sind ex ante zu beziffern; der innerstaatliche Governance-Pfad (Parlament/Volksrechte) ist darzustellen.»

14. Gesundheit

Nachstehend soll folgende Frage beantwortet werden: Welche Auswirkungen haben die Verträge Schweiz-EU im sensitiven Bereich Gesundheit? Gemeinsam ist auch hier, dass wir uns wie in den anderen von den Verträgen erfassten Bereichen verpflichten, die sich ständig verändernden EU-Verordnungen, Richtlinien und sämtliche Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union 1:1 zu übernehmen. Ohne Anpassungsmöglichkeit. Ohne Abänderungsmöglichkeit. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat bereits klargestellt, dass Unionsrecht über nationalem Recht steht[158]. Dieser Grundsatz gilt folglich auch im hier auf dem Prüftisch stehenden Gesundheitsbereich, was unter Art. 12 Ziff. 2 des Abkommens so auch ausdrücklich festgehalten wird.

Wie in den anderen vom Vertragspaket erfassten Bereichen soll die Eidgenossenschaft bestraft werden, wenn die Schweiz die Pflichten aus dem Gesundheitsabkommen nicht erfüllt. Die EU kann Sanktionen (sog. «Ausgleichsmassnahmen») gegen unser Land verhängen, wenn wir EU-Gesundheitsnormen nicht anwenden[159].

Abgabe von Kompetenzen an sog. «Agenturen»

Vorab fällt auf, dass im Bereich Gesundheit diverse Kompetenzen an Institutionen ausserhalb der Schweiz abgegeben werden sollen, die über keine politisch-demokratische Legitimität in der Schweiz verfügen. Das Gesundheitsabkommen spricht hier an verschiedenen Stellen von sogenannten «Agenturen». Im Einzelnen handelt es sich um folgende Agenturen[160]:

- Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (nachstehend kurz: ECDC)
- Frühwarn- und Reaktionssystem (nachstehend kurz: EWRS)

Der Vertragstext impliziert, dass es sich nur um diese beiden Agenturen handelt, denen sich die Schweiz unterwerfen soll. Allerdings wird auf Seite 2 der EU-Verordnung 2022/2371 (diese soll von der Schweiz als nationales Recht ebenso übernommen werden) neben dem ECDC auch auf HERA, EMA und auf andere «einschlägige Agenturen» verwiesen. Wenn die Verordnung übernommen werden soll, dann werden auch die Agenturen verpflichtend übernommen, auf die sich die Verordnung bezieht.

Masslose Kompetenzen des ECDC

Das ECDC wurde 2004 gegründet[161]. Im Zuge der Corona Krise wurden ihre Kompetenzen 2022 jedoch massiv ausgeweitet[162]. In der Erweiterungsverordnung 2022/2370 finden sich zahlreiche Ermächtigungsnormen: So sollen etwa einer nicht näher definierten «EU-Gesundheits-Einsatzgruppe» nicht näher definierte «Durchführungsbefugnisse» erteilt werden[163]. Im Rahmen einer kleinen Anfrage soll der Bundesrat gefragt werden, was darunter zu verstehen ist.

Obwohl in Ziff. 29 der Verordnung 2022/2370 stipuliert wird, dass dem ECDC angeblich keine Regulierungsbefugnisse übertragen werden sollen, wird auf Seite 8 der Verordnung festgelegt, dass das ECDC auf eigene Initiative oder auf Anordnung der Kommission Leitlinien erstellen oder Empfehlungen abgeben kann. Unklar ist, ob solche Leitlinien und Empfehlungen bereits bestehen und falls ja, welche dies sind und ob sich die Schweiz auch diesen unterziehen muss. Die Vorlage ist auch

---

[158] Vgl. Urteil „Åkerberg Fransson“ (EuGH C-617/10): «Das Unionsrecht steht einer Gerichtspraxis entgegen, die die Verpflichtung des nationalen Gerichts, Vorschriften, die gegen ein durch die Charta garantiertes Grundrecht verstossen, unangewendet zu lassen, davon abhängig macht, dass sich dieser Verstoss klar aus den betreffenden Rechtsvorschriften oder der entsprechenden Rechtsprechung ergibt, da sie dem nationalen Gericht die Befugnis abspricht – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof – die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit der Charta umfassend zu beurteilen.»; 62010CJ0617

[159] Vgl. Art. 16 des Gesundheitsabkommens.

[160] Vgl. Anhang II, Art. 1.

[161] Vgl. Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten.

[162] Vgl. Verordnung (EU) 2022/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zur Veränderung Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten.

[163] Vgl. Ziff. 32 der Verordnung 2022/2370.

unter diesem Punkt unklar und unvollständig. Auch hier rechtfertigt sich eine kleine Anfrage beim Bundesrat zur Klärung der sich stellenden Fragen.

Fragwürdige Kompetenzen des EWRS

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die rechtliche Grundlage für das Early Warning and Response System for the European Union (EWRS) in der Verordnung 2022/2371 in Kapitel 4 zu finden sei[164]. Doch bei näherer Betrachtung dieser Verordnung finden sich dort nur pauschale Hinweise auf das Bestehen der Abkürzung mit den 4 Buchstaben EWRS. Von einer seriösen rechtlichen Grundlage für die Institution kann hier wohl kaum gesprochen werden.

Programm EU4Health

Im Entwurf für ein Gesundheitsabkommen wird auf Seite 2 an zwei Stellen auf das Programm EU4Health hingewiesen. Es wird erwähnt, dass eine «Rechtsgrundlage für die Teilnahme der Schweiz an Programmen, einschliesslich des Programms EU4Health» geschaffen worden sei. Tatsächlich findet sich unter dem sperrigen Titel «Protokoll 3: Teilnahme am EU4Health-Programm» eine entsprechende Grundlage im Entwurf für ein Abkommen über die Teilnahme der Schweizerischen Eidgenossenschaft an Programmen der Union. An dieser Stelle wird auch auf die Verordnung (EU) 2021/522 verwiesen. Die Schweiz soll einen finanziellen Beitrag dazu leisten, sich aber nur an «spezifischen Programmen» beteiligen. Unklar ist auch hier, was damit gemeint ist.

Privilegierung der Agenturen und ihrer Mitarbeiter

Die Mitarbeiter dieser Agenturen sollen in der Intention des Vertragstextes freien Zugang zur Schweiz haben[165] und diese Mitarbeiter sollen erst noch alle erdenkbaren Privilegien geniessen: **Steuerbefreiung[166]**, **Immunität vor Strafverfolgung[167], Befreiung von Einwanderungs-[168], Zoll-, und Devisenbeschränkungen** und viele weitere Vorrechte mehr. Aus Art. 7 des Entwurfs für ein Gesundheitsabkommens geht auch hervor, dass die Mitarbeiter der Agenturen für Schäden, die sie in der Schweiz oder an der Schweizer Bevölkerung auf Schweizer Boden verursacht haben, nicht haften und deshalb auch zivilrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden können, nicht nur strafrechtlich. Diese Mitarbeiter der Agenturen haften nur gegenüber der Union. Ein solcher Eingriff in das Schweizerische Haftpflichtrecht ist einmalig und unserer Bevölkerung nicht zumutbar: Erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft werden Staatsbedienstete aus jeglicher Haftung und Verantwortung gegenüber der Bevölkerung entlassen. Nicht einmal der Bundesrat besitzt ein derartiges Privileg, denn auch er haftet nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes wie ein gewöhnlicher Bundesangestellter für alle Schäden, die er einer Schweizerin oder einem Schweizer zufügt.

Es gibt keinen Zweifel, dass durch den Abschluss des Abkommens EU-Agenturen ermächtigt werden, die Schweizer Bevölkerung zu überwachen und auszuforschen.

Werden unter den bereits erwähnten «Durchführungsbefugnissen» naheliegenderweise auch Zwangsmassnahmen verstanden[169], dann sind darunter auch **tief eingreifende Massnahmen** wie Impf-, Zertifikat-, Isolations-, Zensur-[170], Reise- und Maskenpflichtmassnahmen gemeint. Impfpflichten könnten so verbindlich und Meinungsfreiheit und Reisen eingeschränkt werden, ohne dass wir mitreden können.

Geheime «Verschlusssachen»

Gemäss Art. 23 des Entwurfs für ein gemeinsames Gesundheitsabkommen sollen der Eidgenossenschaft im Gesundheitsbereich offensichtlich gewisse Informationen und Unterlagen

[164] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/early-warning-and-response-system-european-union-ewrs
[165] Vgl. Seite 4/8 des Gesundheitsabkommens, lit. g): «fallweise Durchführung Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten».
[166] Vgl. Art. 8 des Gesundheitsabkommens.
[167] Vgl. Art. 7 lit. a des Gesundheitsabkommens.
[168] Vgl. Art. 7 lit. b des Gesundheitsabkommens.
[169] Was sollen «Durchführungsbefugnisse» sonst bedeuten?
[170] Vgl. dazu die Steuerungs-Massnahmen der Kommission und des ECDC gegen angebliche «Desinformation» während der Corona-Krise.

vorenthalten werden, obwohl bspw. in der Verordnung 2022/2370[171] zu lesen ist, dass die uneingeschränkte Einhaltung der Vorschriften betreffend Transparenz und Interessenkonflikte sichergestellt sei. So steht im Vertragstext im besten Brüsseler Bürokratendeutsch vielsagend, dass als **geheime «Verschlusssachen»** eingestufte Dokumente der Eidgenossenschaft nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Folge: Sowohl die Schweiz wie auch die EU können so etwa geheime Impfstoff-Lieferverträge abschliessen. Die Befugnis des eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB[172] würde so ausgehebelt und ausländische Pharmakonzerne wie Pfizer, Novavax u.a. könnten ihrer Impfdosen **auf Kosten des Schweizer Steuerzahlers** zu astronomischen, nicht überprüfbaren Preisen und ohne Haftungsrisiko in der Schweiz verscherbeln. Alles geheim und ohne Risiko. Dafür mit vollem Gesundheits- und Finanzrisiko für uns Schweizer.

Besonders problematisch ist dabei, dass die Einstufung als «geheim» durch die jeweilige EU-Behörde willkürlich selber erfolgen kann. Auch in diesem Punkt ist der Bundesrat anzufragen, welche Informationen und Dokumente als geheim eingestuft werden sollen und warum er keinen Vorbehalt hinsichtlich Transparenz angebracht hat.

Finanzielle Verpflichtungen

An verschiedenen Stellen im Entwurf für ein Gesundheitsabkommen verpflichtet sich die Schweiz zur Bezahlung von «Finanzbeiträgen». In folgenden Bereichen soll sich die Schweiz verpflichten, finanzielle Beiträge zu leisten[173]:

- Tätigkeiten der Agenturen
- Informationssysteme
- Tätigkeiten der Union gemäss Anhang II Artikel 1

Die Liste ist nicht vollständig, denn gemäss Art. 15 Ziff. 6 der Verordnung 2022/2371 sollen auch EU-Referenzlaboratorien Finanzhilfen erhalten. Auf Seite 2 der Verordnung wird zudem neben HERA, ECDC und EMA auf andere «einschlägige Agenturen» verwiesen. Bis heute ist unbekannt, um welche Agenturen es sich handelt. Auch hier müsste beim Bundesrat nachgefragt werden, um welche Agenturen es sich handelt und ob diese zumindest indirekt mit Schweizer Steuergeldern unterstützt werden sollen.

Der Finanzbeitrag der Schweiz soll sich aus einem operativen Beitrag und einer Teilnahmegebühr zusammensetzen. Der operative Beitrag wiederum soll auf einem Beitragsschlüssel beruhen, der als Quotient aus dem BIP der Schweiz und dem BIP der Union definiert ist. Die Teilnahmegebühr soll wiederum 4% des operativen Beitrags betragen. Im erläuternden Bericht des Bundesrats wird dazu auf Seite 840 ausgeführt, dass es sich hier (ohne Eigenaufwand) um zusätzliche Kosten von jährlich 5 Millionen Franken handelt.

Kommt der Eigenaufwand (Personal, IT etc.) dazu, soll es gemäss Bundesrat jährlich über 25 Millionen Franken Mehrkosten alleine aus dem Gesundheitsabkommen geben[174]. Einsparungen seien im BAG durch das neue Abkommen nicht möglich[175], was doch erstaunt, wird doch an anderer Stelle immer wieder der Synergienutzen des Abkommens hervorgehoben.

Hinzu kommen zusätzliche Kosten von jährlich mindestens 20 Millionen Franken infolge Beteiligung der Schweiz am Programm EU4Health[176]. Angesichts der Tatsache, dass aus diesem Programm Finanzhilfe auch an Staaten und NGO's gewährt und eine «Gesundheit in allen Politikbereichen» im Sinne des «one health»-Ansatzes garantiert werden soll, dürfte der gesamte Betrag weit über 20 Millionen Franken liegen[177].

---

[171] Vgl. Seite 4/8, lit. d.
[172] Vgl. Empfehlungen des EDÖB vom 23. November 2023 (z.B. EDÖB-D-5BB33401/48.
[173] Vgl. Art. 25 Ziff. 1 des Gesundheitsabkommens.
[174] Vgl. erläuternder Bericht, Seite 859.
[175] Vgl. erläuternder Bericht, S. 843.
[176] Vgl. erläuternder Bericht, S. 840.
[177] Vgl. Verordnung (EU) 2021/522 vom 24. März 2021, Art. 13 f., S. 17 f..

Was den finanziellen Mehraufwand für die Kantone betrifft, wird dieser zwar als «gewiss» bestätigt, aber nicht quantifiziert[178]. Zu den Gemeinden werden keine Angaben gemacht, obwohl diese im Titel zu Ziff. 2.13.8.2 aufgeführt werden. Hier muss ebenfalls beim Bundesrat nachgefragt werden.

Allgemeine Problempunkte

Im Abkommen, das – im Unterschied zum erläuternden Bericht – rechtsbegründend ist, wird beispielhaft («insbesondere») die Vorsorge und Reaktion auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren beschrieben. Hierzu hat sich die SVP in weiten Teilen bereits im Rahmen des WHO-Pandemiepaktes und der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) aufgrund der weitreichenden Konsequenzen, der fremden Überwachung sowie des Kontroll- und Souveränitätsverlusts in einem sehr heiklen Bereich dezidiert dagegen ausgesprochen. Dieses Vorhaben käme nun mit dem Gesundheitsabkommen quasi durch die Hintertüre. Weitreichende Pflichten der Schweiz sind die Folge. Selbst der bundesrätliche Bericht kommt zum Schluss, dass sich das Abkommen auf die Gesundheitssicherheit konzentriert. Eine Konzentration auf diesen Aspekt bedeutet jedoch bei Weitem nicht, dass andere Gesundheitsbereiche nicht von diesem Abkommen erfasst sind, ganz im Gegenteil. Es ist bereits geplant, die Zusammenarbeit auf weitere Belange des Gesundheitsbereichs auszuweiten. Die EU, welche die Erlasskadenz ad absurdum führt, wird ständig neue Forderungen stellen und die Übernahme seitens Schweiz wird dann sang- und klanglos übernommen, da ja nahezu alles unter den Gesundheitsbereich des Abkommens fallen kann, zumal dies bereits angekündigt wurde. Obwohl die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen in einem separaten Programmabkommen (EUPA) geregelt ist, wird dennoch eine Verknüpfung dieser Beteiligung der Schweiz mit dem Inkrafttreten dieses Gesundheitsabkommens vorgenommen. Die Schweiz wird an zahlreichen Einrichtungen, Agenturen und Organen der Union zur Prävention und Kontrolle von Krankheiten kostenpflichtig teilnehmen. Die EU betont die Wichtigkeit des EU4Health-Programms und des Abkommens EU-Atomgemeinschaft, um von der Schweiz weitere Zugeständnisse zu erhalten. Obwohl es sich um ein Assoziierungsabkommen handelt, tritt das Gesundheitsabkommen nur in Kraft, wenn auch der institutionelle Teil angenommen wird. Auch die Zahlungsmodalitäten werden von den Bestimmungen in den Binnenmarktabkommen übernommen. Die Begründung fällt hier jedoch weg für die Angleichung, denn die Schweiz profitiert hier ja in keiner Weise von einem Marktzugang. Aber die EU hat die Gunst der Stunde trickreich genutzt und das Gesundheitsabkommen reingepackt zu den Bedingungen eines Binnenmarktabkommens. Die Beiträge der Schweiz werden anhand eines Verteilschlüssels berechnet, der sich anhand der Bruttoinlandprodukten der Schweiz und der EU orientiert. Die Kostenentwicklung und Abwälzung durch die EU auf die Schweiz sind jedoch nicht berechenbar. Da wir auch in diesem Bereich sehr viel besser als die EU wirtschaften, wird die Schweiz für ihren Erfolg abgestraft und proportional tiefer in die Tasche greifen als die anderen EU-Länder. Auch hier hat die marode EU gut verhandelt und wird der Schweiz jährlich viel Geld abknöpfen. Die Schweiz hat keine Handhabe, dies zu korrigieren und erfolglos wirtschaftende EU-Länder kommen günstig davon, da sie von uns quersubventioniert werden, ohne dass wir Mitglied der EU sind. Wir sollen uns also an einer Überwachung beteiligen, welche die redlichen Steuerzahler berappen ohne Mitbestimmung oder Mitspracherechte.

Zudem wurde die Teilnahme der Schweiz am EU4Health-Programm mit diesem Abkommen verknüpft. Das bedeutet, dass das Protokoll EU4Health nicht wirksam wird, wenn das Gesundheitsabkommen nach dem 31. Dezember 2026 in Kraft treten sollte. Es müsste dann ein neues Protokoll ausgehandelt werden. Die EU verknüpft und droht damit nach Belieben und setzt ihre Interessen - im Unterschied zur Schweiz - gleichermassen vehement wie auch zielorientiert durch. Bezeichnend dafür, dass der Bundesrat selbst noch gar nicht weiss, was sich alles ändern wird und was es zu übernehmen gilt, behilft er sich auch an diversen Stellen wieder mit dem vielsagenden Begriff «beispielsweise». Anstatt eine abschliessende Darlegung der Neuerungen transparent aufzuzeigen, lässt er damit unendlich viele andere Anwendungsfälle offen, die den Bürgern nicht offengelegt werden. So wurden in der Vergangenheit bereits mehrfach Fördermittel im Rahmen dieses Programms für Inklusion und Gender-

[178] Vgl. erläuternder Bericht, S. 843.

Themen gesprochen. Das entspricht in keiner Weise den Interessen der Schweiz und würde zu einer willkürlichen Zweckentfremdung unserer Mittel führen.

Völlig deutlich wird das Abkommen, wenn es festhält, dass das Abkommen zwar kein sog. Binnenmarktabkommen darstellt, die Grundsätze für gemeinsame institutionelle Bestimmungen der bestehenden und künftigen Abkommen in den Binnenmarktabkommen jedoch analog auf das Gesundheitsabkommen anwendbar sind. Eine analoge Anwendung bedeutet gleichwertig, im Ergebnis also gleich wie wenn die Schweiz die institutionellen Elemente direkt übernommen hätte. Es ist eine reine Vertuschung derselben unbilligen Tatsachen durch ein anderes Wording und dies obwohl es sich beim Gesundheitsabkommen nicht einmal um ein Binnenmarktabkommen handelt. Hierbei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Erklärung der Schweiz einseitig ist, wonach es sich bei diesen institutionellen Elementen um keinen Präzedenzfall handeln soll. In der Einseitigkeit zeigt sich, dass die EU dies anders sieht und nun fortlaufend ähnliche Forderungen stellen wird, damit die Schweiz ihre Eigeninteressen nicht mehr verfolgen kann. Eine Verknüpfung mit den institutionellen Elementen ist also weder angezeigt noch angemessen, soll es sich dabei doch um einen eng begrenzten Anwendungsbereich handeln. Wenn dem so wäre, bräuchte es keinen immensen institutionellen Apparat mit Schiedsgericht, gemischtem Ausschuss etc., dem sich die Schweiz durchwegs stellen muss. Als ob das noch nicht ausufernd genug wäre, sollen zwei verschiedene Gemischte Ausschüsse konstituiert werden, einer für das Gesundheitsabkommen und ein weiterer für das EUPA. Dieser aufgeblähte Gesundheitsapparat braucht dann auch noch separate Regeln, die den Informationsfluss zwischen den beiden Institutionen regelt. Des Weiteren wird die Auslegungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs festgelegt. Da hilft es auch nicht, wenn noch die unteren, nationalen Instanzen Erwähnung finden, da die Auslegung der EuGHs über allem und allen steht. Was auf den ersten Blick gut klingen mag, ist dennoch völlig verfehlt: Die Zusammenarbeit soll im Gesundheitsbereich auf der Basis derselben Regeln erfolgen, die in der Union gelten. Mit dieser Feststellung hilft auch der letzte Teilsatz, welcher das Volk beruhigen soll nicht mehr viel. Dieser Passus hält die Kompetenzen der Schweizer Gerichte fest, bedeutet aber nichts anderes als dass wir uns den Präjudizien, der Praxis, der Rechtsprechung, den Regeln sowie der Auslegung der EU zu unterwerfen haben. Denn unsere nationalen Gerichte haben das Abkommen und die dazugehörige bisherige und künftige EuGH-Rechtsprechung anzuwenden. Damit haben wir keinen Einfluss mehr auf die konkrete Umsetzung des Abkommens für die Schweiz. Die Beziehungen und Zusammenarbeit sollen entwickelt, gestärkt und ausgeweitet werden. Das bedeutet, dass die Schweiz sich per Analogie den Entscheiden der EU und der diesbezüglichen Rechtsprechung zu beugen hat. Das Schweizerische Bundesgericht und die kantonalen Gerichte werden sich in immer mehr Bereichen in Anwendungsfällen an die Praxis und Rechtsauslegung der EU halten müssen, auch wenn diese zum Nachteil der Schweiz sind. Rechtsakte der Union in diesem Gesundheitsbereich werden Teil der Schweizer Rechtsordnung. Als Vorteil soll verkauft werden, dass die Schweiz über die Verabschiedung solcher Rechtsakte - die dann unmittelbar für die Schweiz gelten – informiert wird und ein Meinungsaustausch mit dem Gemischten Ausschuss auf Antrag erfolgen kann. Einfluss auf das Ergebnis hat ein solches Gespräch hingegen keinen. Völlig grotesk wirkt Art. 6 Ziffer 5, wonach die integrierten Rechtsakte der Union für die Schweiz nicht direkt gälten, wenn eine Ausnahmebestimmung vorliegt, nur um im nachfolgenden Satz zu erwähnen, dass dieses Abkommen gar keine Ausnahmen vorsieht. Die Schweiz muss Massnahmen ergreifen, um eine harmonische Anwendung des Abkommens zu garantieren. Auch das geschieht nicht gratis, obwohl die Schweiz das Geld andernorts sinnvoller einsetzen könnte. Bei Bemängelung seitens EU kann diese den Gemischten Ausschuss anrufen. Auch dies bedeutet im besten Fall Kosten und Aufwand für die Schweiz, wenn nicht gar Sanktionen. Der Anhang I enthält die zu übernehmenden Rechtserlasse der EU mittels Verweis. Auch hier soll die Schweiz mit ihren hervorragenden Wissenschaftlern und Experten die Arbeit machen, entscheiden tun dann aber andere.

Das Abkommen verweist darauf, dass dieses Abkommen und die Rechtsakte der Union einheitlich auszulegen und angewendet werden müssen. Es wird zudem nochmals die Übernahme der Rechtsprechung des EuGH auch für die Zeit nach der Unterzeichnung des Abkommens bekräftigt (Art. 12). Dies entspricht dem Homogenitätsgedanken der EU, welcher zum Ziel die absolute Gleichbehandlung und Gleichschaltung der EU-Staaten hat. Die Schweiz hält jedoch den Wert der

Souveränität höher, welcher nun erheblichen Schaden erleidet. Hier wird nochmals verdeutlicht, dass die Schweiz auch im sensiblen Gesundheitsbereich heute und künftig das Heft aus der Hand gibt.

Die Schweiz erhält teilweise für neue Rechtsakte ein Mitspracherecht, aber kein Mitbestimmungsrecht. Das heisst, sie wird angehört, aber kann nicht mitentscheiden hinsichtlich sie betreffende Rechtsakte. Die regelmässigen Sitzungen verkommen damit zu einem regelrechten personalintensiven Bürokratiemonster ohne, dass die Schweiz wirklich Einfluss hat. Dies betrifft alle künftigen Rechtsakte der EU in diesem Bereich. Die EU hat bereits Mechanismen und Strukturen für die Koordination, Prävention und Vorsorge bei Gesundheitsgefahren aufgebaut, an welchen die Schweiz teilnehmen wird. Das bedeutet, wir haben hier keine Mitsprachemöglichkeit und werden fremdbestimmt sowie kontrolliert durch die Beschlüsse der EU und dies in einem solch sensiblen Bereich wie der Gesundheit. Damit unser höchstes Gericht, das Bundesgericht, auch sicher spurt, wird ein Dialog desselben mit dem EuGH zur homogenen Auslegung gefördert (Art. 17).

Die Streitbeilegung erfolgt ausschliesslich nach diesem Abkommen. Differenzen bei der Auslegung und Anwendung führen zu einer Beratung im Gemischten Ausschuss und es kann das Schiedsgericht angerufen werden. Wo unionsrechtliche Begriffe zur Debatte stehen, so wird die Frage dem EuGH vorgelegt. Es ist schlicht kein Fall vorstellbar, wonach es bei Streitigkeiten nicht um unionsrechtliche Begriffe geht, da das Abkommen ja genau das zum Thema hat. Zudem besteht hier kein Ermessen und der Entscheid ist bindend. Dem Entscheid des EuGH muss Folge geleistet werden (Art. 15).

Um die Wahl der Schiedsrichter zu «erleichtern» erstellt der Gemischte Ausschuss eine indikative Liste mit qualifizierten Personen. Die Schiedsrichter wählen ihren Vorsitzenden. Hier ist einerseits rückblickend zu bemerken, dass die Schweiz bei internationalen Gerichten wie beispielsweise dem EGMR schlecht vertreten war. Es wurden jeweils stark ideologische Richter nach Strassburg entsendet. Bei einer allfälligen künftigen Besetzung eines Schiedsgerichts ist seitens Schweiz der politische Rückhalt in der Stimmbevölkerung Beachtung zu schenken. Einzelne Richter können abgesetzt werden, wenn sie nicht als unparteilich und unabhängig betrachtet werden. Das bedeutet, dass unliebsame Richter der Schweiz abgesetzt werden können, wenn sie die Stossrichtung der EU nicht mittragen. Letztlich entscheidet der Generalsekretär des Ständigen Schiedshofs. Die Schweiz wird sich analog den bisherigen Verhandlungsergebnissen auch hier nicht durchsetzen können. Der Schiedsspruch ist endgültig und verbindlich. Die Kosten für den Schiedsspruch setzen sich aus den Honoraren der Schiedsrichter, der Reisekosten und weiteren Auslagen derselben sowie den Honoraren und Auslagen des Internationalen Büros zusammen.

Möchte eine Partei die Ausgleichsmassnahmen während des Verfahrens aussetzen, so muss sie eine vorläufige Massnahme beantragen und es muss der Dringlichkeitsbeweis geführt werden. Damit findet eine unsägliche Beweislastumkehr statt, welche die Schweiz in eine noch schlechtere Verhandlungsposition versetzt, wenn sie für die Bevölkerung ihre Eigeninteressen durchsetzen möchte. Die EU wird den sog. Dringlichkeitsbeweis nur sehr restriktiv zur Anwendung bringen wollen, da ihrer Ansicht nach die sog. Ausgleichsmassnahmen die Regel sein sollen, um unfolgsame Staaten abzustrafen und wiederum andere Staaten davon abgehalten werden sollen, es der störrischen Schweiz gleich zu tun.

Leistet die Schweiz dem Schiedsgerichtsurteil keine Folge, so kann die EU sog. Ausgleichsmassnahmen treffen, welche dieses Abkommen, das Abkommen der Atomgemeinschaft oder der Teilnahme an Unions-Programmen betreffen (Art. 16). Mit dieser Verknüpfung möchte uns die EU erpressen, da sie die Wissenschaftler hinter sich weiss, welche einseitig auf ihre Programme schauen, welche möglichst reibungslos und nahtlos absolviert werden sollen. Bereits in der Vergangenheit hat die Schweiz mit dem Ausschluss aus «Horizon Europe» und «Erasmus+» einen Vorgeschmack auf ein solches Gebaren der EU erhalten.

Das Inkrafttreten des Gesundheitsabkommens wird – obwohl kein Binnenmarktabkommen – direkt mit der Notifikation der anderen Vertragspakete verbunden (Art. 26). Auch hier werden die Ängste vor unserem Volk resp. der Schwarmintelligenz ersichtlich, indem faktisch nicht über verschiedene Pakete separat abgestimmt werden kann. Denn mit dieser Bestimmung findet klar eine erpresserische

Verknüpfung statt und die Schweizer Bevölkerung kann nicht einmal frei über die einzelnen Pakete abstimmen.

Da die EU nicht bekannt für schlanke und effiziente Prozesse ist, muss die Schweiz alleine im Gesundheitsbereich hinsichtlich Zusammenarbeit tief in die Tasche greifen. Das Kostendach wurde auf jährlich CHF 50 Mio. festgelegt und wird bestimmt ausgereizt werden aufgrund der finanziellen Not der EU. Es konnte auch nicht ausgeschlossen werden, dass das Budget des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) erhöht werden muss. Ebenso wenig sind die Kosten für eine Beteiligung der Schweiz an einem gemeinsamen Beschaffungsverfahren für medizinische Gegenmassnahmen bereits enthalten. Über diese müsste von Fall zu Fall erst noch befunden werden. Immerhin wird nicht verschwiegen, dass die Umsetzung des Gesundheitsabkommens beim BAG zu erheblichem Mehraufwand und einer neuen Organisationsstruktur führen würde. Nach der Anpassung der digitalen Überwachungssysteme in der Anfangsphase wird mit einem zusätzlichen Eigenaufwand von CHF 3 Mio. pro Jahr gerechnet. Die Anfangskosten in den ersten beiden Jahren werden je auf zusätzliche CHF 860'000 geschätzt.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Kosten in der Regel höher und nicht niedriger als geschätzt ausfallen; nicht anders dürfte es sich hier verhalten. Der Bundesrat muss derart schlecht verhandelt haben, dass alleine für die Betreuung der Weiterentwicklung des EU-Rechts in den Gremien und die Sicherstellung der dynamischen Rechtsübernahme 2,3 VZÄ (CHF 414'000) nötig sei sollen. Und dies obwohl es sich ja nur um einen äusserst kleinen Bereich des Gesundheitswesens handeln soll, der integriert würde. Der Lohn, den diese Überwacher erhalten, ist denn auch völlig überrissen und nicht hinnehmbar. Für die Teilnahme an Gremien und Sitzungen werden 3 VZÄ verbucht, was jeglicher Verhältnismässigkeit entbehrt. Die Mitwirkung an sog. Gourvernanzgremien des ECDC (Budget, Monitoring, Genehmigung Arbeitsprogramme) schlägt mit 4,5 VZÄ zu Buche (CHF 810'000), was völlig jenseitig ist. Der zugestandene Mehraufwand für die Zusatzaufgaben der Kantone hingegen konnte nicht geschätzt, geschweige denn beziffert werden. Da haben es sich die Vertragspartner sehr einfach gemacht.

Ausweise, die die Union ihren Bediensteten der Agentur ausstellen, müssen von der Schweiz als gültige Reiseausweise anerkannt werden. Das bedeutet, wir haben noch weniger Handhabe, die Einreise auch von Drittstaatsangehörigen zu regulieren und dürfen auch keine Überprüfungen (z.B. auf Sicherheitsgefahren) vornehmen. Schlimmer noch: Sie haben quasi Diplomatenstatus, so dass die Schweiz nur noch eine sehr beschränkte Gerichtsbarkeit über deren Straftaten in der Schweiz hätte. Zudem müssen sie sich nicht einmal bei den Migrationsbehörden melden und sind –-inklusive deren Familienangehörigen - von jeglichen Einwanderungsbeschränkungen befreit. Schliesslich sind sie in der Schweiz gänzlich steuerbefreit, wenn sie Wohnsitz in der Schweiz nehmen, obwohl die Schweiz einen namhaften Lohnbestandteil dieser Beamten und Bediensteten bezahlt. Das geht mit einem grossen wirtschaftlichen Souveränitätsverlust einher. Schliesslich wird die Schweiz die Kosten zu einem grossen Teil mittragen müssen, welche die enorme Beamten- und Expertenschar der EU verursacht.

Schlussfolgerungen

- Das neue Gesundheitsabkommen mit institutionellen Elementen, die analog angewendet werden, werden einen regelrechten Dammbruch mit Breitenwirkung entfalten. Es gibt keine klare Linie, sondern durch die **analoge Anwendung und Umsetzung** wird auch neue Rechtsprechung und es werden neue Erlasse in diesem Bereich von der Schweiz zu berücksichtigen sein. Damit ist nichts gewonnen verglichen mit dem vormaligen Verhandlungsabbruch aufgrund der institutionellen Elemente. Das Kind hat nur einen neuen Namen erhalten «Analogia», also alter Wein in neuen Schläuchen.
- Der vermeintliche Unterschied zwischen direkter Übernahme und Übernahme per Analogie ist eine reine Nebelpetarde. Die EU bekennt sich zum Homogenitätsstreben, weshalb sie dieses Ziel auch in diesem Bereich verfolgen wird, um bei potentiellen Widerständen innerhalb der EU aufzuzeigen, dass Ausscheren nicht geduldet wird.

- Das anwendbare Recht setzt sich aus diesem Abkommen, **den Rechtsakten der Union**, auf die Bezug genommen wird sowie aus **allen anderen Regeln des Völkerrechts**, die relevant sind, zusammen. Dieser Wortlaut geht sehr weit und lässt zahlreiche neue Regeln auf die Schweiz zukommen, welche heute nicht absehbar sind.
- Die Zusammenarbeit soll im Gesundheitsbereich **auf der Basis derselben Regeln erfolgen**, die in der Union gelten. Die Schweiz würde sich den Präjudizien, der Praxis, der Rechtsprechung, den Regeln sowie der Auslegung der EU zu unterwerfen haben. Damit hätten wir keinen Einfluss mehr auf die Umsetzung des Abkommens.
- Der Austausch von Informationen und die Kontrolle können leicht dazu führen, dass sensible Personendaten in falsche Hände geraten.
- Die EU baut unter dem Titel «Integration von Rechtsakten der Union» Druck auf, indem festgeschrieben ist, dass die Rechtsakte der Union so rasch als möglich in dieses Abkommen zu integrieren sind.
- Es werden **hohe zusätzliche Kosten** auf die Schweiz zukommen, obwohl wir bereits heute bei den Ausgaben sparen müssen und die 13. AHV-Rente noch nicht finanziert ist.
- Es soll u.a. ein gemeinsames Beschaffungsverfahren vorgesehen sein, über dessen Umsetzung noch zahlreiche Unklarheiten bestehen. Eine solche Ausgangslage ist völlig unhaltbar.
- Die Verknüpfung mit dem EU4Health-Programm führt zu weiteren Abhängigkeiten, Erpressungen seitens EU und einer unerwünschten Anpassung an EU-Regularien und ausländische Standards.
- Es werden gemeinsam Strategien bei Pandemien und Epidemien erarbeitet. Die Schweiz ist dabei in der Unterzahl und kann kein Veto einlegen, dennoch bestehen für Umsetzungsverpflichtungen auch für die Schweiz, was ein Ungleichgewicht darstellt. Die Interessen der Bevölkerung können in diesem Prozess ungenügend gewahrt werden.
- Schutzmassnahmen müssen koordiniert werden. Das bedeutet, dass sich die Schweiz auch bei Quarantänevorschriften und Reisebeschränkungen letztlich fügen wird.
- Das Abkommen führt zu einem erheblichen Souveränitätsverlust auch für die Kantone, welche wichtige Akteure im Gesundheitsbereich sind.

15. Parlamentarische Zusammenarbeit

Mit diesem Protokoll soll die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und der Schweizer Bundesversammlung gestärkt werden.

Es wird ein Gemischter Parlamentarischer Ausschuss (GPA) mit je hälftiger Anzahl von Mitgliedern eingesetzt, der das gegenseitige Verständnis zwischen den Vertragsparteien mit einer jährlichen Tagung fördern soll.

Der Ausschuss kann **jederzeit Informationen** über die neuen oder künftigen Binnenmarktabkommen **verlangen**, die Vertragsparteien müssen diese dann übermitteln (Art. 4 lit. a).

Der GPA wird regelmässig über **Beschlüsse und Empfehlungen** der Gemischten Ausschüsse der Abkommen sowie künftige Binnenmarktabkommen **informiert** (lit. b).

Der GPA kann seinerseits Empfehlungen an die Vertragsparteien richten (lit. c).

Das Protokoll ist jederzeit mit einer Frist von drei Monaten kündbar.

Aus Sicht der SVP sprechen folgende Gründe gegen das Protokoll:

Ungebührliche Einflussnahme ausserhalb der rechtstaatlichen Strukturen

- Die EU kann durch dieses Gremium Einfluss auf die Schweizer Gesetzgebung nehmen, ohne hinreichend dafür legitimiert zu sein. Sie erhält durch den Ausschuss eine institutionelle Plattform, um ihre Sichtweisen und Interessen direkt gegenüber der Schweizerischen Bundesversammlung zu vertreten. Damit würde politischer Druck von aussen auf unsere Staatsgewalten ausgeübt werden, was zu einer ungebührlichen Einflussnahme führen würde.
- Auch dadurch dass die Schweiz der EU nach Belieben Red' und Antwort stehen muss, findet eine Einmischung von aussen in unsere nationalen Angelegenheiten statt. Bereits heute muss sich die Schweiz regelmässig gegenüber ausserstaatlichen Gremien für ihre Entscheide rechtfertigen und Urteile, in welchen die Schweiz vom EGMR verurteilt worden ist, umsetzen. Dabei wird minutiös geschaut, ob wir den Gerichtsentscheiden auch zeitnah und «richtig» nachkommen. Durch die zusätzliche Einmischung steht die Schweiz noch viel häufiger im Fadenkreuz.

Kontrollverlust in sensiblen Bereichen

- Indem die EU die Schweiz zur Informationsbeschaffung verpflichten kann, wäre die Datenhoheit und die Kontrolle darüber nicht mehr gewährleistet, was insbesondere in sensiblen Bereich wie beispielsweise der Sozialversicherung unangemessen wäre.
- Durch die zu erfolgende Information über Beschlüsse anderer Binnenmarktausschüsse, findet eine Verflechtung der bestehenden mit neuen Binnenmarktabkommen statt. Da die EU in diesen Ausschüssen und Gremien stark vertreten ist und Begehrlichkeiten von der EU-Kommission kommen werden, kann das zu einer schleichenden Integration in die Strukturen der EU und unerwünschten Rechtsangleichung führen. Das ist aber gerade nicht das Ziel der Schweizer Bevölkerung.

Souveränitäts- und Demokratieverlust

- Dieses neue Gremium mit Vertretern der EU führt zu einem Souveränitätsverlust, da ständig Rücksicht auf die Begehren der EU-Funktionäre genommen werden musss. Damit verliert die Schweiz erheblich an Eigenständigkeit und die Verfahren werden komplexer.
- Die zahlreichen Empfehlungen und Beschlüsse, die wir neu zu berücksichtigen haben, gefährden auch die Demokratie, welche dadurch eingeschränkt würde. Die EU hat bereits in der Vergangenheit ihre Übergriffigkeit und ihren Machtanspruch zur Genüge unter Beweis gestellt.
- Es findet eine schleichende Machtverschiebung durch Ausschüsse statt, die ausserhalb der direkten Kontrolle durch die Schweizer Bevölkerung agieren. Ein solches Vorgehen ist gänzlich unschweizerisch.

Hohe zusätzliche Ausgaben

- Es müssten erhebliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden, um den Anforderungen hinsichtlich der Lieferung von Informationen als auch der Rechtfertigung nachzukommen.

16. Gemeinsame Erklärung: Hochrangiger Dialog

Die EU und die Schweiz beabsichtigen, einen hochrangigen Dialog einzurichten unter dem Vorsitz eines zuständigen EU-Kommissars und dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Dabei soll das gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit im Hinblick auf die neu verhandelten Abkommen und deren Weiterentwicklung gefördert werden. Weitere Fragen betreffend Binnenmarkt, die Umsetzung der neuen Abkommen, der Arbeit der Gemischten Ausschüsse und die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen sollen erörtert werden. Jährlich sollen die Fortschritte und die künftige Zusammenarbeit besprochen werden.

Aus Sicht der SVP sind folgende Punkte hoch problematisch:

- Mit der dauerhaften Institutionalisierung eines Dialogs findet eine schleichende politische Integration ohne direkt demokratische Legitimation durch das Volk statt. Ein solcher Parallelprozess führt letztlich zu einer Umgehung der demokratischen Institutionen der Schweiz.
- Durch die Evaluation der Umsetzung der Abkommen und die Arbeit der Gemischten Ausschüsse findet eine unerwünschte Einflussnahme der EU auf unsere innerstaatlichen Abläufe und Gesetzgebungen statt. Die Schweiz entscheidet eigenständig und müsste sich jeglicher fremden Einflussnahme und Kontrolle ihres innerstaatlichen Agierens dezidiert entgegenstellen. Mit dieser Erklärung findet das Gegenteil statt. Die Schweiz muss regelmässig Red' und Antwort stehen und lässt sich reinreden. Der zuständige Departementsvorsteher hat bereits mit den vorliegenden Vertragswerken an der Bevölkerung vorbei verhandelt, weshalb er nicht geeignet ist, die Umsetzung der allfälligen Abkommen und deren Weiterentwicklung mit den um einiges härter gesottenen EU-Vertretern zu diskutieren, geschweige denn zu verhandeln.
- Die vagen Formulierungen bieten Raum für eine weite Auslegung, wenn es zu spät ist. Gerade auch mit der Betonung der Weiterentwicklung ist ein hohes Risiko der unerwünschten Mengenausweitung gegeben.
- Die Modalitäten des Dialogs müssten ohnehin vor Inkrafttreten öffentlich gemacht und breit diskutiert werden.
- Die Schweiz muss jederzeit das Recht haben, sich aus dem Dialog zurückzuziehen.

17. Gemeinsame Erklärung: Partnerschaft und Zusammenarbeit

Der Zeitraum des Geltungsbereichs der Erklärung geht gänzlich an den demokratischen Rechten und dem Rechtsstaatsverständnis der Schweiz vorbei. In der Schweiz gilt: Zuerst das Volk, dann die Umsetzung. Eine Vorwirkung irgendwelcher Art ohne demokratische Legitimation ist deshalb gänzlich unschweizerisch. Aber aus Sicht der EU ist jeder Schritt in Richtung Anpassung an ihr monströses Regelwerk gut. Später heisst es dann, wir können nicht mehr zurück.

Anfangs wird das Bekenntnis zum reibungslosen Funktionieren und der Weiterentwicklung der umfassenden Partnerschaft unter Ausschöpfung des vollen Potentials abgegeben. Die Tatsache, dass man das Funktionieren eines Abkommens bekräftigen muss, ist an sich schon völliger Unsinn, ist das doch das Ziel jeder Vereinbarung. Die Tatsache, dass dies «reibungslos» erfolgen soll, weist zum einen darauf hin, dass die Vertragsparteien selbst glauben, dass dies gelingen wird und zum anderen bezeugt es den Willen, das Volk ruhig zu stellen, welches aufbegehren könnte. Der Wille zur Ausschöpfung des vollen Potentials weist darauf hin, dass die EU den Hals nicht voll genug kriegt und bereits vor allfälligem Inkrafttreten der neuen Abkommen bereits weiter gehen möchte und schon die nächsten Schritte im Hinterkopf hat, die unmittelbar nach Inkrafttreten aufs Tapet kommen werden.

Die SVP erachtet folgende Punkte kritisch:

- Horizont Europa und Euratom

  Wenn auch gewisse Vorteile aus dieser Vorwirkung entspringen, darf dennoch nicht verharmlost werden, dass diese in keinem Verhältnis zu einer institutionellen Unterordnung stehen. Daraus entspringt dann die Erwartung der Weiterführung von diversen Seiten versehen mit dem Hinweis, jetzt könne man nicht mehr zurück. Wir machen uns dadurch im Vorfeld erpressbar. Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Umstand, dass diese Programme den Schweizer Steuerzahler jährlich mehrere hundert Millionen Franken kosten. Kein Wort davon ist in der Erklärung zu finden, was die Intransparenz der EU und die schlechte Verhandlungsfähigkeit seitens Schweiz belegt.

- Stromabkommen

  Die Schweiz soll sich bereits im Vorfeld zur Betriebssicherheit im Strombereich verpflichten. Ohne ein in Kraft getretenes Abkommen schafft das eine faktische Bindung und Wirkung ohne vertragliche Grundlage. Die Schweiz soll ihre Energiepolitik weiterhin souverän gestalten und sich nicht durch EU-Regulierungen einbinden lassen.

- Gesundheitspolitik

  Auch im sensiblen Gesundheitsbereich sind vorwirkungsweise vermeintlich technische Vereinbarungen getroffen worden. Gerade in Krisen mit Gesundheitsgefahren ist es wichtig, dass die Schweiz ihr Krisenmanagement eigenständig gestalten kann.

- Güter- und Personenverkehr

  Die Verlängerung der Übergangsmassnahmen mit der EU-Eisenbahnagentur bedeutet eine weitere regulatorische Harmonisierung und ein Kompetenzverlust für die Schweiz.

- Finanzmarktregulierung

  Dialoge verfolgen einen Zweck, im Falle der EU, eine hidden agenda. Um den Wohlstand, die Wettbewerbsfähigkeit sowie Stabilität zu bewahren, muss die Schweiz jedoch ihre Finanzmarktregulierung unabhängig und nach Bedarf bestimmen können.

- Binnenmarkt und Konformitätsbewertung

  Die Zusammenarbeit im Bereich der Marktüberwachung und Konformitätsbewertung kann zu einer unerwünschten indirekten Rechtskontrolle in der Schweiz führen.

- Ratifizierungsprozess der Abkommen

Mit dieser Erklärung werden die Abkommen bewertet, obwohl diese in der Schweiz noch nicht demokratisch legitimiert sind.

IV. Besondere Aspekte der Vorlage

18. Kontrolle der Staatlichen Beihilfen

Das Gesetzgebungspaket, das vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben wird, enthält unter anderem den Vorentwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Überwachung von staatlichen Beihilfen (Beihilfeüberwachungsgesetz, BHÜG). Dieses Bundesgesetz soll die Zuständigkeiten und das Verfahren zur Überwachung von staatlichen Beihilfen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in den betroffenen Sektoren (Strom, Landverkehr und Luftverkehr) regeln.

Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des neuen Gesetzes liess der Bundesrat durch das Bundesamt für Justiz (BJ) prüfen. Das BJ kam in einem Gutachten vom 28. März 2023 zum Schluss, der Bund verfüge grundsätzlich über die Kompetenz, staatliche Beihilfen der Kantone einzuschränken (Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 28. März 2023 zu einer Bundeskompetenz zu einer sektorenübergreifenden Regulierung von Beihilfen). Es verband dies jedoch mit Vorbehalten.

- Der Bund müsse die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie wahren.
- Er habe sich auf die Verhinderung von Diskriminierungen und die Beseitigung übermässiger zwischenkantonaler Wettbewerbsverzerrungen zu beschränken. Er dürfe den Kantonen nicht ein grundsätzliches Verbot sämtlicher staatlichen Beihilfen mit detaillierten Ausnahmen auferlegen (keine Verbot-Ausnahme-Regel).
- Er müsse ferner die Aufgabenautonomie respektieren, im Rahmen welcher die Kantone grundsätzlich frei bestimmen können, welche Aufgaben sie wahrnehmen möchten.

In seinem Erläuternden Bericht meint nun der Bundesrat, das von ihm vorgeschlagene Beihilfeüberwachungsgesetz wahre die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen einschliesslich der Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone sowie die Gewaltenteilung (S. 202ff.). Anderenfalls wäre eine Anpassung der Bundesverfassung erforderlich gewesen, was nicht erwünscht gewesen wäre (S.119).

Der Bund könne in einem völkerrechtlichen Vertrag eine Regelung von staatlichen Beihilfen vereinbaren, die über das hinausgehe, was er selbst aufgrund seiner eigenen, ihm aufgrund der Bundesverfassung zustehenden, Kompetenz regeln könne (S. 203ff.) Gleichzeitig sei er bei der Umsetzung ins nationale Recht an die innerstaatliche Kompetenzaufteilung gebunden. Er benötige eine Bundeskompetenz, damit er die Überwachung von Beihilfen der Kantone regeln könne.

Das Vorliegen einer solchen Bundeskompetenz wird vom Bundesrat bejaht. Gleichzeitig räumt er ein, dass sich diese Kompetenz nur auf die Regelung der Überwachung von kantonalen staatlichen Beihilfen erstreckt, die geeignet sind, den Marktzugang von externen Anbietern einzuschränken. Eine staatliche Beihilfe gelte als einschränkend, wenn sie die Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch externe Anbieter verhindere oder erheblich erschwere.

Der Bund müsse zudem seine Regelung auf das Notwendige beschränken und den Kantonen genügend Spielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben belassen. Ein grundsätzliches Beihilfeverbot mit detaillierter Regelung der Ausnahmen bzw. Rechtfertigungsmöglichkeiten, wie es in der EU gelte, sei hingegen nicht möglich.

Eingriffe in die Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone seien nur zulässig, soweit dies für die Sicherstellung der richtigen und einheitlichen Anwendung der Regelung des Bundes in den Kantonen unerlässlich sei.

Zuständigkeit: Neue Beihilfekammer der Wettbewerbskommission (WEKO)

Das vom Bundesrat vorgestellte Beihilfeüberwachungsgesetz sieht vor, dass die Zuständigkeit zur Überwachung von staatlichen Beihilfen einer neuen Kammer (Beihilfekammer) der Wettbewerbskommission (WEKO) zugewiesen wird. Die Beihilfekammer soll aus drei Mitgliedern

bestehen, die unabhängige Sachverständige sein sollen. Ein Mitglied gehört dem Präsidium der WEKO an. Es hat den Vorsitz. Die anderen zwei werden vom Bundesrat bestimmt.

Diese Konfiguration weist dem WEKO-Präsidium eine dominante Rolle in der Beihilfekammer zu. Es übt über sein Mitglied den Vorsitz aus und kann auf das WEKO-Sekretariat zurückgreifen, während die beiden anderen Mitglieder von aussen kommen und über keinen eigenen Stab verfügen.

Die WEKO ist nicht dafür geeignet

In seinem Erläuternden Bericht hebt der Bundesrat hervor, dass die Überwachungsbehörde unabhängig sein müsse (S. 121). Es sei wichtig, dass die Behörde unabhängig vom Bundesrat, der Bundesverwaltung oder den Kantonen tätig werden könne. Denn diese hätten ein Interesse, dass die von ihnen gewährten Beihilfen als zulässig eingestuft werden. Die WEKO entspreche diesem Anforderungsprofil. Der Bundesrat beruft sich darauf, die EU-Kommission habe bereits in den exploratorischen Gesprächen kommuniziert, dass sie die Voraussetzungen – insbesondere bezüglich Unabhängigkeit der Institution – bei der WEKO als erfüllt erachte, um von einer äquivalenten Überwachung ausgehen zu können (S. 133). Diese Argumentation greift aus den folgenden Gründen zu kurz.

Die Überwachung von staatlichen Beihilfen richtet sich gegen die öffentliche Hand, und zwar je nach Fallgestaltung entweder den Gesetzgeber, die Exekutive, die Verwaltungsbehörden, öffentliche Anstalten oder Unternehmen und sie kann sich unter bestimmten Umständen auch gegen private Unternehmen richten, wenn diese für die öffentliche Hand Aufgaben wahrnehmen. Wenn eine Überwachungsbehörde ihre Aufgabe dogmatisch interpretiert, kann dies dazu führen, dass sie in politische Ermessensentscheidungen eingreift. Aus diesen Gründen ist es ratsam, eine Behörde mit der Überwachung von staatlichen Beihilfen zu betrauen, die über das erforderliche politische Gespür verfügt und mit Augenmass vorgeht. Die Frage stellt sich, ob dies bei der WEKO gewährleistet ist.

Der neueste Jahresbericht, der von der WEKO am 15. April 2025 vorgestellt wurde (Jahresbericht 2024) lässt erahnen, dass diesbezügliche Zweifel nicht völlig unbegründet sind. Wie der sprichwörtliche Elefant im Porzellanladen vertritt dort die WEKO eine weitreichende Auffassung einer Verpflichtung der Gemeinden und Kantone zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität auch in sensiblen Bereichen, die sich bereits aus geltendem Recht ergeben soll. Sie nennt u.a. zwei Beispiele, die sehr fernliegend erscheinen:

- Kantonale Subventionen für die Organisation von Skilagern für Schulen, die Skilehrerinnen und Skilehrern mit einem bestimmten Diplom einsetzen,
- die Verteilung der Mittel aus den Unterstützungsfonds von Swisslos und der Loterie Romande durch die kantonalen Organe.

In der Literatur gibt es Stimmen, die eine mögliche Betrauung der WEKO mit der Überwachung von staatlichen Beihilfen skeptisch beurteilen. Der frühere Botschafter Marino Baldi meinte z.B. in einem vielbeachteten Aufsatz, die Eignung der WEKO für eine Überwachungsfunktion im Bereich der staatlichen Beihilfen müsse in mehrfacher Hinsicht relativiert werden.

«*Die WEKO ist eine technische Rechtsanwendungsbehörde, was sich nicht zuletzt darin zeigt, dass gemäss Kartellgesetz die politische Rechtfertigung für private Wettbewerbsbeschränkungen dem Bundesrat vorbehalten ist (Art. 8 KG). Demgegenüber ist die Beurteilung von Beihilfen einer europäisch relevanten Grössenordnung oftmals eine hochpolitische Angelegenheit. Dabei nehmen die Behörden vielfach sehr weites Ermessen sowohl in der Fallbeurteilung wie in der Rechtsfolgenanordnung in Anspruch. Man denke hier an Beihilfen, wie sie in den letzten Jahren von EU-Seite zur Rettung von Banken und Airlines genehmigt wurden, oder an Subventionen im Energiebereich, der bekanntlich von einem hohen Mass öffentlichen Eigentums geprägt ist. Hier geht es nicht einfach um eine streng wettbewerbliche Beurteilung von Sachverhalten, wie sie die WEKO üblicherweise bei der Sanktionierung privater Wettbewerbsverstösse vornimmt (*Marino Baldi, Zu den Auswirkungen des geplanten EU-Pakets mit der EU, in Jusletter 18. März 2019, Rz. 28.)”

In der EU ist die Kommission für die Überwachung von staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten zuständig. Diese ist eine politische Behörde. Wenn in der Kommission über staatliche Beihilfen entschieden wird, können alle Generaldirektionen mitreden, auch diejenigen, die für den Stromsektor, den Landverkehr und den Luftverkehr zuständig sind. Die Mitglieder der Kommission, die ihm Kollegium über die Zulässigkeit von staatlichen Beihilfen entscheiden, werden in einem politischen Prozess bestimmt. Sie sind praktisch alle gestandene Politiker. Das für die Wettbewerbspolitik zuständige Kommissionsmitglied Teresa Ribera war z.B. früher im spanischen Parlament und danach Ministerin der spanischen Regierung.

Informationsaustausch WEKO-Europäische Kommission

Hinzu kommt Folgendes: die neuen Abkommen sehen vor, dass die WEKO und die EU-Kommission *«Vereinbarungen für einen regelmässigen Informationsaustausch, einschliesslich darüber, wie sich die Anwendung der Regeln auf bestehende Beihilfen auswirkt»* abschliessen sollen (Art. 7 Abs. 1 lit. b Protokoll über staatliche Beihilfen). Was genau die WEKO mit der Kommission vereinbaren darf und ob sie eventuell auch heikle Informationen der Kantone oder vertrauliche Entwürfe von Stellungnahmen an die Kommission übermitteln kann, wird im Beihilfeüberwachungsgesetz nicht geregelt. Auch der Erläuternde Bericht äussert sich nicht dazu (S. 115).

Auffallend ist, dass die schweizerischen Behörden und die Politik von der Überwachungsbehörde ferngehalten werden, während die Beziehung zur EU-Kommission durchlässig gestaltet wird. Es wäre nicht mit der Logik des Zwei-Pfeiler-Systems vereinbar, dass die WEKO zum verlängerten Arm der EU-Kommission wird.

Eingriff in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie

Das vom Beihilfeüberwachungsgesetz vorgesehene ordentliche Verfahren sieht unterschiedliche Verfahrensabläufe vor. Dies hängt im Wesentlichen davon ab, in welche rechtliche Form die Beihilfemassnahme gekleidet ist (Verfügung, öffentlich-rechtlicher Vertrag, Erlass, usw.) und ob sie bereits gewährt wurde oder nicht. Vereinfacht ist zwischen zwei Hauptschritten zu unterscheiden.

- Neue staatliche Beihilfen müssen bei der WEKO angemeldet werden. Das Verfahren richtet sich nach dem Beihilfeüberwachungsgesetz, also Bundesrecht. Wenn die WEKO nach einer vertieften Prüfung zum Schluss kommt, dass die Beihilfe unzulässig ist, hält sie dies in einer Stellungnahme fest. Diese Stellungnahme ist unverbindlich (Art. 18 Abs. 1 VE-BHÜG).
- Wenn der Beihilfegeber der Stellungnahme nicht folgt, erhebt die WEKO Beschwerde bei der, nach Bundes- oder kantonalen Recht zuständigen, Beschwerdeinstanz, damit diese die Beihilfe rechtlich bindend beurteilt. Wenn die Beschwerde eine Verfügung oder einen Erlass des Bundes betrifft, richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (Art. 40 lit. a VE-BHÜG). Wenn die Beschwerde Verfügungen oder Erlasse der Kantone betrifft, richtet sich das Beschwerdeverfahren nach kantonalem Recht (Art. 40 lit. b VE-BHÜG).

Keine Rechte für Kantone

Die folgenden Ausführungen betreffen staatliche Beihilfen, die von Kantonen oder Gemeinden vergeben werden.

Die Frage stellt sich, ob das oben skizzierte Verfahrensmodell mit der kantonalen Organisations- und Verfahrensautonomie vereinbar ist. Oberflächlich scheint es, dass diese Frage bejaht werden kann. Denn der erste Schritt, der sich nach Bundesrecht richtet, mündet nur in eine unverbindliche Beurteilung, die, so könnte man meinen, die kantonalen Behörden nicht definitiv einschränkt. Die verbindliche Prüfung erfolgt dann im zweiten Schritt nach kantonalem Verfahrensrecht. Bei näherer Betrachtung erscheint diese Argumentation aus den folgenden Gründen nicht überzeugend.

Es ist zunächst hervorzuheben, dass die für die Beurteilung einer staatlichen Beihilfe entscheidenden Verfahrenshandlungen in der nominell «unverbindlichen» Phase vor der WEKO stattfinden, sodass das anschliessende Beschwerdeverfahren weitgehend zur Formsache zu werden droht.

Die WEKO hat eine praktisch unlimitierte «Carte Blanche» zur Beweiserhebung während der «unverbindlichen» Verfahrensstufe (Art. 22 Abs. 1 VE-BHÜG): *«Beihilfegeber und Beihilfeempfänger sind verpflichtet, der Überwachungsbehörde alle für deren Prüfung erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Urkunden vorzulegen.»*

Der Erläuternde Bericht geht gleichzeitig von einer aussergewöhnlich grossen Mitwirkungspflicht aus: *«Die Beihilfegeber und Beihilfeempfänger haben kein Recht zur Verweigerung der Auskunft (S. 150).»*

Die Überwachungsbehörde könne zwar *«keine direkten Zwangsmittel zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht»* einsetzen. Darauf könnten sich jedoch die Beihilfegeber und -empfänger nicht verlassen. Denn sofern sie ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen sollten, *«erhöhen sie das Risiko, dass die Überwachungsbehörde in ihrer Stellungnahme zum Schluss kommen wird, dass die Massnahme unzulässig ist (S. 150.»*

Insgesamt wirkt sich die unverbindliche Natur der Prüfung durch die WEKO zum Nachteil der Beihilfegeber, also der kantonalen Behörden, aus. Sie haben eine schwache Stellung während der Untersuchung. Dies wird im Erläuternden Bericht wie folgt auf den Punkt gebracht: *«Da die Überwachungsbehörde keine Verfügung erlässt, sondern eine unverbindliche Stellungnahme abgibt, handelt es sich nicht um ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung. Weder der Beihilfegeber noch der Beihilfeempfänger sind daher Parteien im Sinne von Artikel 6 VwVG. Die üblichen Parteirechte, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör, sind grundsätzlich nicht anwendbar (S. 150f.).»*

Die Prüfung durch die WEKO präjudiziert zudem die Beurteilung durch die zuständige Beschwerdeinstanz. Die WEKO kann die Beweise und die Eingaben der Beihilfegeber und -empfänger ungehindert für ihre Beschwerde verwerten. Eventuelle überschiessende Untersuchungshandlungen können nicht mehr nachträglich im Beschwerdeverfahren korrigiert werden. Es scheint, dies soll selbst dann gelten, wenn die Beweiserhebung und -würdigung durch die WEKO nicht mit minimalen verfassungsrechtlichen Verfahrensstandards vereinbar war, dem Beihilfegeber nicht das rechtliche Gehör gewährt wurde, taugliche Beweisanerbieten nicht abgenommen wurden oder Parteivorbringen nicht ordnungsgemäss berücksichtigt wurden.

Fortlautende Prüfung von bestehenden Beihilferegelungen und Sektoruntersuchungen

Im Beihilfeüberwachungsgesetz heisst es ferner, dass die Überwachungsbehörde bestehende Beihilferegelungen auf ihre Zulässigkeit überprüfen soll (Art. 46 Abs. 1 VE-BHÜG). Sie könne auch Sektoruntersuchungen durchführen (Art. 46 Abs. 1 VE-BHÜG). Dies soll möglich sein, wenn mehrere bestehende Beihilferegelungen in einem bestimmten Sektor Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Zulässigkeit geben.

Es ist unklar, welche Vorbedingungen erfüllt sein müssen, bevor eine fortlaufende Prüfung oder Sektoruntersuchung möglich ist. In diesem Zusammenhang stellen sich schwierige Fragen hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit und der Vereinbarkeit mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Wenn das oben erwähnte Gutachten des BJ ernst genommen wird, ist eine systematische Überprüfung schwer zu rechtfertigen. Was insbesondere das Instrument der Sektoruntersuchung anbelangt, ist zu bedenken, dass dieses Thema auch im Rahmen der derzeit hängigen Teilrevision des Kartellgesetzes diskutiert wurde. Es scheint, dass ein entsprechender Vorschlag keine Unterstützung im Parlament fand.

«Swiss Finish»

Das Beihilfeüberwachungsgesetz ist zudem in mehrfacher Hinsicht von einem «Swiss Finish» gekennzeichnet. Die Verfahrensrechte der Kantone werden in einer Weise eingeschränkt, die in der EU undenkbar wäre.

Das Beihilfeüberwachungsgesetz sieht vor, dass nebst den Behörden, die Beihilfen gewähren (den Beihilfegebern), die Unternehmen, die die staatliche Beihilfe erhalten sollen (die Beihilfeempfänger), alle erforderlichen Auskünfte erteilen und die notwendigen Urkunden vorlegen müssen.

In der EU wäre dies nicht mit der Verfahrenslogik und der Souveränität der Mitgliedstaaten vereinbar. Für die EU-Kommission sind die Beihilfegeber, also die nationalen Behörden, die für die Anmeldung der

staatlichen Beihilfe verantwortlich sind, die Ansprechpartner. Sie kann einen Beihilfeempfänger nur ganz ausnahmsweise um eine Auskunft bitten und nur wenn der betroffene Mitgliedstaat dem zustimmt (Vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. b Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13.7.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. 2015 L 248/9).

Rechtliches Gehör im Ermessen der Überwachungsbehörde

Wie oben ausgeführt, heisst es im Erläuternden Bericht, dass die Beihilfegeber während der Untersuchung durch die WEKO nicht die üblichen Parteirechte beanspruchen können. Sie haben insbesondere keinen Anspruch auf rechtliches Gehör. Es ist lediglich vorgesehen, dass die Beihilfegeber und -empfänger sich nach Einleitung einer vertieften Prüfung schriftlich äussern können (Art. 22 Abs. 2 VE-BHÜG). Die WEKO kann, wenn ihr dies sinnvoll scheint, die Beihilfegeber und Beihilfeempfänger zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen und ihnen z.B. die Möglichkeit geben, sich zu den Eingaben von Konkurrenten zu äussern. Der Erläuternde Bericht lässt jedoch keine Zweifel, dass die Beihilfegeber und Beihilfeempfänger keinen entsprechenden Anspruch gelten machen können. Vielmehr liege der Entscheid *«im Ermessen der Überwachungsbehörde (S. 151).»*

In der EU muss die Kommission dem Beihilfegeber eine nicht-vertrauliche Fassung sämtlicher Stellungnahmen von Beteiligten übermitteln, damit dieser seine Verteidigungsrechte wahren kann. Es handelt sich hierbei um eine bindende Verfahrenspflicht (siehe: Mitteilung der Kommission — Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren vom 13.6.2025, C/2025/2823, Rn. 40).

Der Bundesrat will gleichzeitig, dass Konkurrenten Einsicht in die Eingaben der kantonalen Behörden nehmen und auf diese erwidern dürfen. In der EU wäre dies nicht mit der Souveränität der Mitgliedstaaten und dem Amtsgeheimnis vereinbar. Die EU-Kommission darf den Konkurrenten keinen Einblick in die Eingaben der Beihilfegeber geben.

Fazit: Unbrauchbares Gesetz

Der Vorentwurf eines Beihilfeüberwachungsgesetzes sieht vor, dass eine neue Beihilfekammer der WEKO mit der Überwachung staatlicher Beihilfen betraut werden soll. Um die Eignung der WEKO für diese Aufgabe zu begründen, wird auf deren Unabhängigkeit von der Verwaltung und der Politik hingewiesen. Die Frage stellt sich, ob die WEKO auch über das erforderliche politische Fingerspitzengefühl verfügt und sie mit dem erforderlichen Augenmass urteilen kann.

Bedenklich ist, dass die WEKO frei zu scheint, Vereinbarungen für einen regelmässigen Informationsaustausch mit der EU-Kommission abzuschliessen.

Bei Untersuchungen der WEKO haben die kantonalen Behörden keine Parteistellung und insbesondere keinen Anspruch auf rechtliches Gehör.

Aus den erwähnten Gründen wird zudem die Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone nur formell gewahrt. In Wahrheit erfährt die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone Einschränkungen, die über das hinausgehen, was zur Sicherstellung einer korrekten und einheitlichen Überwachung der staatlichen Beihilfen unerlässlich ist.

Das Verfahren ist schliesslich von einem «Swiss Finish» gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, dass die Kantone in mehrfacher Hinsicht über eine schwächere Verfahrensstellung verfügen als die EU-Mitgliedstaaten in der EU.

19. Kostenfolgen und Regulierungskostenfolgen

Die Vernehmlassungsunterlagen enthalten keine Kostenmessung und Abschätzung der Regulierungsfolgekosten. Ohne die Kenntnis des Preisschilds der Vorlage ist eine Diskussion um ihren Nutzen unredlich. Entsprechend erfolgt hier die Auflistung der in den Unterlagen verteilten Informationen zu den Kosten und Hinweise für eine noch vom Bund zu erbringende Abschätzung der Regulierungsfolgekosten der Vorlage.

Direkte Kostenfolgen Ebene Bund

Die Umsetzung des Pakets Schweiz–EU hat sowohl für den Bund als auch für die Kantone und Gemeinden erhebliche Kostenfolgen, die sich in direkten Ausgaben, Personalaufwand, Infrastrukturkosten und IT-Kosten niederschlagen.

Das Paket Schweiz–EU führt zu zusätzlichen jährlichen Ausgaben für den Bundeshaushalt von rund 1,4 Milliarden Franken. Die grössten Posten sind die EU-Programme und der Schweizer Beitrag (Kohäsionsmilliarde). Die Grössenordnung von 1,4 Milliarden Franken pro Jahr wird voraussichtlich ab 2035 erreicht. Insgesamt wird ein zusätzlicher Stellenbedarf von rund 100 Vollzeitäquivalenten VZÄ generiert. Es werden sehr oft Mehrausgaben in Aussicht gestellt, jedoch keine konkreten Zahlen genannt.

Detaillierte Kostenfolgen für den Bund nach Bereich

Institutionelle Elemente

- Personalaufwand: Das EDA benötigt 2 bis 4 zusätzliche VZÄ für Decision Shaping, die Einreichung von Schriftsätzen beim EuGH und die Streitbeilegung. Das EJPD benötigt 2 VZÄ für die Rechtsbegleitung im Rahmen des Decision Shaping und der dynamischen Rechtsübernahme. Die Parlamentsdienste gehen von einem Bedarf von 1,5 VZÄ für mögliche neue Aufgaben im Zusammenhang mit dem Decision Shaping aus.
- IT-Kosten: Die Schweiz beteiligt sich finanziell an Agenturen und Informationssystemen der EU.

Staatliche Beihilfen

- Finanzielle Auswirkungen: Es wird mit Einführungskosten von 500.000 Franken in den Jahren 2031 und 2032 sowie dauerhaften jährlichen Ausgaben von 200.000 Franken für die WEKO gerechnet, einschliesslich Datenbankkosten.
- Personalaufwand:
  - SECO: 2 VZÄ/Jahr befristet bis Ende 2032 für System-einführung und Verordnungsausarbeitung, sowie eine unbefristete 1 VZÄ-Stelle ab 2033 für eine nationale Kompetenzstelle.
  - WEKO: 1,5 VZÄ für zwei Jahre Vorbereitungsphase vor Inkrafttreten. Dauerhaft werden 7,5 VZÄ im Sekretariat der Wettbewerbskommission und 1 VZÄ in der Beihilfekammer erwartet. Davon werden 2 VZÄ über Gebühren von den kantonalen Beihilfegebern finanziert.
  - Zusätzlicher Mehraufwand für Bundesbehörden als Beihilfegeber, der jedoch breit verteilt ist und innerhalb bestehender Ressourcen finanziert werden soll.

Personenfreizügigkeit (PFZ)

- Finanzielle Auswirkungen:
  - Informationssysteme: Jährliche Beiträge an EU-Informationssysteme wie EURES (ca. 1 Mio. EUR), EESSI (ca. 350.000 EUR) und IMI (ca. 106.829 EUR in 2025). Der IMI-Beitrag deckt alle Module ab. Die Beiträge basieren auf dem BIP-Verhältnis Schweiz/EU und einer 4%igen Teilnahmegebühr, mit erwartetem Anstieg von ca. 9% jährlich für IMI. Die EESSI-Beiträge werden von den einzelnen Sozialversicherungszweigen über Gebühren gedeckt.

- Studiengebühren: Finanzielle Auswirkungen für den Bund durch die Pflicht zur Gleichbehandlung von EU-Studierenden. Die Mindereinnahmen der beiden ETH werden auf 23,3 Mio. CHF/Jahr geschätzt. Der Bund beteiligt sich an den Mindereinnahmen der kantonalen Hochschulen (geschätzt 21,8 Mio. CHF/Jahr in 2024) mit 34,2 Mio. CHF pro Jahr über vier Jahre als Begleitmassnahme.
- Entsendegesetz (EntsG): Zusätzliche Ausgaben infolge der verkürzten Meldefrist, die der Bund zwischen den Kantonen und paritätischen Kommissionen aufteilen muss. Projektkosten zur Optimierung des Meldeverfahrens sind noch unbekannt. Kosten für IMI-Koordinationsaufgaben und kantonale Vollzugsaufgaben belaufen sich auf 1,08 Mio. CHF pro Jahr, die der Bund und die Kantone je zur Hälfte tragen.

- Personalaufwand:
  - SBFI (Berufsqualifikationen): Maximal 270 Stellenprozente zusätzlich, davon 100% befristet auf zwei Jahre für den Einführungsaufwand und 170% unbefristet für neue gesetzliche Verpflichtungen. Zudem ist der Aufwand für die gesamte nationale IMI-Koordination noch schwer abschätzbar.
  - SECO (EntsG): Drei zusätzliche Stellen, davon zwei befristet für 2025–2026, für Vorbereitungsarbeiten, Anpassung von Instrumenten und Schulungen.

Abkommen zum Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA)

- Finanzielle Auswirkungen: Einrichtung eines elektronischen Monitoringsystems für EU-Rechtsentwicklungen durch das SECO erfordert ein Budget von 250.000 Franken. Jährliche finanzielle Beteiligung von 5.000 Franken an der EU-Datenbank EudraGMDP.
- Personalaufwand: Keine wegfallenden Aufgaben, sondern verstärkter Aufwand für die aktive Verfolgung der EU-Gesetzgebung und Einflussnahme auf Rechtsetzungsprozesse. Es werden keine konkreten Zahlen genannt.

Landverkehrs- und Luftverkehrsabkommen

- Finanzielle und personelle Auswirkungen: Für Land- und Luftverkehr sind keine direkten zusätzlichen Finanz- oder Personalaufwände für den Bund vorgesehen. Beim Landverkehr resultiert ein Mehraufwand für die Verwaltung (BAV, ASTRA) durch stärkere Mitspracherechte (Decision Shaping), aber dieser soll durch die aufwändige Vorarbeit bei der Umsetzung ins Schweizer Recht gesenkt werden. Es werden keine konkreten Zahlen genannt.

Landwirtschaftsabkommen

- Finanzielle Auswirkungen (Pflanzengesundheit): Der Mehraufwand für Vollzug und Überwachung der Pflanzengesundheit beträgt für den Bund geschätzte 5 Mio. CHF pro Jahr, mit einer möglichen Reduktion auf 4,1 Mio. CHF pro Jahr ab 2033 (inkl. Personal).
- Finanzielle Auswirkungen (Pflanzenvermehrungsmaterial): Jährlicher Mehraufwand von insgesamt 362.000 CHF in den ersten beiden Jahren.
- Personalaufwand (Tierseuchengesetzgebung): Mehraufwand durch die Änderung des TSchG soll voraussichtlich mit bestehenden Ressourcen kompensiert werden können.
- Personalaufwand (Tierzucht): Allenfalls ein geringer Mehrbedarf aufgrund des Mitwirkungsrechts der Schweiz bei der Erarbeitung von EU-Recht.
- Personalaufwand (Pflanzenschutzmittel): Zusätzliche Personalressourcen sind nötig, könnten jedoch durch die Aufteilung der Zuständigkeiten für Zulassungsverfahren kompensiert werden.
- Gebühren (Pflanzenschutzmittel): Erhöhung der Gebühren für Zulassungsverfahren auf das Niveau der Zone Mitte in der EU ist notwendig.

- IT-Kosten: Die Teilnahme am Informationsmanagementsystem für amtliche Kontrollen (IMSOC) soll mit bestehenden Ressourcen gewährleistet werden. Jährliche Kostenbeteiligung an EFSA und EU-Informationssystemen (Europhyt, GIS, iRASFF, TRACES, TRACES-ADIS) insgesamt 8'570’462 CHF (basierend auf 2024 Budgets).

EU-Programme (Bildung, Forschung und Innovation, BFI)

- Finanzielle Auswirkungen:
  - Horizon-Paket 2021-2027: Die Schweiz hat für 2021-2024 Übergangsmassnahmen von rund 2,5 Milliarden CHF finanziert. Für 2025-2027 sind Pflichtbeiträge und Ausfinanzierung der Übergangsmassnahmen vorgesehen, die sich kumulieren (z.B. 642,1 Mio. CHF in 2025 und 635,8 Mio. CHF in 2027 für Pflichtbeiträge). Nationale Begleitmassnahmen für 2025-2027 belaufen sich auf 18-19 Mio. CHF pro Jahr.
  - Erasmus+: Der Pflichtbeitrag für 2027 beläuft sich auf rund 171,7 Mio. CHF (inkl. 4% Beteiligungsgebühr). Hinzu kommen nationale Zusatzkosten von 15,8 Mio. CHF für den Betrieb der nationalen Agentur Movetia und Begleitmassnahmen. Insgesamt für Erasmus+ in 2027: 187,5 Mio. CHF.
- Personalaufwand:
  - Horizon-Paket: Befristeter Mehrbedarf an Stellen für die Ausfinanzierung der Übergangsmassnahmen (bis ca. 2035), ab 2036 keine zusätzlichen Stellen mehr. Der unbefristete Personalbestand (10,7 VZÄ) deckt die Interessenvertretung in den Programmkomitees ab.
  - Erasmus+: 3 VZÄ zusätzlich für Aufsichtsaufgaben auf nationaler Ebene (SBFI), politisch-strategische Koordinationsaufgaben auf europäischer Ebene und Teilnahme an zentral verwalteten Programmaktivitäten. Diese Stellen sollen unbefristet sein.

Weltraum (EUSPA-Abkommen)

- Finanzielle Auswirkungen: Jährlicher Beitrag an die EUSPA von rund 2,4 Mio. CHF (basierend auf BIP-Schlüssel und 2024 Budget). Zukünftige Nutzung von PRS (Public Regulated Service) erfordert keine zusätzlichen Beiträge, aber Kosten für spezielle Empfangsgeräte und Betrieb einer nationalen PRS-Behörde.
- Personalaufwand: Keine zusätzlichen personellen Auswirkungen auf den Bund, da die Pflichten mit bestehenden Ressourcen erfüllt werden könnten, was zu bezweifeln ist.

Schweizer Beitrag (Kohäsion)

- Finanzielle Auswirkungen:
  - Regelmässiger Beitrag von 350 Mio. CHF pro Jahr für die Beitragsperiode 2030–2036 (total 2,45 Mrd. CHF).
  - Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung von 130 Mio. CHF pro Jahr bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU (Ende 2024) und danach 350 Mio. CHF pro Jahr bis Ende 2029 (maximal 1,09 Mrd. CHF, bei Inkrafttreten Anfang 2028).
  - Diese Gesamtbeträge beinhalten einen Eigenaufwand der Bundesverwaltung von maximal 5% und Mittel für den Schweizer Expertenpool für Friedensförderung (SEPF) von maximal 2%.
- Personalaufwand: Durchschnittlich rund 13,5 Mio. CHF pro Jahr für Personalaufwand in der Schweiz und in Schweizer Vertretungen (einschliesslich Lokalpersonal) im Zeitraum 2029–2039. Dies entspricht einem Anstieg von 25-30 VZÄ zu den bestehenden 21,2 VZÄ (Bern) und 27,6 VZÄ (vor Ort). Der personale Aufwand steigt anteilsmässig weniger stark als das Finanzvolumen.

Stromabkommen

- Finanzielle Auswirkungen:
  - Jährlicher finanzieller Beitrag an die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) von rund 1,4 Mio. CHF, finanziert über die bereits bestehende Aufsichtsabgabe.
  - ElCom benötigt einmalig 900.000 Franken für IT-Systeme und jährlich wiederkehrend 200.000 Franken für die Umsetzung der Marktöffnung und Grundversorgung (Registrierungspflicht, Vergleichsportal).
  - Jährlicher Beitrag von rund 50.000 Franken an die Unionsdatenbank für flüssige und gasförmige erneuerbare Brennstoffe (UDB).
- Personalaufwand: Zusätzlicher Personalaufwand von insgesamt 18 VZÄ beim BFE, BAFU, ElCom und WEKO. Davon werden 2 VZÄ vom BFE an die ElCom transferiert.

Lebensmittelsicherheit

- Finanzielle Auswirkungen: Jährliche Kostenbeteiligung an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und EU-Informationssystemen (EUROPHYT, GIS, iRASFF, TRACES, TRACES-ADIS) belaufen sich auf insgesamt rund 8,57 Mio. CHF (basierend auf 2024 Budgets).
- Personalaufwand: Mitwirkung bei der Ausarbeitung neuen EU-Rechts (Decision Shaping) und Mitarbeit in der EFSA verursachen zusätzlichen personellen und finanziellen Mehraufwand für den Bund. Die Nutzung von IMSOC soll mit bestehenden Ressourcen sichergestellt werden.

Gesundheitsabkommen

- Finanzielle Auswirkungen: Zusätzliche Ausgaben von rund 5 Mio. CHF pro Jahr (ohne Eigenaufwand) für die Beteiligung am ECDC (Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten), einschliesslich der Nutzung von Plattformen wie dem Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS).
- Eigenaufwand und Personalaufwand (BAG):
  - Anfängliche Arbeitskosten von 860’000 Franken für die Anpassung digitaler Systeme (500.000 Franken Entwicklung, 360.000 Franken für 2 VZÄ) und zusätzliche anfängliche Eigenaufwände von 3,9 Mio. CHF für die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten.
  - Dauerhafter zusätzlicher Eigenaufwand von 3 Mio. CHF pro Jahr.
  - Personalbedarf von 11,8 VZÄ pro Jahr (2,12 Mio. CHF). Davon 3 VZÄ für Gesundheitssicherheitsmechanismen und 4,5 VZÄ für die Beteiligung am ECDC.
  - Zusätzliche Sach- und Betriebsausgaben von 400’000 Franken pro Jahr.
  - Jährliche Kosten von 500’000 Franken für den Betrieb der IT-Systeme zur Überwachung neuer Krankheitserreger.

Kostenauswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Generelles

Das Paket Schweiz-EU beeinflusst die grundlegende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht, hat aber direkte und indirekte Auswirkungen auf die kantonalen Verwaltungen, oft in Form von Mehrkosten, Mindereinnahmen oder erhöhten Personalkosten. Die meisten Auswirkungen sind kantonsübergreifend, können aber je nach regionalen Besonderheiten variieren. Digitale Transformation und Prozessoptimierungen sollen gemäss Bundesrat langfristig zu einer Reduzierung der Kosten führen, was sehr anzuzweifeln ist.

Institutionelle Elemente

- Personalaufwand: Kantone werden regelmässig informiert und eng einbezogen, wenn ihre Zuständigkeitsbereiche betroffen sind, was zu einem erhöhten Bedarf an personellen Ressourcen führen dürfte.

Staatliche Beihilfen

- Finanzielle und Personalaufwand: Kantone müssen neue Aufgaben im Zusammenhang mit der Beihilfeüberwachung übernehmen, einschliesslich Anmelde-, Mitteilungs-, Zustellungs- und Berichterstattungspflichten sowie Transparenzvorschriften.
  - Vorübergehende Einführungskosten von geschätzten 8,5 VZÄ für alle Kantone insgesamt.
  - Dauerhafte jährliche Vollzugskosten von geschätzten 2 VZÄ für alle Kantone insgesamt.
  - Kostenpflichtige Beratung durch die WEKO wird aufwandbezogen verrechnet, wobei schätzungsweise 2 VZÄ-Stellen bei der Überwachungsbehörde pro Jahr durch die Kantone gegenfinanziert werden.
  - Zusätzliche einmalige Kosten pro Kanton für Gesetzesanpassungen von geschätzten 0,25 VZÄ (insgesamt 6,5 VZÄ über alle Kantone).
  - Mehrkosten für kantonale Gerichte bei Beschwerden gegen kantonale Beihilfen werden erwartet, aber aufgrund der geringen Fallzahl als gering eingeschätzt.
  - Kantone können eigene Vorprüfstellen einrichten, um Anmeldungen zu übernehmen.

Personenfreizügigkeit (PFZ)

- Personalaufwand:
  - Zuwanderung: Grundlegende Aufgaben der kantonalen Vollzugsbehörden bleiben unverändert, aber eine Zunahme der zu prüfenden Fälle kann zu Mehraufwand führen, der langfristig durch vereinfachte Bewilligungsverfahren kompensiert werden könnte.
  - Anerkennung beruflicher Qualifikationen: Schaffung einer koordinierenden Stelle pro Kanton für IMI und zusätzliche Aufgaben, was zu Mehraufwand führen kann.
  - Prüfung des Aufenthaltsrechts bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit: Aufwändiger und komplexer für kantonale Migrationsbehörden aufgrund erhöhten Koordinationsaufwands mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV).
  - Sozialhilfe: Ecoplan schätzt jährlich 3’000 bis 4’000 zusätzliche Sozialhilfebeziehende, was jährliche Mehrkosten von geschätzten 56 bis 74 Mio. CHF und einen Bedarf von 13,5 bis 18 zusätzlichen VZÄ schweizweit in der Sozialhilfe verursachen könnte.
  - Ergänzungsleistungen (EL): Zusätzliche Kosten von rund 7 Mio. Franken jährlich für EL.
  - Öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV): Zusätzlicher Personalbedarf von geschätzten 31 bis 70 RAV-Beraterinnen und -Beratern schweizweit. Dieser Aufwand wird durch die Vollzugskostenentschädigung des Bundes gedeckt.
  - Schutzklausel: Zusätzlicher Personalaufwand für die Umsetzung von Schutz- oder Ausgleichsmassnahmen, variiert je nach Art der Massnahmen.
  - Entsendegesetz (EntsG): Verkürzung der Voranmeldefrist zwingt kantonale Vollzugsorgane möglicherweise zu Strategieüberprüfung und zusätzlichem Personal. Die Auswirkungen sind schwer abschätzbar, aber 50% der zusätzlichen Kosten werden von den Kantonen getragen. Administrative Mehraufwände durch IMI-Integration (50% Kostenanteil für Kantone, was 1,08 Mio. CHF zusätzlich ausmachen würde).
- Finanzielle Auswirkungen:

- Studiengebühren: Mindereinnahmen für kantonale Hochschulen durch Gleichbehandlung von EU-Studierenden, geschätzt 21,8 Mio. CHF im Jahr 2024. Der Bund beteiligt sich befristet an diesen Ausfällen.

Landwirtschaftsabkommen

- Personalaufwand: Mehraufwand für die Kantone im Vollzug und der Überwachung der EU-Bestimmungen im Bereich Pflanzengesundheit von geschätzten 1 Mio. CHF pro Jahr (inkl. Personal).
- Organisatorische Anpassungen: Notwendigkeit von Anpassungen bei den Kontrollen im Bereich TSchG. Kantonale Tierseuchengesetzgebung muss angepasst werden, was zu Mehraufwand führt.

Stromabkommen

Finanzielle Auswirkungen:

- Marktöffnung für alle Endverbraucher könnte regional stark unterschiedliche Stromtarife tendenziell ausgleichen, was finanzielle Rückwirkungen für die Stromunternehmen im Eigentum von Kantonen, Städten und Gemeinden haben kann.
- Zusätzliche Handelsgewinne, insbesondere bei Betreibern von Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken, können tendenziell zu höheren Steuer- und Dividendeneinnahmen bei Kantonen und Gemeinden führen.
- Kantone und Gemeinden, die Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen fördern, müssen die RED II-Förderregeln und die Beihilfebestimmungen beachten. Die meisten kantonalen Förderprogramme dürften jedoch unter die Mindestschwellen fallen.

- Organisatorischer Aufwand: Einmaliger und besonderer Umstellungsaufwand ergibt sich mit den weitergehenden Entflechtungsvorgaben für grosse Verteilnetzbetreiber (VNB), insbesondere bei den Kantonen und Städten, deren Energieversorger als Verwaltungseinheit oder öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert sind. Dies erfordert die Einrichtung des Netzbetriebs als separate rechtliche Einheit und die Anpassung der Organisation.
- Berggebiete: Das Abkommen macht keine Vorgaben zur Vergabe von Konzessionen oder zum Wasserzins, was wichtig für die Berggebiete ist. Namentlich gibt es keine Ausnahme in diesem Bereich, was wiederum bedeutet, dass der Wasserzins als Binnenmarkt-widrig eingestuft werden kann.

Gesundheitsabkommen

- Personalaufwand: Die Umsetzung erfordert eine Ausweitung des nationalen Überwachungssystems für übertragbare Krankheiten auf weitere Erreger, was einen gewissen Mehraufwand für die Kantone bedeutet, insbesondere anfänglichen Arbeitsaufwand zur Anpassung bestehender Verfahren und zusätzlichen operativen Aufwand. Dies gilt auch für bestimmte Leistungserbringer wie Labore, Spitäler und Arztpraxen. Die Digitalisierungsmassnahmen durch das DigiSanté-Programm (NASURE-Projekt) sollen diesen Mehraufwand jedoch so gering wie möglich halten.

Indirekte Kosten in einzelnen Bereichen

Arbeitsmarkt

- Kündigungsschutz gemäss Art. 335l-Art. 335q OR und Art. 336a Abs. 4 OR: Es wird ein weitergehender Kündigungsschutz für Arbeitnehmer eingeführt, was zusätzliche Prozesse provoziert und damit einhergehende Prozesse.
- Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen gemäss Art. 2 Ziff. 3 AVEG: Durch die Streichung des Wortes «Ausnahmsweise» werden künftig GAV noch einfacher allgemeinverbindlich erklärt werden können. Auch mit Art. 2a AVEG wird die Allgemeinverbindlichkeit erleichtert.

- Vielzahl von Anpassungen im Entsendegesetz: Es werden verschiedene zusätzliche Verpflichtungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber eingeführt. Dies und deren Kontrolle haben Kostenfolgen. Als Beispiel sind die Dokumentationspflichten gemäss Art. 7 Abs. 2, 2bis und Abs. 3 EntSG zu erwähnen. Der erläuternde Bericht sagt dazu auf Seite 341:

  «Zu Absatz 2bis: Artikel 7 Absatz 2bis VE-EntsG listet diejenigen Dokumente auf, welche der Arbeitgebende ab Beginn des Einsatzes in der Schweiz in Papierform oder in elektronischer Form vorweisen können muss. Diese müssen in jedem Falle und nicht erst auf Verlangen verfügbar sein. Der Ort der Bereithaltung oder Zugänglichmachung der Dokumente muss im Meldeverfahren angegeben werden (Art. 6 Abs. 1 Bst. e VE-EntsG). Die Dokumentationspflicht umfasst gemäss Artikel 7 Absatz 2bis Buchstabe a VE-EntsG insbesondere den Arbeitsvertrag oder ein gleichwertiges Dokument. Ein gleichwertiges Dokument kann die schriftliche Information des Arbeit gebenden nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1152347 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union oder das Formular A1 sein. Diese Dokumente müssen in einer Amtssprache der Schweiz vorgewiesen werden. Zu Absatz 22ter: Artikel 7 Absatz 2ter VE-EntsG sieht vor, dass Arbeitgebende den Kontrollorganen auf Verlangen weitere Dokumente zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen vorweisen muss. Anders als die Dokumente gemäss Artikel 7 Absatz 2bis VE-EntsG müssen die Dokumente nach Artikel 7 Absatz 2ter VE-EntsG nicht bereits ab Beginn des Einsatzes in der Schweiz bereitgehalten oder verfügbar gemacht werden, sondern erst auf Verlangen im Rahmen eines Kon troll- oder Sanktionsverfahrens. Unter Absatz 2ter fallen auch die Dokumente nach Absatz 2bis, wenn diese nicht wie vorgeschrieben ab Beginn des Einsatzes bereitgehalten werden oder zu Beginn noch nicht vorliegen.»

  Weiter erklärt der Bericht auf Seite 368: «Drei zusätzliche Stellen, von denen zwei befristet für die Jahre 2025–2026 schon besetzt wurden, sind im Bereich des EntsG erforderlich, noch bevor das Abkommen in Kraft tritt.» EB, S. 370: «Beim SEM sind mit der Genehmigung und dem Inkrafttreten des aufdatierten FZA neue Aufgaben zu erfüllen (wie bspw. Aufbau Monitoring für Schutzklausel, Schulung der Kantone, Teilnahme am Decision Shaping), welche zu einem Mehrbedarf führen. Es ist von rund 2-4 Vollzeitstellen auszugehen.»

  Der Bericht führt auf Seite 386 aus: «Die Verkürzung der Voranmeldefrist zwingt die kantonalen Vollzugsorgane wahrscheinlich dazu, ihre Strategie zu überdenken und möglicherweise auch zusätzliches Personal anzustellen.» «Wie oben erwähnt erfordert die Integration in das IMI-System die Schaffung einer Koordinationsstelle bei jedem kantonalen Vollzugsorgan. Im Fall von Kooperationsersuchen von ausländischen Behörden müssen die Kantone auch mit einem höheren administrativen Aufwand rechnen. Dieser Mehraufwand sollte allerdings vor allem in der ersten Zeit nach der Integration der Schweiz ins IMI-System spürbar sein und dürfte angesichts der geringen Zahl von Schweizer Entsendungen in die EU gering bleiben. Gemäss der aktuellen Praxis zur finanziellen Entschädigung durch den Bund werden diese Kosten zu 50 Prozent von den Kantonen getragen werden müssen, was ein Gesamtbetrag von zusätzlichen 1,08 Millionen Franken ausmachen würde. Zu beachten ist auch, dass die auf diesem Weg durch die Kantone verhängten Geldbussen durch das betroffene andere Land eingezogen werden können, was zu einem Rück gang der Einnahmen für die Kantone führt.»

- Die GAV-Bescheinigungen werden zudem bei öffentlichen Beschaffungen aufgewertet (Art. 26 BöB).

<u>Studiengebühren / Berufsqualifikationen</u>

Namentlich beim ETH-Gesetz werden EU-Studierende den Schweizern gleichgestellt. Das hat erhebliche finanzielle Folgen. Der erläuternde Bericht erklärt auf Seite 365: «Einerseits hat er die daraus resultierenden Mindereinnahmen der beiden ETH mitzutragen. Bezogen auf die Studierendenzahlen 2023 und die Studiengebühren gemäss ETH-Ratsbeschluss vom Dezember 2024 würden sich diese gemäss den Berechnungen von Ecoplan auf rund 23,3 Mio. CHF/Jahr belaufen. Andererseits wird sich der Bund auch an den finanziellen Mindereinnahmen der kantonalen universitären Hochschulen, der

universitären Institute und der Fachhochschulen beteiligen müssen, die sich aus dem Gleichbehandlungsgebot ergeben. Im Jahr 2024 hätte dies gemäss der Ecoplan-Studie zu Mindereinnahmen der öffentlichen Hochschulen in der Höhe von 21,8 Mio. CHF geführt. Auf Basis dieser Zahlenwerte müsste sich der Bund mit Begleitmassnahmen über einen Zeitraum von vier Jahren mit 34,2 Mio. CHF pro Jahr an den Mindereinnahmen beteiligen.»

Dazu kommen noch Personalkosten wegen der Berufsqualifikationen dazu, wie der Bericht auf Seite 366 ausführt: «Damit das SBFI die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit den neuen EU Rechtsakten, die im Anhang III FZA übernommen werden, erfüllen kann, sind zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. Es ist mit zusätzlich maximal 270 Stellenprozenten zur Wahrnehmung der neu entstehenden gesetzlichen Verpflichtungen zu rechnen, wovon 100 Stellenprozente auf zwei Jahre befristet sind (Einführungsaufwand).»

Sozialhilfe

Neuer Sozialhilfeanspruch im Kontext mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 41c und Art. 61a-61e AIG: Grosszügigere Ansprüche auf Sozialleistungen und weniger Restriktionen beim Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen führen zu Mehrkosten.

Weitere Kosten im Zusammenhang mit «organisatorischen» Massnahmen

Art. 82 Bst. bbis BGG: Es gibt neu eine Möglichkeit von Direktanfechtung von Bundeserlassen (nicht: Verfassung, Gesetz) beim Bundesgericht. Bisher konnte das BGer zwar schon Verordnungen auf ihre Gesetzmässigkeit prüfen, aber eine Direktanfechtung gab es nicht. Das führt zu Mehrkosten und Risiko politischer Entscheide

Art. 83 Bst. k und m BGG: Zusätzlicher Rechtsschutz im beihilferechtlichen Bereich bei Ermessenssubventionen und Abgabeerlassen/-stundungen.

Art. 31a und 33 Abs. 1 VGG: Neues Beschwerderecht gegen Erlasse und Einzelakte der Bundesversammlung vor dem Bundesverwaltungsgericht generiert Folgekosten. Abgesehen davon ist es unüblich, dass gegen Verordnungen und Akte der Bundesversammlung vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann.

Überprüfung der staatlichen Beihilfen: neben den direkten Kosten werden sich die neuen Rechtsakte dazu zu enormen indirekten Kosten führen, weil sie sich über praktisch alle Bereiche erstrecken. Siehe etwa die Erklärungen im erläuternden Bericht, Seite 125: «Eine Beihilfe muss dem Staat zugerechnet werden können, das heisst von staatlichen Organen beziehungsweise Trägern von öffentlichen Aufgaben gewährt werden. Sie muss zudem unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Während unmittelbar aus staatlichen Mitteln gewährte Vorteile aus öffentlichen Mitteln beziehungsweise Mitteln des öffentlichen Sektors oder sonstigen öffentlichen Einrichtungen stammen, kann der Staat bei mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteilen auf diese zugreifen beziehungsweise diese kontrollieren. Die Übertragung staatlicher Mittel kann verschiedene Formen annehmen, wie zum Beispiel direkte Zuschüsse, Darlehen, Garantien, Beteiligungen am Kapital von Unternehmen, Sachleistungen, steuerlichen Beihilfen sowie Schuldenerlasse.»

Regulierungsfolgekosten

Die Höhe der entstehenden Regulierungskosten wird nirgends explizit genannt oder quantifiziert. Doch alleine eine erste Übersicht über die zu übernehmenden Rechtsakte im Zusammenhang mit dem vorliegenden Paket legt nahe, dass enorme Regulierungskosten anfallen. Indikativ werden hier einige Rechtsakte genannt:

- Personenfreizügigkeit (FZA)
    - Richtlinie 2004/38/EG zur Freizügigkeit, massgeschneidert mit einem dreistufigen Schutzkonzept, Ausnahmen und einer konkretisierten Schutzklausel [Seite 7, 86, 89, 90, 107, 132, 135, 140, 191, 201, 202, 478].

- EU-Entsenderichtlinien (96/71/EG und 2014/67/EU), mit technischen Anpassungen und einer dreijährigen Übergangsfrist [Seite 7, 81, 82, 89, 91, 113, 114, 115]. Ein dreistufiges Absicherungskonzept mit Ausnahmen (Voranmeldefrist von max. 4 Arbeitstagen in Risikobranchen, autonome Festlegung der Kontrolldichte, Kautionspflicht im Wiederholungsfall, Dokumentationspflicht für Selbstständigerwerbende) und einer Non-Regression-Klausel (keine Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen, die den Lohnschutz schwächen) sichert Schweizer Besonderheiten ab [Seite 7, 13, 87, 88, 95, 114, 160, 161, 162, 478, 487].
- Richtlinie 2014/50/EU betreffend Zusatzrentenansprüche bei der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (Anhang II FZA), was eine Einschränkung des Barauszahlungsverbots bei Wegzug in einen EU-Mitgliedstaat bedeutet [Seite 7, 85, 92, 112].
- Teilnahme am Europäischen Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES) und am Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) für Entsendungen und Berufsqualifikationen [Seite 7, 192].
- Richtlinie 2005/36/EG zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, modernisiert durch Richtlinie 2013/55/EU [Seite 7, 103, 151].

- Abkommen über technische Handelshemmnisse (MRA)
  - Dynamische Rechtsübernahme nach der Äquivalenzmethode, wobei die Schweiz gleichwertiges, nicht identisches Recht verabschieden muss [Seite 8, 218]. Das Abkommen wird an relevante EU-Rechtsentwicklungen angepasst, z.B. bei Spielzeug die Richtlinie 2009/48/EG [Seite 8].
  - Die Pflicht zur Integration von Rechtsakten in Anhang 1 des MRA soll Verzögerungen oder Blockaden wie im Medizinproduktebereich seit 2021 vermeiden [Seite 218, 479].
- Landverkehrsabkommen (LandVA)
  - Dynamische Rechtsübernahme ebenfalls nach dem Äquivalenzprinzip [Seite 8, 228, 237].
  - Die Schweiz muss EU-Rechtsakte zur Öffnung des Marktes für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr berücksichtigen, einschliesslich der Richtlinie 2012/34/EU [Seite 8, 240]. Neue Ausnahmen sichern Schweizer Besonderheiten wie Tarifintegration im öffentlichen Verkehr, Taktfahrplan und Lohn- und Arbeitsbedingungen ab [Seite 8, 229, 230, 251, 484].
- Stromabkommen
  - Neues Binnenmarktabkommen mit Integration in den EU-Strombinnenmarkt und Anwendung der Integrationsmethode [Seite 8].
  - Übernahme der Regeln des EU-Strombinnenmarktes, insbesondere Verordnung (EU) 2019/943 (Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung), Richtlinie (EU) 2019/944 (Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie), Verordnung (EU) 1227/2011 (REMIT-Verordnung, nur für Stromgrosshandel), Verordnung (EU) 2019/941 (Risikovorsorge) und relevante Netzkodizes [Seite 8, 326, 332, 335, 350, 351, 352].
  - Die Schweiz verpflichtet sich zu einem Richtwert von 48,4 % erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030, basierend auf Teilen der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) [Seite 8, 331].
  - Im Umweltbereich (Anhang V) muss die Schweiz mindestens das gleiche Schutzniveau wie in der EU gewährleisten (Äquivalenzansatz), ohne direkt EU-Recht zu übernehmen [Seite 8, 329].
  - Übernahme der materiell-rechtlichen Bestimmungen des EU-Beihilferechts mit einem eigenen, äquivalenten Schweizer Überwachungssystem (Zwei-Pfeiler-Ansatz) [Seite 8, 29, 30, 31, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 328].
- Protokoll zur Lebensmittelsicherheit
  - Neues Binnenmarktabkommen mit Integrationsmethode [Seite 9].

- Abdeckung von Handel mit nichttierischen Lebensmitteln und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Verordnung (EU) 2016/2031 (Pflanzengesundheitsverordnung) und Verordnung (EU) 2017/625 (Kontrollverordnung) werden grundsätzlich direkt angewendet [Seite 9, 389, 390, 400, 412].
- Schweizer Recht ist bereits harmonisiert für internationalen Tiertransport (Verordnung (EG) Nr. 1/2005) und Töten von Tieren (Verordnung (EG) Nr. 1099/2009) [Seite 9, 393, 395].
- Weitere Richtlinien und Verordnungen zu Lebensmittelhygiene (z.B. 853/2004), Lebensmittelinformation (1169/2011), Zusatzstoffen (1333/2008), Pflanzenschutzmitteln (1107/2009, 2009/128/EG), und Tierseuchengesetzgebung (2016/429) werden übernommen oder sind bereits harmonisiert [Seite 9, 392, 396, 406, 438, 445, 448, 449, 450, 451].
- Ausnahmen für gentechnisch veränderte Organismen, Tierschutz und bestimmte Kennzeichnungspflichten bleiben bestehen [Seite 384, 385].

- Kooperationsabkommen in Forschung, Bildung und Weltraum (EUPA)
  - Systematischere Assoziierung an Programme wie Horizon Europe, Euratom-Programm, ITER, Digital Europe Program [Seite 9, 265, 268, 272, 273, 275, 277].
  - Assoziierung an Erasmus+ [Seite 9, 266, 269, 271, 273, 275, 292, 492, 493, 494, 495, 496].
  - Übernahme von Verordnung (EU) 2016/589 (EURES) und Verordnung (EU) 1024/2012 (IMI-Verordnung) [Seite 9].
  - Regelt die Teilnahme an der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm (EUSPA) [Seite 9, 281].
- Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit
  - Fokus auf Gesundheitssicherheit. Übernahme von Verordnung (EU) 2022/2371 (schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren) und volle Beteiligung am Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) [Seite 9, 460, 461].
  - Teilnahme am EU-Gesundheitsprogramm «EU4Health» (2021–2027) wird in einem separaten Protokoll geregelt [Seite 9].
- Kooperationsabkommen über den Schweizer Beitrag
  - Schafft einen rechtsverbindlichen Mechanismus für einen regelmässigen Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, hauptsächlich zur Stärkung der Kohäsion innerhalb der EU [Seite 10, 283, 284, 285, 287, 296, 298].
  - Es ist auch eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung vorgesehen [Seite 282, 314]. Die Mittel fliessen nicht ins EU-Budget, sondern direkt an die Partnerstaaten [Seite 306].
  - Die dynamische Rechtsübernahme erfordert weiterhin die Zustimmung beider Parteien [Seite 7], und die Schweiz kann sich an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten («Decision Shaping») beteiligen und Schriftsätze beim EuGH einreichen [Seite 7, 11, 26, 225]. Ein Streitbeilegungsmechanismus mit einem Schiedsgericht ist ebenfalls vorgesehen, wobei Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig sein und sich auf die Binnenmarktabkommen beschränken müssen [Seite 15, 19, 21, 22, 23, 24, 292]. Eine «Super-Guillotine-Klausel» ist nicht vorgesehen [Seite 14, 295].