

Tobler/Beglinger-Brevier zu den bilateralen Abkommen Schweiz–EU: Paketansatz und institutionelle Aspekte



Ausgabe 2025-05.1

Prof. Dr. Christa Tobler, LL.M.*
Jacques Beglinger, Rechtsanwalt, D.E.S.S.**

Stand: 21. Mai 2025 | Neueste Ausgabe jeweils unter www.brevier.eur-charts.eu

Die Schweiz und die Europäische Union (EU) sind durch zahlreiche bilaterale Abkommen rechtlich miteinander verbunden. Seit Jahren stehen eine Modernisierung der Regeln über die Funktionsweise einzelner dieser Abkommen (sog. institutionelle Fragen) sowie der Abschluss gewisser neuer Abkommen im Raum. Im Mai 2021 lehnte der Bundesrat einen von ihm mit der EU verhandelten Entwurfstext zu den institutionellen Fragen ab („Institutionelles Abkommen“, E-InstA). Sog. Sondierungsgespräche über einen neuen Anlauf führten zu einem gemeinsamen Dokument, dem *Common Understanding*, das als Basis für neue Verhandlungen diente. Diesmal ging es um ein grösseres Paket von Themen: institutionelle Fragen, drei neue Abkommen und weitere Aspekte. Die Verhandlungen über dieses Paket wurden am 21. Mai 2025 formell abgeschlossen. Um in Kraft treten zu können, müssen die neuen Abkommen von beiden Seiten unterzeichnet und anschliessend nach den jeweiligen internen Vorschriften genehmigt werden. Dies dürfte einige Jahre dauern.

Das vorliegende Brevier in der Form von Fragen und Antworten will wichtige Aspekte im nun Ausgehandelten beleuchten und in einen grösseren Kontext stellen. Nach einer knappen Einführung zum bilateralen Recht und dem Paketansatz liegt der Hauptfokus dabei auf den institutionellen Fragen und dem im Vergleich zum E-InstA von der Schweizer Verhandlungsdelegation Erreichten. Die Grundstruktur der institutionellen Fragen ist im Vergleich zum E-InstA dieselbe geblieben, die nun ausgehandelte Lösung bietet aber für die Schweiz wichtige Justierungen und einige neue Ausnahmen.

Zitiervorschlag: Christa Tobler/Jacques Beglinger, *Tobler/Beglinger-Brevier zu den bilateralen Abkommen Schweiz–EU: Paketansatz und institutionelle Aspekte*, Ausgabe 2025-05.1, Internetpublikation, <https://brevier.eur-charts.eu>.

Informationen und Hintergründe zur Situation bis vor der Entscheidung des Bundesrats vom Mai 2021, das E-InstA nicht unterzeichnen, sind im früheren Brevier «[Tobler-Beglinger Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU](#)», Ausgabe 2021-05.1, nachzulesen.

* Prof. Dr. Christa Tobler, LL.M., ist Professorin für das Recht der Europäischen Union an den Europainstituten der Universitäten Basel (Schweiz) und Leiden (Niederlande).

** Jacques Beglinger, Rechtsanwalt, D.E.S.S. (Droit international), befasst sich juristisch u.a. mit dem Verhältnis Schweiz-EU und ist Rechtsanwalt in Zürich, Beglinger LPC, www.beg.ch.

TEIL 1:	EINFÜHRUNG UND ÜBERBLICK	6
I.	DAS BILATERALE RECHT UND SEINE ENTWICKLUNG	6
1.	Bedeutung und Umfang des bilateralen Rechts	6
1. Frage	Warum ist das EU-Recht für die Schweiz wichtig?	6
2. Frage	Was ist das bilaterale Recht?	6
3. Frage	Worum geht es beim bilateralen Recht inhaltlich?	7
4. Frage	Wie verhält sich das bilaterale Recht umfangmässig zum EU-Recht?	8
2.	Entwicklung des bilateralen Rechts und der aktuelle Paketansatz	8
5. Frage	Hat sich das bilaterale Recht im Laufe der Zeit verändert?	8
6. Frage	Um welche Neuerungen geht es zur Zeit und was bedeutet der Begriff „Paket“ in diesem Zusammenhang?	8
7. Frage	Was gehört zum neuen und grösseren Paket?	8
8. Frage	Welche Bezeichnungen werden im Zusammenhang mit dem Paket verwendet?	10
3.	Politisches Verfahren zum „Paket“, vor allem in der Schweiz	10
9. Frage	Wer ist in der Schweiz an der Diskussion um das Verhandlungspaket beteiligt?	10
10. Frage	Wer wurde zum Entwurf des schweizerischen Verhandlungsmandats konsultiert?	10
11. Frage	Was ergaben die Konsultationen?	10
12. Frage	Wer führte die Verhandlungen?	10
13. Frage	Wie ist nach dem Verhandlungsabschluss der weitere Ablauf?	10
14. Frage	Wann und in welcher Form muss das Abkommenspaket dem Volk vorgelegt werden?	12
II.	INSTITUTIONELLE ASPEKTE: THEMATIK UND VERLAUF UND GRUNDZÜGE IM PAKET	13
1.	„Institutionelle Aspekte“ und die „institutionellen Fragen“	13
15. Frage	Worum geht es bei den „institutionellen Aspekten“ des bilateralen Rechts?	13
16. Frage	Wie sieht der institutionelle Rahmen im bisher geltenden bilateralen Recht aus und warum soll er modernisiert werden?	13
17. Frage	Was ist mit dem Begriff der „institutionellen Fragen“ gemeint?	14
2.	Verlauf der Bemühungen um die institutionellen Fragen	14
18. Frage	Wie viele Verhandlungsanläufe gab es zur Lösung der institutionellen Fragen?	14
19. Frage	Was geschah im ersten Anlauf?	14
20. Frage	Was geschah im zweiten Anlauf?	14
21. Frage	Wo liegt der inhaltliche Unterschied zwischen dem ersten und dem zweiten Anlauf?	15
3.	Worum geht es genauer bei den institutionellen Aspekten im Paket?	15
22. Frage	Was ist das Grundanliegen der EU mit Bezug auf die institutionellen Aspekte?	15
23. Frage	Was ist der „erweiterte Binnenmarkt“?	15
24. Frage	Für welche Abkommen sollen erneuerte institutionelle Regeln gelten?	16
25. Frage	Um welche institutionellen Aspekte geht es konkret?	16
26. Frage	Gab es ein Vorbild für die Lösung der institutionellen Fragen?	17
27. Frage	Welche heiklen Punkte wollte der Bundesrat nach dem Abbruch der Verhandlungen von 2021 im zweiten Anlauf lösen?	17
4.	Grundzüge der ausgehandelten institutionellen Regeln	17
28. Frage	Wie sieht das Verhandlungsergebnis für das Aufdatieren des bilateralen Rechts in den Grundzügen aus?	17
29. Frage	Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die Auslegung des bilateralen Rechts in den Grundzügen aus?	18
30. Frage	Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die Überwachung in den Grundzügen aus?	18
31. Frage	Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die Streitbeilegung in den Grundzügen aus?	18
32. Frage	Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die staatlichen Beihilfen in den Grundzügen aus?	19

TEIL 2:	DIE INSTITUTIONELLEN REGELUNGEN IM DETAIL	20
I.	AUFDATIEREN DER BETROFFENEN ABKOMMEN	20
1.	Aufdatierung im Allgemeinen	20

33. Frage	Worum geht es beim Aufdatieren?	20
34. Frage	Ist dies dasselbe wie der sog. autonome Nachvollzug?	20
35. Frage	Was gilt im heutigen bilateralen Recht bezüglich des Aufdatierens?	21
36. Frage	Was genau ist ein Gemischter Ausschuss?	21
37. Frage	Welche bestehenden bilateralen Abkommen sehen heute schon bei Verweigerung der Aufdatierung Rechtsfolgen vor?	22
38. Frage	Es gibt also heute sowohl statische als auch dynamische Abkommen?	22
39. Frage	Kann die Schweiz auf neues EU-Recht Einfluss nehmen?	23
40. Frage	Was sieht das Verhandlungsergebnis mit Bezug auf das künftige Aufdatieren vor?	23
41. Frage	Um welche Art des Aufdatierens geht es dabei, automatisch oder dynamisch?	24
42. Frage	Wäre bei dynamischem Aufdatieren das schweizerische demokratische Verfahren gefährdet?	24
43. Frage	Wann besteht eine Verpflichtung zum dynamischen Aufdatieren?	24
44. Frage	Wieviel Zeit verbleibt den betroffenen natürlichen Personen und Unternehmen in der Schweiz, um sich auf eine bevorstehende Aufdatierung vorzubereiten?	24
45. Frage	Was geschieht, wenn eine Partei in einem konkreten Fall die dynamische Aufdatierung verweigert?	24
46. Frage	Was konnte der Bundesrat an neuen Sonderlösungen erreichen?	25
47. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	25
48. Frage	Welche Kritik wird gegenüber dem dynamischen Aufdatieren vorgebracht?	25
2. Folgen für Konformitätsbewertungen		25
49. Frage	Welche Folgen dürfte das neue System für die Medizinprodukte haben?	25
3. Speziell zur EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie, Zuwanderung, Schutzklausel und Studierende		26
50. Frage	Worum geht es bei der EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie?	26
51. Frage	Warum ist das Thema für die Schweiz wichtig?	26
52. Frage	Auf welcher Basis fanden die Verhandlungen statt?	26
53. Frage	Was ist den Verhandlungen erreicht worden?	26
54. Frage	Was soll bezüglich des Daueraufenthaltsrechts gelten?	27
55. Frage	Was soll bezüglich der Landesverweisung gelten?	27
56. Frage	Welche besonderen Absicherungen sind zugunsten der Schweiz vorgesehen?	27
57. Frage	Wie kam es zu Verhandlungen über eine konkretisierte Schutzklausel?	28
58. Frage	Was soll für die Schutzklausel in Zukunft gelten?	28
59. Frage	Und was heisst das für das Schweizer Recht?	28
60. Frage	Was hat die Änderung der Regelung über die Studiengebühren im FZA mit der Schutzklausel zu tun?	29
61. Frage	Was soll neu für die Studierenden gelten?	29
62. Frage	Ab wann sollen die neuen Regeln zur Zuwanderung gelten?	29
63. Frage	Zum Vergleich: Was gilt im EWR für die Freizügigkeitsrichtlinie?	29
4. Speziell zu Lohnschutz und flankierende Massnahmen		30
64. Frage	Worum geht es bei den sog. flankierenden Massnahmen der Schweiz?	30
65. Frage	Ist die EU gegen die schweizerischen FlaM?	30
66. Frage	Was ist die schweizerische Kautionspflicht und warum ist sie umstritten?	30
67. Frage	Was ist die 8-Tage-Regel und warum ist sie umstritten?	30
68. Frage	Wer ist in der Schweiz zuständig für die Umsetzung der FlaM?	30
69. Frage	Was gilt in der EU inhaltlich zum Lohnschutz?	31
70. Frage	Und was gilt in der EU für die Durchsetzung der Schutzvorschriften?	31
71. Frage	Was hat die modernisierte EU-Entsendegesetzgebung mit dem bilateralen Freizügigkeitsabkommen zu tun?	32
72. Frage	Auf welchem EU-rechtlichen Stand zum Lohnschutz ist das aktuelle FZA?	32
73. Frage	War die Entsendung ein Thema der institutionellen Verhandlungen?	32
74. Frage	Warum ist das Thema für die Schweiz wichtig?	32
75. Frage	Was ist in den Sondierungsgesprächen und in den Verhandlungen erreicht worden?	33
76. Frage	Was sind die Grundsätze des Absicherungskonzepts im Lohnschutz?	33
77. Frage	Welche Ausnahmen wurden zugunsten der Schweiz vereinbart?	33
78. Frage	Was ist die sog. <i>Non-Regression</i> -Klausel?	34
79. Frage	Wo liegt das Problem bei der Spesenregelung und wie liesse es sich lösen?	34
80. Frage	Was hat die Schweiz mit Bezug auf die Spesenregelung gegenüber der EU schliesslich erreicht?	34
81. Frage	Welche Schritte will die Schweiz denn nun intern, also im Schweizer Recht, zum Lohnschutz und insbes. der Spesenregelung unternehmen?	35
82. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	35
II. AUSLEGUNG DER BETROFFENEN ABKOMMEN		36

83. Frage	Worum geht es bei der Auslegung von Abkommen?	36
84. Frage	Gelten für internationale Abkommen besondere Auslegungsgrundsätze?	36
85. Frage	Wer legt Recht aus?	36
86. Frage	Warum spricht man von einer parallelen bzw. homogenen Auslegung und was ist der Nutzen davon?	37
87. Frage	Was gilt heute für die Auslegung im bilateralen Recht?	37
88. Frage	Worauf haben sich die Parteien zur Auslegung neu verständigt?	37
89. Frage	An wen richtet sich der neue Auslegungsgrundsatz?	37
90. Frage	Was würde geschehen, wenn die Schweiz in einem konkreten Fall die parallele Auslegung verweigerte?	37
91. Frage	Gibt es Ausnahmen vom Grundsatz der homogenen Auslegung?	37
92. Frage	Zum Vergleich: Was gilt im EWR und anderswo?	38
93. Frage	Welche Kritik wird gegenüber der parallelen bzw. homogenen Auslegung vorgebracht?	38
III.	ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG DER BETROFFENEN ABKOMMEN	39
94. Frage	Worum geht es beim Thema der Überwachung?	39
95. Frage	Was gilt heute im bilateralen Recht?	39
96. Frage	Was ist das Verhandlungsergebnis zur Überwachung?	39
97. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	39
98. Frage	Welche Kritik wird gegenüber der vorgesehenen Lösung zur Überwachung vorgebracht?	40
IV.	STREITBEILEGUNG IN DEN BETROFFENEN ABKOMMEN	41
99. Frage	Worum geht es bei der Streitbeilegung?	41
100. Frage	Was gilt im heutigen bilateralen Recht?	41
101. Frage	Gibt es in der heutigen Praxis Schweiz-EU viele ungelöste Probleme?	42
102. Frage	Worüber haben nun die Schweiz und die EU mit Bezug auf die Streitschlichtung verhandelt?	42
103. Frage	Welche Gerichte sind für die Streitschlichtung theoretisch denkbar?	42
104. Frage	Und welche Gerichte sind rechtlich möglich?	43
105. Frage	Wo findet sich der verfassungsrechtliche Grundsatz der Autonomie der EU-Rechtsordnung?	43
106. Frage	Was gab den Anlass zur Entwicklung des Autonomiegrundsatzes?	43
107. Frage	Was ist für die EU die rechtliche Folge des Grundsatzes mit Bezug auf Abkommen mit Nichtmitgliedstaaten?	44
108. Frage	Könnte denn die EU nicht einfach die EU-Grundverträge ändern, so dass der EuGH diese abschliessende Auslegungskompetenz nicht mehr hat?	44
109. Frage	Käme denn für die Streitschlichtung aus der EU-Logik z.B. der EFTA-Gerichtshof überhaupt je in Frage, und wenn ja, für welche Fragestellungen?	44
110. Frage	Weshalb war der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nicht im Gespräch?	44
111. Frage	Welches ist die institutionelle Stellung des EU-Gerichtshofs (EuGH) im internen System der Europäischen Union?	45
112. Frage	Welche Rolle spielen Verfahren vor dem EuGH in den rechtlichen Aussenbeziehungen der EU?	45
113. Frage	Welche Rolle spielen Verfahren vor dem EuGH heute schon im bilateralen Recht?	45
114. Frage	Worüber wurde verhandelt?	46
115. Frage	Was ist das Verhandlungsergebnis für die Streitbeilegung?	46
116. Frage	Was sind Ausgleichsmassnahmen?	47
117. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	47
118. Frage	Welche Kritik wird in der Schweiz im Zusammenhang mit der Streitschlichtung vorgebracht?	48
V.	STAATLICHE BEIHILFEN	49
119. Frage	Worum geht es bei den staatlichen Beihilfen?	49
120. Frage	Was hat dieses Thema mit den institutionellen Fragen zu tun?	49
121. Frage	Warum ist das Thema für die Schweiz wichtig?	49
122. Frage	Was ist das Verhandlungsergebnis?	49
123. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	50
124. Frage	Welche Kritik wird gegenüber einer Neuregelung der staatlichen Beihilfen vorgebracht?	50
TEIL 3:	WEITERE ELEMENTE DES VERHANDLUNGSPAKETS	51
I.	NEUE ABKOMMEN UND DIE INSTITUTIONELLEN FRAGEN	51
125. Frage	Welche neuen Abkommen gehören zum Paket?	51
126. Frage	Worum geht es beim Thema Gesundheitssicherheit?	51
127. Frage	Worum geht es beim neuen Kooperationsabkommen über die Gesundheit?	51
128. Frage	Inwiefern sind die institutionellen Fragen für das Gesundheitsabkommen relevant?	52

129. Frage	Worum geht es beim neuen Abkommen über die Lebensmittelsicherheit?	52
130. Frage	Welche Teile des Landwirtschaftsabkommen sind für den gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum relevant?	52
131. Frage	In welcher Form sollen die neue Regeln abgeschlossen werden?	52
132. Frage	Inwiefern sind die institutionellen Fragen für das Abkommen über die Lebensmittelsicherheit relevant?	53
133. Frage	Worum geht es beim neuen Abkommen über den Stromhandel?	53
134. Frage	Was bedeutet eine Öffnung des Schweizer Strommarktes?	53
135. Frage	Inwiefern sind die institutionellen Fragen für das Stromabkommen relevant?	54
136. Frage	Enthält das Stromabkommen eine Regelung über die staatlichen Beihilfen?	54
II.	<i>BETEILIGUNG DER SCHWEIZ AN EU-PROGRAMMEN, V.A. IM BEREICH DER FORSCHUNG</i>	55
137. Frage	Worum geht es bei den EU-Programmen und der Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten?	55
138. Frage	An welchem EU-Programmen war die Schweiz früher beteiligt und was ist dann geschehen?	55
139. Frage	Was wurde in den Verhandlungen für die Zukunft erreicht?	55
140. Frage	Ab welchem Zeitpunkt kann das neue Programmabkommen Wirkung entfalten?	55
141. Frage	Weshalb liegt der Entwurfstext für das Programmabkommen bereits vor?	56
142. Frage	Um welche Programmbereiche geht es im Rahmen des Pakets?	56
143. Frage	Um welche konkreten Programme geht es im Rahmen des Pakets?	56
144. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	56
III.	<i>SCHWEIZERISCHE KOHÄSIONSBETRÄGE</i>	57
145. Frage	Worum geht es bei den sog. Kohäsionsbeiträgen der Schweiz?	57
146. Frage	Welche Beiträge hat die Schweiz in der Vergangenheit geleistet, und warum geht es nun um weitere Zahlungen?	57
147. Frage	Was wurde in den Verhandlungen erreicht?	57
148. Frage	Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?	57
IV.	<i>DIALOGE ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU</i>	58
149. Frage	Worum geht es bei den Dialogen Schweiz-EU?	58
150. Frage	Wann wurde der Finanzdialog Schweiz-EU wieder aufgenommen?	58
151. Frage	Was hat der Finanzdialog mit der Börsenäquivalenz zu tun?	58
152. Frage	Um was geht es beim „hochrangigen politischen Dialog Schweiz-EU“?	58
V.	<i>WEITERE VEREINBARUNGEN IM BEREICH DER DIGITALISIERUNG?</i>	59
153. Frage	Enthält das Paket auch Inhalte aus dem Digitalbereich?	59
154. Frage	Welche Erwartungen bestehen an ein allfälliges Datenschutzabkommen Schweiz-EU?	59
155. Frage	In welchen weiteren Digitalisierungsthemen besteht allenfalls ein bilateraler Harmonisierungsbedarf?	59
ANHANG I:	<i>ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN BILATERALEN ABKOMMEN</i>	60
ANHANG II:	<i>SCHIEDSVERFAHREN</i>	61
ANHANG III:	<i>AUSGLEICHSMASSNAHMEN</i>	62

TEIL 1: EINFÜHRUNG UND ÜBERBLICK

I. DAS BILATERALE RECHT UND SEINE ENTWICKLUNG

Das EU-Recht und die Schweiz:

Die Schweiz ist mit den sie umringenden Ländern kulturell, geschichtlich und wirtschaftlich eng verbunden. Alle unsere Nachbarländer gehören der Europäischen Union (EU) oder dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an. Sie bilden einen grossen Wirtschaftsraum, der auf gemeinsamen, im EU-Recht entwickelten Regeln beruht. Als Exportland kann sich die Schweiz diesen Regeln nicht entziehen. Sie pflegt eine Annäherung daran einerseits durch den Abschluss von Abkommen mit der EU und andererseits durch einseitige Anpassungen im schweizerischen Recht (sog. autonomer Nachvollzug).

Bilaterale Abkommen, bilaterales Recht, bilateraler Weg:

„Bilaterale Abkommen“ nennen wir in der Schweiz die Abkommen, welche die Schweiz im Laufe der Zeit mit der EU und ihren Vorgängerorganisationen zu unterschiedlichsten Themen geschlossen hat. Die bilateralen Abkommen bilden das „bilaterale Recht“ und sind sozusagen die Pflastersteine des „bilateralen Wegs“.

Entwicklung des bilateralen Rechts:

Seit seinen Anfängen in den 1950er Jahren hat sich nicht nur die Anzahl der bilateralen Abkommen, sondern auch ihr Inhalt immer wieder verändert. Über den Abschluss neuer Abkommen sowie die Änderung bestehender Abkommen führen die Schweiz und die EU jeweils Verhandlungen.

Verhandlungen über das „Paket“:

Die über die sog. institutionellen Fragen ab 2014 geführten Verhandlungen konnten damals nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Die EU und die Schweiz gingen darauf in neuen Verhandlungen ab März 2024 über die institutionellen Fragen hinaus und bezogen weitere Elemente ein, in denen sie eine Lösung für wichtig erachten. Die Verhandlungen betrafen deshalb ein „Paket“ von verschiedenen Elementen. Der Bundesrat verspricht sich davon die Stabilisierung und die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs. Die Verhandlungen wurden im Dezember 2024 inhaltlich abgeschlossen und wurden am 21. Mai 2025 formell beendet.

Politisches Verfahren:

Der Abschluss von Abkommen folgt den Verfahrensvorschriften der Parteien, hier also der EU und der Schweiz. In der Schweiz rechtlich relevant sind der Bundesrat, das Bundesparlament, die Kantone und – im Fall einer Volksabstimmung – das Schweizer Stimmvolk.

1. *Bedeutung und Umfang des bilateralen Rechts*

1. Frage **Warum ist das EU-Recht für die Schweiz wichtig?**

Die Schweiz ist mit den sie umringenden Ländern kulturell, geschichtlich und wirtschaftlich eng verbunden. Alle Nachbarländer der Schweiz gehören der Europäischen Union (EU) oder dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die daran beteiligten Länder bilden einen grossen Wirtschaftsraum, der auf gemeinsamen, im EU-Recht entwickelten Regeln beruht. Als Exportland kann sich die Schweiz diesen Regeln nicht entziehen. Sie pflegt eine Annäherung daran einerseits durch den Abschluss von Abkommen mit der EU (siehe nächste Frage), also via den sog. „bilateralen Weg“, und andererseits durch einseitige Anpassungen im schweizerischen Recht (sog. autonomer Nachvollzug). Der bilaterale Weg bildet laut der [Schweizer Bundesverwaltung](#) die Basis für die Partnerschaft zwischen der Schweiz und der EU.

2. Frage **Was ist das bilaterale Recht?**

„Bilaterales Recht“ nennen wir in der Schweiz die Gesamtheit der Abkommen, welche die Schweiz im Laufe der Zeit – genauer: seit den 1950er Jahren – mit der Europäischen Union (EU) und ihren

Vorgängerorganisationen zu unterschiedlichsten Themen geschlossen hat. In der EU verwendet man im Allgemeinen den Begriff der „sektoriellen Abkommen“. Er weist darauf hin, dass die Schweiz mit der EU in ausgewählten Bereichen (eben „Sektoren“) im Rahmen von Verträgen zusammenarbeitet. Im Laufe der Zeit sind zahlreiche Abkommen abgeschlossen worden. Viele davon sind heute nicht mehr in Kraft oder durch neuere Versionen abgelöst worden. Trotzdem gibt es auch heute noch alte Abkommen, die zusammen mit neueren das bilaterale Recht bilden.

Einige Beispiele:

- Die Abkommen über den Handel mit Uhren von 1967 (heute das älteste noch in Kraft stehende bilaterale Abkommen)
- Das Freihandelsabkommen über den Handel mit v.a. Industrieerzeugnissen von 1972 (später ausgeweitet auf verarbeitete Landwirtschaftsprodukte)
- Das Abkommen über die Niederlassung von Versicherungsunternehmen von 1989
- Das Paket der sog. Bilateralen I von 1999, darunter u.a. das Abkommen über die Personenfreizügigkeit („Freizügigkeitsabkommen“, FZA), das Landverkehrsabkommen, das Luftverkehrsabkommen, das Abkommen über Landwirtschaftsprodukte (Agrarabkommen) und das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse (gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, also der technischen Prüfung von Produkten)
- Das Paket der sog. Bilateralen II von 2004, darunter u.a. das Schengenabkommen (über die Abschaffung der Personenkontrollen an den Landesgrenzen, die Polizeizusammenarbeit und das Schengenvisum), das Dublinabkommen (über die Zuständigkeit für Asylverfahren) sowie das Abkommen über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten (ursprünglich: Abkommen über die Zinsbesteuerung, 2015 geändert und umbenannt)
- Das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit von 2009
- Das Abkommen über die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden von 2013
- Das Abkommen über die Zusammenarbeit mit dem EU-Unterstützungsbüro für Asylfragen von 2014
- Das Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme von 2017
- Das Abkommen über Polizeizusammenarbeit von 2019

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (Schweizer Aussenministerium) führt eine [Liste](#) von sämtlichen in Kraft stehenden Abkommen Schweiz-EU.

Der [Anhang I](#) zu diesem Brevier bietet eine Übersicht über die Entwicklung des bilateralen Rechts und die wichtigsten Abkommen.

3. Frage Worum geht es beim bilateralen Recht inhaltlich?

Zählt man sämtliche rechtlichen Abmachungen zwischen der Schweiz und der EU zusammen, so kommt man auf eine Zahl von weit über 100. Eine gewisse Übersicht ergibt sich, wenn man diese vielen Abmachungen in inhaltliche Kategorien einteilt, z.B.:

- Abkommen über den wirtschaftlichen Austausch zwischen der Schweiz und der EU (konkret über den Handel mit Waren, über die Personenfreizügigkeit oder über den Dienstleistungsverkehr). Weil es dabei um Themen geht, welche innerhalb der EU zum sog. Binnenmarktrecht gehören, spricht man hier auch von «Binnenmarktabkommen» (früher auch: «Marktzugangsabkommen»). Vor allem diese Abkommen stützen sich inhaltlich stark auf EU-Recht, d.h. sie übernehmen EU-rechtliche Regeln in den Rechtsbestand der Abkommen hinein. Als Folge davon betrifft die Suche nach modernisierten institutionellen Regeln nur diese Kategorie von Abkommen.
- Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen, z.B. im Bereich der Forschung (zur Zeit im Rahmen einer Übergangslösung z.T. wieder aktiv).
- Abkommen über die Zusammenarbeit der Behörden der Schweiz und der EU (z.B. in den Bereichen des Katastrophenschutzes, der Polizeiarbeit, der Umwelt und des Wettbewerbsrechts).
- Abkommen über weitere Themen, welche nicht in eine der anderen Kategorien passen, wie z.B. über die Zuständigkeit für Asylverfahren (sog. Dublin-System) oder über die Abschaffung der Personenkontrollen an den Landesgrenzen, die Polizeizusammenarbeit und Visumsbestimmungen (sog. Schengen-System).

4. Frage **Wie verhält sich das bilaterale Recht umfangmässig zum EU-Recht?**

Das bilaterale Recht ist thematisch viel weniger umfassender als das EU-Recht. Wichtige bilaterale Abkommen übernehmen inhaltlich EU-Recht, tun dies aber nach heutigem Stand nur bis zu einem gewissen Grad. Durch das bilaterale Recht wird deshalb nie der gesamte EU-Rechtsbestand übernommen, auch nicht in den konkreten Themenbereichen von einzelnen Abkommen (z.B. der Personenfreizügigkeit). Das bilaterale Recht bleibt insofern selektiv. Dies gilt auch dort, wo sich die Schweiz via die Binnenmarktverträge (dazu **Error! Reference source not found.**) am EU-Binnenmarkt beteiligt.

Mit dem im Jahr 2024 verhandelten sog. Paketansatz (dazu ab 6. Frage) kommen zwar bestimmte neue Elemente und Themen dazu (z.B. neue Abkommen in den Bereichen des Stromhandels und der Lebensmittelsicherheit). Auch so bleibt aber das bilaterale Recht im Vergleich zum EU-Recht thematisch deutlich enger.

2. *Entwicklung des bilateralen Rechts und der aktuelle Paketansatz*

5. Frage **Hat sich das bilaterale Recht im Laufe der Zeit verändert?**

Seit seinen Anfängen in den 1950er Jahren hat sich nicht nur die Anzahl der bilateralen Abkommen, sondern auch ihr Inhalt immer wieder verändert. Über den Abschluss neuer Abkommen sowie die Änderung bestehender Abkommen führen die Schweiz und die EU jeweils Verhandlungen.

6. Frage **Um welche Neuerungen geht es zur Zeit und was bedeutet der Begriff „Paket“ in diesem Zusammenhang?**

Die Schweiz und die EU verhandelten über viele Jahre hinweg über mögliche neue Abkommen (z.B. ein Abkommen über den Stromhandel) sowie später über die sog. institutionellen Fragen. Dies führte zum Entwurfstext für ein [Institutionelles Abkommen](#) (E-InstA; dazu 19. Frage), das auch den Weg für weitere Abkommen ebnete. Der Bundesrat lehnte aber 2021 das E-InstA in der damals vorliegenden Form letztlich ab.

Darauf schlug er Gespräche über ein grösseres Paket bestehend aus einer grösseren Anzahl von Themen vor, die zusammen bzw. parallel verhandelt werden sollten. Der Bundesrat erhoffte sich von einer grösseren Palette von Verhandlungsthemen mit zusätzlichen Wunschelementen der Schweiz mehr Spielraum für die Verhandlungen. Die EU akzeptierte den neuen Ansatz und stimmte der Aufnahme von neuen Verhandlungen zu. Diese wurden ab März 2024 geführt.

Im Dezember 2024 schlossen die Schweiz und die EU die Verhandlungen über das [Paket](#) inhaltlich ab. Diese Paket betrifft sowohl den Abschluss neuer Abkommen als auch die Änderung einer Anzahl der heute bestehenden Binnenmarktverträge. Am 21. Mai 2025 wurden die Verhandlungen auch [formell abgeschlossen](#).

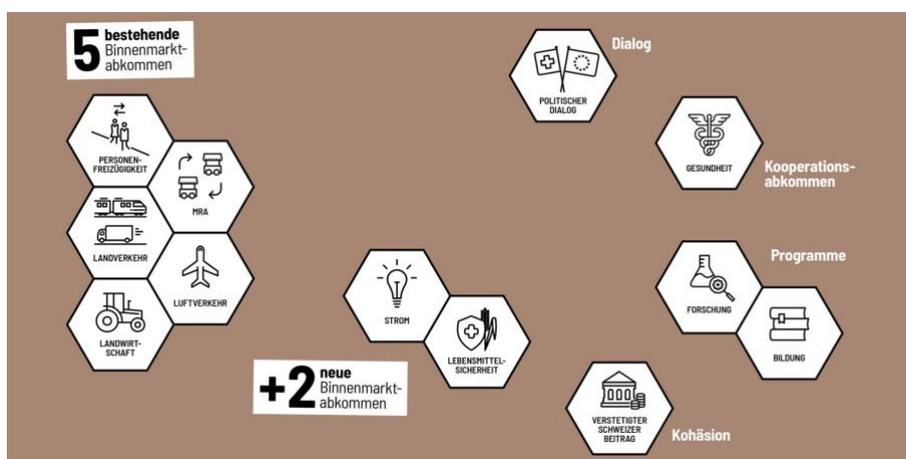
7. Frage **Was gehört zum neuen und grösseren Paket?**

Das Paket besteht aus den folgenden inhaltlichen Elementen:

- Die schon bisher relevanten institutionellen Fragen, dies allerdings nicht mehr in der Gestalt von gemeinsamen Regeln für mehrere Abkommen in der Gestalt eines Rahmenabkommens (also nun nicht mehr verfolgter sog. horizontaler Ansatz). Stattdessen sollten die institutionellen Änderungen jeweils in die einzelnen Binnenmarktverträge eingefügt werden, begleitet von thematisch bedingten Sonderregeln und Ausnahmen (sog. vertikaler Ansatz). Als Folge dieser Änderung erscheint ein Element aus dem E-InstA, das in der öffentlichen Diskussion in der Schweiz z.T. zu Kritik geführt hatte, nun nicht mehr, nämlich die sog. «Super-Guillotine-Klausel». Diese Klausel sah für den Fall der Kündigung des InstA vor, dass dieses sechs Monate nach Erhalt der Kündigung ausser Kraft treten werde, zusammen mit allen denjenigen künftigen Abkommen, auf welche sich das InstA bezogen hätte. (Die gleiche Art von Klausel findet sich bereits in den Abkommen des Pakets der Bilateralen I; diese ursprünglichen Guillotine-Klauseln bleiben bestehen).
- Die inhaltliche Modernisierung der Wettbewerbsregeln über die staatlichen Beihilfen in den Abkommen über den Luft- und Landverkehr. (Diese Abkommen enthalten bereits jetzt Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen.)

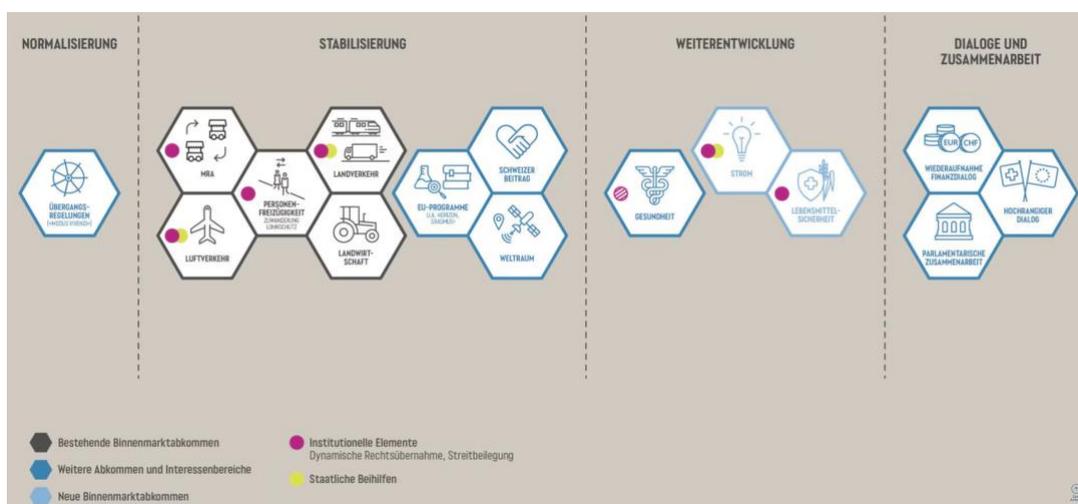
- Die Neubelebung der Teilnahme der Schweiz an diversen EU-Programmen, darunter u.a. im Bereich der Forschung und der Bildung. Dazu gab es früher schon Abkommen, die aber zeitweise nicht erneuert wurden.
- Die Schaffung eines dauerhaften Rahmens für einen Schweizer Kohäsions- bzw. Solidaritätsbeitrag. Dazu gab es schon bisher zeitlich befristete Vereinbarungen, aufgrund derer die Schweiz v.a. an Entwicklungsprojekte in wirtschaftlich weniger entwickelten EU-Staaten beitrug.
- Der Abschluss von neuen Abkommen in den Bereichen Strom (einschliesslich Wettbewerbsregeln über die staatlichen Beihilfen), Lebensmittelsicherheit und Gesundheit.
- Schaffung eines hochrangigen (auf Ministerialstufe) politischen Dialogs zwischen der Schweiz und der EU.

In einer frühen Phase (2024) seiner Informationen für die Öffentlichkeit stellte der Bundesrat das Paket wie folgt dar:



Quelle: ©EDA, online nicht mehr verfügbar

Später fasste der Bundesrat die Elemente des Pakets aus politischer Sicht mit den Stichworten «Normalisierung» (gemeint sind Übergangsregelungen, welche die Beziehungen zur EU normalisieren), «Stabilisierung», «Weiterentwicklung» und «Dialoge und Zusammenarbeit» zusammen:



Quelle: ©EDA, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2023/europa.html>

Der Bundesrat hat zu den verschiedenen Elementen des Pakets bzw. den einzelnen Themenbereichen [Faktenblätter](#) veröffentlicht, welche online verfügbar sind.

8. Frage Welche Bezeichnungen werden im Zusammenhang mit dem Paket verwendet?

Der Bundesrat spricht von einem Paket zur «[Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs](#)». In der Öffentlichkeit wird immer häufiger auch die Kurzbezeichnung «Bilaterale III» gehört, z.B. vom Wirtschaftsverband [Economiesuisse](#). Umgekehrt werden von kritischen Kreisen wie der [Schweizerischen Volkspartei](#) negativ konnotierte Begriffe wie «Unterwerfungsvertrag» verwendet.

3. *Politisches Verfahren zum „Paket“, vor allem in der Schweiz*

9. Frage Wer ist in der Schweiz an der Diskussion um das Verhandlungspaket beteiligt?

Rechtlich relevant sind der Bundesrat, das Bundesparlament (und damit auch die dort vertretenen politischen Parteien), die Kantone und – im Fall einer Volksabstimmung – das Schweizer Stimmvolk. An der öffentlichen Diskussion über das Paket beteiligen sich darüber hinaus unterschiedlichste Anspruchsgruppen, darunter etwa die politischen Parteien, Schweizer Regionen, Branchen- und Interessenverbände, Sozialpartner und mehr oder weniger lose Organisationen, die z.T. gezielt mit Blick auf die Thematik errichtet worden sind. Eine besondere Stellung haben dabei die Sozialpartner.

10. Frage Wer wurde zum Entwurf des schweizerischen Verhandlungsmandats konsultiert?

Der Bundesrat führte bei den Aussenpolitischen Kommissionen und weiteren interessierten Kommissionen des Parlaments sowie bei den Kantonen Konsultationen zum Mandatsentwurf für dem Paketansatz durch. Die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden ebenfalls zur Stellungnahme eingeladen.

11. Frage Was ergaben die Konsultationen?

Alle Konsultierten äusserten sich positive zur Aufnahme von neuen Verhandlungen, wenn auch mit unterschiedlich formulierten Vorbehalten und Erwartungen.

Der Bundesrat hat die Konsultationsergebnisse in einem [Bericht](#) vom 8.3.2024 veröffentlicht. Die folgenden Links leiten zu wichtigen Konsultationsantworten:

Parlament:

[APK-N](#) (Aussenpolitische Kommission des Nationalrats), [APK-S](#) (Aussenpolitische Kommission des Ständerats), [Allgemeine Übersicht](#) über weitere Stellungnahmen von Sachbereichskommissionen des Parlaments.

Weitere wichtige Konsultationsteilnehmende:

[KdK](#) (Konferenz der Kantone), [SGB](#) (Schweizerischer Gewerkschaftsbund), [SAV](#) (Schweizerischer Arbeitgeberverband), [economiesuisse](#)

Der Bundesrat übernahm eine Anzahl von Empfehlungen aus der Konsultation in die endgültige Formulierung des Verhandlungsmandats. Sie sind in der [Medienmitteilung](#) vom 8.3.2024 unter „Übernommene Empfehlungen“ aufgelistet.

12. Frage Wer führte die Verhandlungen?

Die Verhandlungen wurden auf der Seite der Schweiz vom Bundesrat und auf der Seite der EU von der Europäischen Kommission, einem wichtigen Organ der EU, geführt. Die Kommission handelte auf Instruktion des sog. Ministerrates, in welchem die EU-Mitgliedstaaten vertreten sind.

13. Frage Wie ist nach dem Verhandlungsabschluss der weitere Ablauf?

Die Verhandlungen wurden im Dezember 2024 inhaltlich abgeschlossen (zur Vorgeschichte ...#, ab 16.F). Danach folgten die in solchen Fällen üblichen letzten Textbereinigungen (im Fachjargon «*legal scrubbing*» genannt) sowie die Übersetzungsarbeiten. In der Schweiz laufen zugleich Arbeiten zur innenpolitischen Umsetzung des Pakets, insbes. zu Begleitmassnahmen mit Blick auf die neuen

institutionellen Elemente in den Binnenmarktverträgen. Die Chefunterhändler der Schweiz und der EU sowie die Schweizer Co-Verhandlungsführenden aus den zuständigen Bundesämtern haben am 21. Mai 2025 in Bern die Abkommen des Pakets Schweiz-EU vorunterschieden («paraphiert»). Mit der Paraphierung ist der Verhandlungsprozess mit der EU formell abgeschlossen worden. Der Bundesrat plant die Veröffentlichung der übersetzten Vertragstexte als Teil der Unterlagen für die Vernehmlassung, die er noch vor der Sommerpause 2025 eröffnen will. Die Vernehmlassung soll bis Ende Oktober 2025 dauern. Danach will der Bundesrat seinen Entwurf der Botschaft im Lichte der Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeiten. Die Botschaft soll im März 2026 an das Bundesparlament gehen.

Für einen bestimmten Unterteil des Pakets meldete der [Bundesrat](#) bereits im April 2025 eine z.T. raschere Entwicklung, nämlich für sog. Programmabkommen (dazu ab Teil 3:II). Danach haben die Chefunterhändler der Schweiz und der EU das EU-Programmabkommen bereits am 2. April 2025 in Brüssel paraphiert. An seiner Sitzung vom 9. April 2025 hiess der [Bundesrat](#) das EU-Programmabkommen und die dazugehörigen Protokolle in den Bereichen Bildung, Forschung, Innovation und Gesundheit gut und ermächtigte Bundesrat Guy Parmelin, dieses Abkommen zu unterzeichnen.

Das Abkommen tritt zwar erst mit der Ratifizierung des Pakets in Kraft, soll aber bereits nach der für den November 2025 geplanten Unterzeichnung vorläufig angewendet werden können. Dies wäre v.a. aus der Sicht der Schweizer Forschung und ihrer Wettbewerbsfähigkeit sehr positiv. Das neue Programme soll eine rückwirkende Assoziierung per 1. Januar 2025 an das Forschungsprogramm *Horizon Europe*, dem Euratom-Programm und das *Digital Europe Programme* ermöglichen.

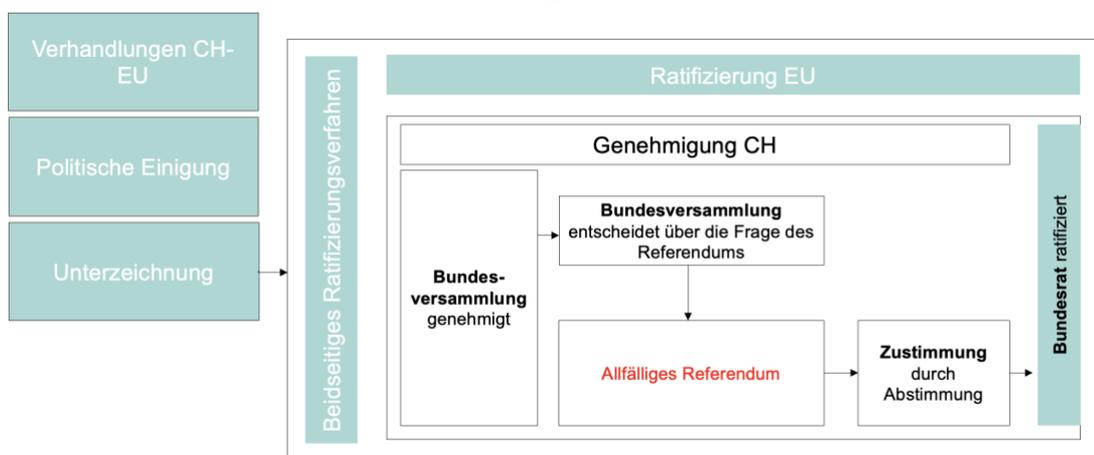
Nach der Unterzeichnung können die neuen Abkommen erst in Kraft treten, nachdem sie in der Schweiz und der EU nach den jeweiligen internen Vorschriften gutgeheissen und sodann von der EU und der Schweiz formell ratifiziert werden.

Auf der schweizerischen Seite erfordert die Gutheissung in einem ersten Schritt die Zustimmung durch das Bundesparlament. Der Bundesrat wird dem Bundesparlament das Verhandlungsergebnis unterbreiten. Dafür verfasst er eine Botschaft. Sie wird laut den [Informationen des Bundesrats](#) das Abkommenspaket, die Anpassung der Schweizer Gesetzgebung sowie die schweizerischen Begleitmassnahmen umfassen. Darauf dürfte eine Volksabstimmung folgen (siehe dazu nächste Frage).

In einem zweiten Schritt kommt es möglicherweise zu einer Volksabstimmung (siehe dazu die nächste Frage). Sie würde frühestens 2027 und vielleicht eher 2028 stattfinden.

Nach der landesinternen Zustimmung zum Abkommenspaket nimmt der Bundesrat formell die sog. Ratifizierung der Abkommen vor, also die rechtskräftige Bestätigung des Abschlusses der Abkommen. Erst wenn dies auch von Seiten der EU erfolgt ist, kann das Paket in Kraft treten. Die praktische Anwendbarkeit der neuen Regeln richtet sich nach den Vorgaben in den entsprechenden Abkommen. So sieht das Paket z.B. für das Personenfreizügigkeitsabkommen für gewisse Anpassungen an neueres EU-Recht mehrjährige Fristen vor. Dies gibt allen Beteiligten Zeit, sich darauf vorzubereiten.

Schematisch lässt sich der gesamte Ablauf wie folgt darstellen:



Quelle: eigene Darstellung

14. Frage Wann und in welcher Form muss das Abkommenspaket dem Volk vorgelegt werden?

Ob und wie sich nach einem allfälligen positiven Entscheid des Bundesparlaments das Stimmvolk zum Abkommenspaket äussern kann, bestimmt formell das Bundesparlament gemäss [Art. 22 ff.](#), insbesondere [Art. 24](#), des Parlamentsgesetzes, und unter Beachtung der Vorgaben im [2. Kapitel](#) der Bundesverfassung (BV) über «Initiative und Referendum».

Die Bundesverfassung unterscheidet zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum. Gemäss Art. 140 Abs. 1 Buchst. b BV müssen Staatsverträge dann obligatorisch dem Volk und den Kantonen vorgelegt werden, wenn sie den «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften» betreffen. In einem solchen Fall erfordert die Zustimmung in der Abstimmung das sog. doppelte Mehr, d.h. die Zustimmung von Volk *und* Kantonen. Im Fall des fakultativen Referendums kommt es nur dann zur Abstimmung, wenn fristgerecht 50'000 gültige Unterschriften von stimmberechtigten Personen gesammelt wurden.

Über die Art des Referendums entscheidet das Bundesparlament. Der Bundesrat unterbreitet ihm hierzu einen Vorschlag.

In den meisten Fällen entscheidet das Bundesparlament entsprechend dem Text der Bundesverfassung. So wurden z.B. das Schengenassoziationsabkommen (das eine dynamische Übernahme von neuem EU-Recht vorsieht) nicht dem obligatorischen Staatsvertragesreferendum unterstellt.

In der Vergangenheit unterstellte das Bundesparlament allerdings abweichend vom Wortlaut der Verfassung vereinzelt Abkommen dem obligatorischen Staatsvertragesreferendum, welche die Bedingungen von Art. 140 Abs. 1 Buchst. b BV nicht erfüllten. Es begründete dies mit ihrer Bedeutsamkeit. In der Diskussion um diese Frage kam in der Folge der Begriff des «obligatorischen Staatsvertragesreferendums sui generis» (also «eigener Art», ausserhalb des Rahmens der Bundesverfassung) auf.

Das hier zur Diskussion stehende Abkommenspaket betrifft nach dem Wortlaut der Verfassung klar nicht den Fall eines Beitritts zu einer Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft (anders wäre es, wenn es um einen EU-Beitritt ginge). Trotzdem wird in der politischen Diskussion z.T. argumentiert, es müsse einem obligatorischen Staatsvertragesreferendum unterstellt werden.

Der Bundesrat beauftragte das Bundesrat für Justiz, zur Frage des Referendums eine rechtliche Analyse vorzulegen. In seinem [Bericht](#) «Das Staatsvertragesreferendum im Bundesverfassungsrecht. Rechtliche Übersicht und Analyse» vom 27. Mai 2024 wies das Bundesamt u.a. auf die politischen und rechtlichen Entwicklungen in der Schweiz seit früheren Entscheiden des Bundesparlaments zugunsten eines obligatorischen Staatsvertragesreferendums hin: Eine Änderung von Art. 140 BV zugunsten eines ausgeweiteten obligatorischen Staatsvertragesreferendums wurde mehrfach abgelehnt. Der Bericht hält vor diesem Hintergrund fest, dass Art. 140 BV die Frage der Art des Referendums abschliessend regelt. Er schliesst daraus, dass für das hier vorliegende Paket das fakultative Referendum zur Verfügung stehen muss.

Der [Bundesrat](#) hat sich Ende April 2025 für diese Lösung ausgesprochen. Der Entscheid über die Form des Referendums liegt beim Bundesparlament.

Im Folgenden legt das vorliegende Brevier den Hauptfokus auf die institutionellen Fragen im soeben beschriebenen Paketansatz (siehe unten ab Teil 1 II. und Teil 2:). Danach geht es kurz auch auf weitere Elemente des Pakets ein (unten Teil 3:).

Die Entwurfstexte der neuen Abkommen liegt zur Zeit der Veröffentlichung der vorliegenden Ausgabe diese Breviers erst für die Beteiligung der Schweiz an ausgewählten [EU-Programmen](#) vor; für die anderen Elemente des Pakets steht die Veröffentlichung noch aus. Dort, wo Entwurfstexte noch fehlen, stützen sich die folgenden Informationen einstweilen auf die [Faktenblätter](#) des Bundesrats sowie auf die Informationen der EU über das Ergebnis der Verhandlungen ([Medienmitteilung](#) sowie ein [Frage- und Antwortdocument](#)).

II. INSTITUTIONELLE ASPEKTE: THEMATIK UND VERLAUF UND GRUNDZÜGE IM PAKET

Institutionelle Fragen:

Der institutionelle Teil eines Abkommens betrifft seine Funktionsweise. Dazu gehört insbes. die Frage, wie sichergestellt wird, dass das Abkommen in der Praxis richtig ausgelegt und angewandt wird, weiter aber auch, wie es bei Bedarf an neue Verhältnisse angepasst („aufdatiert“ oder „aktualisiert“) wird. Die Schweiz und die EU sind sich darüber einig, dass die institutionellen Regeln wichtiger bilateraler Abkommen modernisiert werden sollen. In der Schweiz spricht man in diesem Zusammenhang von den „institutionellen Fragen“.

Verhandlungen über die institutionellen Fragen:

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über die institutionellen Fragen betrafen die Weiterentwicklung bzw. inhaltliche Anpassung der bilateralen Abkommen an neueres EU-Recht, die Auslegung ihrer Bestimmungen, die Überwachung der Einhaltung der Abkommen und den Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Parteien über die Auslegung und die Anwendung der Abkommen.

Betroffene Abkommen:

Die institutionellen Fragen beziehen sich auf eine kleine Zahl von bereits bestehenden sowie weiter auf zwei angedachte neue bilaterale Binnenmarktverträge. Diese Verträge leiten sich inhaltlich zu einem wesentlichen Teil von EU-Recht ab, genauer dem Recht des EU-Binnenmarktes.

Für die Schweiz besonders wichtige Bereiche:

Der Bundesrat identifizierte nach den Konsultationen zum damals vorliegenden Entwurfstext für ein Institutionelles Abkommen drei thematische Bereiche, in denen eine Mehrheit der konsultierten Kreise zusätzliche Klarstellungen und Ergänzungen wünschte, nämlich 1. die EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie, 2. der Lohnschutz und 3. die staatlichen Beihilfen. Die beiden ersten Punkte betreffen das Aufdatieren des bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommens, der letzte Punkt insbes. das Aufdatieren des Luftverkehrsabkommens und ein neues Stromabkommen.

1. *„Institutionelle Aspekte“ und die „institutionellen Fragen“*

15. Frage Worum geht es bei den „institutionellen Aspekten“ des bilateralen Rechts?

Internationale Verträge haben jeweils zwei Seiten: Die eine Seite betrifft die inhaltliche Thematik (z.B. den Handel mit Waren, die Personenfreizügigkeit oder den Flugverkehr), die andere Seite die Funktionsweise des Vertrags oder seine Spielregeln. Diese zweite Seite ist die institutionelle Seite. Dazu gehören insbes. die Frage, wie sichergestellt wird, dass die Verträge in der Praxis richtig ausgelegt und angewandt werden, weiter aber auch die Frage, wie die Verträge in der Zukunft bei Bedarf an neue Verhältnisse angepasst werden können. Von den zwischen der Schweiz und der EU verhandelten institutionellen Fragen ist weiter die Thematik der staatlichen Beihilfen betroffen (siehe Teil 2:V.).

16. Frage Wie sieht der institutionelle Rahmen im bisher geltenden bilateralen Recht aus und warum soll er modernisiert werden?

Je nach Vertrag sind die institutionellen Aspekte nur zum Teil und/oder verschieden geregelt. Man muss sich dabei vor Augen führen, dass viele Verträge schon recht alt sind und aus einer Zeit stammen, zu der man noch weniger als heute an detaillierte institutionelle Bestimmungen dachte. Einen einheitlichen Rahmen für die institutionelle Seite des heutigen bilateralen Rechts gibt es deshalb nicht. Das macht die Sache komplex. Hinzu kommt, dass es im heutigen System keine juristische Möglichkeit gibt herauszufinden, wer Recht hat, wenn sich die Schweiz und die EU darüber streiten, ob ein bestimmtes Abkommen richtig angewandt wird. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass einzelne grundsätzliche Uneinigheiten über Jahre bestehen blieben, ohne dass dafür eine Lösung gefunden werden konnte.

Die institutionellen Fragen gehen vor diesem Hintergrund auf ein Anliegen der EU zurück. Nach einer Gesamtanalyse des bilateralen Rechts teilte sie der Schweiz ihren Wunsch mit, die institutionelle

Seite von wichtigen Binnenmarktverträgen zu vereinheitlichen und zugleich so zu erneuern bzw. zu modernisieren, dass die inhaltliche Übereinstimmung (Homogenität) dieser Verträge mit dem EU-Recht, von welchem sie sich ableiten, gewährleistet ist. Im Jahr 2009 hielt die EU fest, dass sie neue Binnenmarktverträge mit der Schweiz nur noch unter der Bedingung eines neuen, auf Homogenität gerichteten institutionellen Rahmens für schon bestehende und künftige Binnenmarktverträge schliessen wolle. Später machte sie auch eine inhaltliche Modernisierung bestehender Verträge grundsätzlich von institutionellen Fortschritten (und ihren eigenen Interessen) abhängig.

Auf der Seite der Schweiz ist der Bundesrat (der in der Schweiz für die Aussenpolitik zuständig ist) der Meinung, dass die Schweiz von einem erneuerten institutionellen System des bilateralen Rechts profitieren würde. Er stimmte deshalb Verhandlungen über diese Thematik zu. Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass eine regelmässige Aufdatierung sowie eine einheitliche Anwendung und Auslegung von wichtigen Binnenmarktverträgen im Interesse der Schweiz liegt, damit wirtschaftliche tätige Personen und Unternehmen gleiche Chancen sowie Rechtssicherheit haben und damit der Standort Schweiz in Europa weiterhin attraktiv bleibt. Der Bundesrat möchte den bilateralen Weg stabilisieren und für die Zukunft entwicklungsfähig machen.

17. Frage Was ist mit dem Begriff der „institutionellen Fragen“ gemeint?

Als „institutionelle Fragen“ bezeichnete man in der Schweiz vor allem während der Verhandlungen die in der vorherigen Frage erwähnte Thematik, also die Bemühungen, die institutionellen Aspekte von ausgewählten bilateralen Binnenmarktverträgen zu erneuern.

2. Verlauf der Bemühungen um die institutionellen Fragen

18. Frage Wie viele Verhandlungsanläufe gab es zur Lösung der institutionellen Fragen?

Es gab bisher zwei solche Anläufe: Verhandlungen von Mai 2014 bis Dezember 2018 sowie, nach dem Scheitern des ersten Anlaufs, von März bis Dezember 2024.

19. Frage Was geschah im ersten Anlauf?

In einem ersten Anlauf nahmen die Schweiz und die EU im Mai 2014 Verhandlungen über die institutionellen Fragen auf. Sie führten zu einem [Entwurfstext für ein Institutionelles Abkommen](#) (E-InstA), welches der Bundesrat am 7. Dezember 2018 veröffentlichte. Es wurde in der öffentlichen Diskussion oft als «Rahmenabkommen» bezeichnet, weil es in einem einzigen Abkommen erneuerte institutionelle Regeln für eine Anzahl von schon bestehenden Verträgen einführen wollte. Nachdem er in der Schweiz Konsultationen hierzu durchgeführt hatte, teilte der Bundesrat der EU im Juni 2019 mit, dass er das Abkommen über weite Strecken als im Interesse der Schweiz erachte, zu bestimmten Punkten aber Klärungen als erforderlich erachte. Am 26. Mai 2021 befand der Bundesrat, dass zu diesen Punkten nicht genügend erreicht worden war. Er beschloss deshalb, das Abkommen in der damals vorliegenden Entwurfsform des E-InstA [nicht zu unterzeichnen](#). Als Folge davon wurden die Verhandlungen abgebrochen.

20. Frage Was geschah im zweiten Anlauf?

Der zweite Anlauf begann mit Sondierungsgesprächen zwischen der Schweiz und der EU über mögliche neue Verhandlungen ab dem März 2022. Dabei ging es nicht mehr nur um die institutionellen Fragen, sondern im Rahmen des vom Bundesrat vorgeschlagenen sog. Paketansatzes (dazu ab 6. Frage) auch um weitere Themen. Die Schweiz und die EU (bzw. die für sie handelnde Europäische Kommission) hielten die Ergebnisse der Gespräche in einem gemeinsamen Dokument («[Gemeinsame Verständigung](#)» bzw. in der Originalsprache «*Common Understanding*» vom 27. Oktober 2023) fest.

Auf dieser Basis erarbeiteten sodann beide Parteien Entwürfe für neue Verhandlungsmandate. Nachdem der Bundesrat am 21. Juni 2023 dazu bereits erste Eckwerte [verabschiedet](#) hatte, [informierte](#) er am 15. Dezember 2023 über den Stand der Arbeiten, einschliesslich eines Entwurfes für die Verhandlungsleitlinien. Die EU [informierte](#) ebenfalls und veröffentlichte ihrerseits u.a. den [Entwurfstext](#) für ihr Mandat. Der Bundesrat [verabschiedete](#) und veröffentlichte am 8. März 2024 das [definitive Verhandlungsmandat](#). Die EU [verabschiedete](#) und veröffentlichte ihrerseits am 12. März 2024 ihr [definitives Verhandlungsmandat](#).

Die Verhandlungen wurden am 18. März 2024 formell aufgenommen; damit einher ging zugleich eine erste Entspannung im Forschungsbereich (siehe 138. Frage). Die Parteien schlossen die neuen Verhandlungen im Dezember 2024 inhaltlich ab.

21. Frage Wo liegt der inhaltliche Unterschied zwischen dem ersten und dem zweiten Anlauf?

Anders als bei der früheren Idee eines „Rahmenabkommens“ geht es jetzt für die institutionellen Fragen nicht mehr um ein einziges Abkommen zur Änderung einer Anzahl von schon bestehenden Abkommen. Stattdessen sollen die institutionellen Fragen einzeln für die betroffenen Abkommen verhandelt und beschlossen werden. Sie sollen in Protokollen zu den einzelnen Abkommen festgelegt werden. Im Paketansatz wurden deshalb parallel Verhandlungen zu verschiedenen Abkommen geführt, welche zudem auch über die institutionellen Fragen hinausgehen.

3. *Worum geht es genauer bei den institutionellen Aspekten im Paket?*

22. Frage Was ist das Grundanliegen der EU mit Bezug auf die institutionellen Aspekte?

Die EU möchte einheitliche Spielregeln für den von ihr geschaffenen Binnenmarkt. Beim EU-Binnenmarkt geht es zuerst einmal um gemeinsame Regeln für den wirtschaftlichen Austausch zwischen den EU-Staaten selber. Man spricht von den sog. „vier Freiheiten“ bzw. vom grenzüberschreitenden freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital (d.h. Investitionen), ergänzt durch Wettbewerbsrecht. Das EU-Recht sieht dafür Verbote von Hindernissen für den Verkehr und das wirtschaftliche Tätigwerden über die Landesgrenzen vor. Diese Verbote werden ergänzt durch weitere gemeinsame Vorschriften (Harmonisierung), z.B. über die Herstellung von Produkten (wie etwa Schokolade) oder über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen von Produkten. In der Praxis verändert sich der Bedarf nach der rechtlichen Regelung von Wirtschaftstätigkeiten ständig. Aus diesem Grund entwickeln sich auch die Binnenmarktregeln der EU laufend weiter.

Der eigentliche EU-Binnenmarkt besteht aus dem Gebiet der zur Zeit 27 EU-Mitgliedstaaten. Zugleich sind aber einige Nichtmitgliedstaaten, darunter die Schweiz, in unterschiedlichem Mass daran beteiligt. Die EU hält es für wichtig, dass in diesem sog. «erweiterten Binnenmarkt» grundsätzlich die gleichen inhaltlichen Regeln gelten und gleiche oder gleichwertige institutionelle Regeln zur Anwendung kommen.

23. Frage Was ist ist der „erweiterte Binnenmarkt“?

Via den in den 1990er Jahren entstandenen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind drei Nichtmitgliedstaaten voll am EU-Binnenmarkt beteiligt, nämlich Island, Norwegen und unser Nachbarland Liechtenstein. Sie werden als die „EWR/EFTA-Staaten“ bezeichnet, dies im Gegensatz zur Schweiz, die – zusammen den genannten Staaten – zwar zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gehört (welche organisatorisch mit der EU nichts zu tun hat), nicht aber zum EWR. Im Frühjahr 2024 haben zudem die EU und Andorra und San Marino die Verhandlungen über einen umfassende Binnenmarktassoziation inhaltlich [abgeschlossen](#).

Durch die erwähnten Abkommen zwischen der EU und gewissen Drittstaaten sind weite Teile des EU-Binnenmarkts auf die erwähnten Nichtmitgliedstaaten erstreckt worden. Man spricht denn auch von einer Assoziation dieser Länder an den EU-Binnenmarkt. Die EU erblickt darin eine erweiterte Form des von ihr geschaffenen Binnenmarktes. Damit dieser „erweiterte Binnenmarkt“ einheitlich („homogen“) ist, wünscht sich die EU für das gesamte Gebiet grundsätzlich dieselben oder zumindest gleichwertige institutionellen Spielregeln.

Im rechtlichen Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU leiten sich wichtige Binnenmarktverträge inhaltlich grossteils von EU-Recht ab. Die Schweiz ist insofern durch die Abkommen ebenfalls am EU-Binnenmarkt beteiligt, allerdings nur bis zu einem gewissen Grad. Hierdurch erhalten Schweizer Wirtschaftsteilnehmende Zugang zum EU-Markt und umgekehrt EU-Wirtschaftsteilnehmende Zugang zum Schweizer Markt. Die EU akzeptiert, dass sich die Schweiz an dem von der EU erarbeiteten Binnenmarkt nicht voll, sondern nur selektiv beteiligen will. Die EU erwartet aber, dass sich die Schweiz verstärkt an die dort geltenden Spielregeln hält.

24. Frage Für welche Abkommen sollen erneuerte institutionelle Regeln gelten?

Die nun verhandelten institutionellen Aspekte beziehen sich auf eine kleine Zahl von bereits bestehenden sowie weiter auf künftige bilateralen Binnenmarktverträgen. Es handelt sich um die Abkommen über die Personenfreizügigkeit, den Luftverkehr, den Landverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, sowie um die neuen Abkommen über den Stromhandel und die Lebensmittelsicherheit).

25. Frage Um welche institutionellen Aspekte geht es konkret?

Das Augenmerk der Parteien richtete sich, allgemein gesprochen, auf die Frage, wie sichergestellt wird, dass die Abkommen in der Praxis richtig ausgelegt und angewandt, weiter aber auch, wie sie bei Bedarf an neue Verhältnisse angepasst werden. Im Einzelnen geht es dabei um die folgenden institutionellen Elemente:

- **Die fortlaufende Anpassung (Aufdatierung) der bilateralen Abkommen an das EU-Recht, das ihnen zugrunde liegt:** Dieses Element hängt mit der Tatsache zusammen, dass die bilateralen Binnenmarktverträge inhaltlich auf ausgewählten Teilen des EU-Binnenmarktrechts beruhen und sich zugleich das betreffende EU-Recht innerhalb der EU laufend fortentwickelt. Wird ein Abkommen nicht angepasst, so hinkt es bald hinter dem EU-Recht her und ist nicht mehr auf dem Stand des Binnenmarktes, der doch im entsprechenden Bereich eigentlich auch für die Schweiz gelten und zu dem gegenseitig ein diskriminierungsfreier Zugang bestehen soll.
- **Die Auslegung der Abkommen parallel zum EU-Recht, das ihnen zugrunde liegt:** Dieses zweite Element ist die logische Ergänzung des ersten. Wenn die bilateralen Binnenmarktverträge inhaltlich auf EU-Recht beruhen und die Regeln des EU-Binnenmarktes teilweise im Verhältnis zur Schweiz gelten sollen, so gelingt dies nur, wenn ihr Inhalt gleich verstanden wird wie in der EU. Weil aber dort der Gerichtshof der Europäischen Union (Europäischer Gerichtshof, EuGH) die Oberhoheit über die Auslegung des EU-Rechts hat, soll seine Rechtsprechung zum Inhalt des EU-Rechts aus der Sicht der EU auch für jene Abkommen mit EU-Nichtmitgliedländern gelten, aber auch nur dort, wo EU-Recht übernommen worden ist..
- **Überwachung der Abkommen:** Bezüglich dieses dritten Elements waren sich die Parteien ursprünglich nicht einig. Die EU stellte sich zuerst die Einführung eines überstaatlichen Systems zur Überwachung der Abkommen entsprechend den Vertragsverletzungsverfahren im EU- und im EWR-Recht vor. Der Bundesrat lehnte das von Anfang an ab, was die EU schliesslich akzeptierte. Ein überstaatliches Überwachungsverfahren ist deshalb gemäss dem Ergebnis der Verhandlungen nicht vorgesehen. Stattdessen soll im neuen System die Überwachung der Abkommen weiterhin nach dem sog. «Zwei-Pfeiler-Modell» erfolgen: In der EU sind die Behörden und Gerichte der EU und ihrer Mitgliedstaaten zuständig, in der Schweiz die schweizerischen.
- **Einen Streitschlichtungsmechanismus mit einem gerichtlichen Element:** Dieses vierte Element ist für den Fall gedacht, dass sich die Schweiz und die EU als Vertragsparteien darüber streiten, ob ein bestimmtes Abkommen richtig angewandt wird. Es betrifft also nur Streitigkeiten auf der allerersten Ebene, nämlich jener der formellen Vertragsparteien: Schweiz auf der einen und EU (oder allenfalls auch ein EU-Mitgliedstaat) auf der anderen Seite. Nach den bisherigen Erfahrungen reicht es bei solchen Streitigkeiten nicht, dass die Meinungsverschiedenheiten in einem gemeinsamen Gremium nur besprochen werden. Unter Umständen stellen dort die Parteien nämlich einfach fest, dass sie unterschiedlicher Meinung sind, ohne für den Streit eine Lösung finden zu können. Eine verbindliche Lösung können die Parteien dagegen unter Beizug eines Gerichts (oder Schiedsgerichts) finden, das über die Streitigkeit. Dies bietet Rechtssicherheit. Beruht aber ein Abkommen inhaltlich auf EU-Recht, so muss in der Logik der EU der EuGH im Rahmen ihrer Rechtsordnung die letzte Hoheit über die Auslegung dieses Rechtes haben.

Bei diesem dritten Punkt handelt sich um einen verfassungsrechtlichen Grundsatz der EU. Danach darf die EU Abkommen mit Nichtmitgliedstaaten nur dann abschliessen, wenn diese Abkommen die Autonomie der Unionsrechtsordnung respektieren. Dazu gehört insbes. die erwähnte Oberhoheit des EuGH über die Auslegung von EU-Recht. Die

EU kann von diesem Grundsatz nicht abweichen, ohne ihre eigene Rechtsordnung zu verletzen.

In der Abkommenspraxis der EU mit Nichtmitgliedstaaten haben sich über die Jahre mehrere unterschiedliche Modelle entwickelt, welche dem EuGH eine Rolle für die Auslegung des aus dem EU-Recht stammenden Elemente in den Abkommen einräumen. In der jüngeren Vergangenheit ist eines davon in den Vordergrund getreten, das auch den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zugrundeliegt. Es sieht ein Schiedsgericht vor mit Auslegungsrolle des EuGH für bestimmte Fälle (zu diesem Modell unten 115. Frage).

- Schliesslich wurde vor dem Hintergrund der erwähnten, institutionellen Fragen auch über **eine angepasste Regelung** (insbes. Aufdatieren, Verfahren) **über die staatlichen Beihilfen** gesprochen: Dabei geht es um finanzielle Vorteile, welche der Staat ausgewählten Unternehmen oder Wirtschaftssektoren gewährt. Sie können zu Wettbewerbsverzerrungen führen. In den vom Paketansatz erfassten bilateralen Abkommen enthalten das Luftverkehrsabkommen und (allerdings weit bescheidener) das Landverkehrsabkommen Beihilferegulungen. Bei den neuen Abkommen ist die Thematik v.a. für das Stromabkommen relevant.

26. Frage Gab es ein Vorbild für die Lösung der institutionellen Fragen?

Ja, es gab als Vorbild das institutionelle Modell des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), wo der Grundsatz der Homogenität von zentraler Wichtigkeit ist. Die EU dachte mit Blick auf die bilateralen Binnenmarktverträge mit der Schweiz ursprünglich an ein dem EWR entsprechendes institutionelles Modell. Die jetzt für das Verhältnis Schweiz-EU angedachte Lösung weist sowohl Gemeinsamkeiten als auch Abweichungen vom EWR-Modell auf (siehe dazu die Hinweise in den folgenden Teilen dieses Breviers).

27. Frage Welche heiklen Punkte wollte der Bundesrat nach dem Abbruch der Verhandlungen von 2021 im zweiten Anlauf lösen?

Der Bundesrat hatte bereits 2019 in einem Bericht zu den Konsultationen zum damals vorliegenden Entwurfstext für das Institutionelle Abkommen (E-InstA, das ja dann nicht unterzeichnet wurde) drei thematische Bereiche identifiziert, in denen eine Mehrheit der konsultierten Kreise zusätzliche Klarstellungen und Ergänzungen wünschte, nämlich der sog. EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie, dem Lohnschutz, und den staatlichen Beihilfen. Die beiden ersten Punkte betreffen das Aufdatieren des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA), der dritte Punkt insbes. das Aufdatieren des Luftverkehrsabkommens und ein künftiges Stromabkommen.

Nach dem Abbruch der Verhandlungen über das E-InstA im Mai 2021 richtete der Bundesrat innenpolitisch wie auch in den Sondierungsgesprächen mit der EU das Augenmerk besonders auf diese Punkte.

Der Streitbeilegungsmechanismus gehörte nicht zu den vom Bundesrat als besonders heikel identifizierten Themen, wird aber in der Öffentlichkeit z.T. weiterhin kontrovers diskutiert.

4. Grundzüge der ausgehandelten institutionellen Regeln

28. Frage Wie sieht das Verhandlungsergebnis für das Aufdatieren des bilateralen Rechts in den Grundzügen aus?

Die Parteien haben sich auf ein System der fortlaufenden («dynamischen») Anpassung der relevanten bilateralen Abkommen an neues EU-Recht geeinigt. Danach sind die Parteien grundsätzlich verpflichtet, der fortlaufenden Anpassung der Abkommen an neues EU-Recht zuzustimmen. Diese Pflicht besteht nur mit Bezug auf neues EU-Recht, welches in den thematischen Anwendungsbereich der Abkommen fällt. Den Anwendungsbereich eines Abkommens kann die EU nicht einseitig ändern.

Ein Aufdatieren erfolgt in keinem Fall automatisch, sondern muss von den Parteien (Schweiz, EU) aktiv beschlossen werden. Eine Verweigerung des Aufdatierens durch eine der beiden Parteien ist möglich. Sie soll zu einem Schiedsverfahren führen und begrenzte Rechtsfolgen in der Form von Ausgleichsmassnahmen haben können. Die Schweiz soll zudem wie schon bisher im EU-Gesetzgebungsverfahren in den für die Abkommen relevanten Sachbereichen Mitspracherechte

geniessen, mit denen sie bis zu einem gewissen Grad Einfluss auf die EU-Gesetzgebung nehmen kann.

Die institutionellen Elemente des Pakets sehen selber eine Anzahl von Anpassungen (Aufdatieren) von bestehenden Abkommen vor. Mit späteren Anpassungen soll sich der sog. Gemischte Ausschuss des relevanten Abkommens (ein Gremium mit Personen beider Parteien) befassen. Wo der Gemischte Ausschuss nach einem konkreten Abkommen die Befugnis hat, selber Änderungen vorzunehmen, beschliesst er selber. Wo das nicht der Fall ist, schlägt er eine formelle Revision des Abkommens vor.

Die Grundzüge des nun vorgesehenen Systems des dynamischen Aufdatierens sind dieselben wie im Entwurf für das E-InstA.

Für weitere Informationen siehe ab 33. Frage.

29. Frage Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die Auslegung des bilateralen Rechts in den Grundzügen aus?

Bereits das *Common Understanding* hielt fest, dass die relevanten bilateralen Abkommen, soweit sie auf EU-Recht basieren (in der englischen Originalsprache des Dokuments wörtlich: «to the extent that their application involves concepts of Union law», also «soweit ihre Anwendung Begriffe des Unionsrechts betrifft»), im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) ausgelegt werden. Daran sollen sich insbes. die Behörden und die Gerichte der beiden Parteien halten.

Die Grundzüge der Auslegung der bilateralen Binnenmarktverträge gemäss dem *Common Understanding* sind dieselben wie im E-InstA, und die Verhandlungen von 2024 erfolgten auf der gleichen Basis. Es ging dabei immer um das Anliegen einer homogenen Auslegung des FZA mit dem EU-Recht, von dem es sich ableitet. Die genaue Formulierung der Bestimmungen zur homogenen Auslegung bleibt abzuwarten, so lange die ausgehandelten Texte noch nicht veröffentlicht sind.

Für weitere Informationen siehe Teil 2:II 83. Frage.

30. Frage Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die Überwachung in den Grundzügen aus?

Ähnlich wie im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) soll die Überwachung der Binnenmarktverträge in einem Zwei-Pfeiler-Modell erfolgen, d.h. die Schweiz und die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten sollen nehmen die Überwachungsaufgaben eigenständig auf ihrem jeweiligen Territorium wahr. Anders als im EWR (und im Übrigen auch der EU) sollen aber auf der Schweizer Seite keine überstaatlichen Mechanismen z.B. in der Form eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeführt werden.

Für weitere Informationen siehe ab 94. Frage.

31. Frage Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die Streitbeilegung in den Grundzügen aus?

Dem bisher bestehenden Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien soll neu ein gerichtliches Element beigefügt werden. Wie bisher sollen Streitigkeiten zuerst im für das betreffende Abkommen zuständigen Gemischten Ausschuss besprochen und möglichst gelöst werden. Erweist sich dies als unmöglich, sollen die Parteien die Möglichkeit haben, ein Schiedsgericht anzurufen, in dem beide Parteien vertreten sind, und dieses mit der Beilegung der Streitigkeit zu beauftragen.

Wirft die Streitigkeit eine Frage über die Auslegung oder die Anwendung von Vorschriften mit Begriffen des Unionsrechts auf und ist die Auslegung dieser Vorschriften für die Beilegung der Streitigkeit relevant und notwendig, dann soll das Schiedsgericht diese Frage (also die Frage der Auslegung des Begriffes) dem EuGH vorlegen.

Kommt es zu einer Auslegungsentscheidung des EuGH, so ist diese für das Schiedsgericht bindend. Über den Streitfall selbst entscheidet das Schiedsgericht, und zwar abschliessend. Hält sich darauf die unterlegene Partei nicht an die Entscheidung des Schiedsgerichts, könnte die andere Partei „angemessene Ausgleichsmassnahmen“ ergreifen. Diese können laut dem *Common Understanding* entweder dasjenige Abkommen betreffen, um welches es im konkreten Streitfall geht, oder aber ein anderes Binnenmarktverträge. Der Bundesrat ist der Meinung, dass es für die Schweiz sinnvoll sein kann, für Ausgleichsmassnahmen nicht auf ein einziges Binnenmarktverträge beschränkt zu sein, sondern eine Auswahl zu haben. Hält die unterlegene Partei die Ausgleichsmassnahmen für unverhältnismässig, kann sie ein weiteres Schiedsverfahren verlangen, dieses Mal in Bezug auf die

Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen. Das Schiedsgericht entscheidet auch darüber abschliessend. Dem EuGH käme in diesem zusätzlichen Schiedsverfahren keine Rolle zu.

Für weitere Informationen siehe ab 99. Frage.

32. Frage Wie sieht das Verhandlungsergebnis für die staatlichen Beihilfen in den Grundzügen aus?

Im Bereich der staatlichen Beihilfen konnte der Bundesrat den Anwendungsbereich der modernisierten Beihilfenregelung auf wenige Abkommen beschränken. Das Verhandlungsergebnis sieht gewisse Anpassungen an bestehendes EU-Recht vor und im Übrigen auf beiden Seiten der Parteien eigenständige Verfahren. Die Schweiz wird hier ein neues Verfahren einrichten.

Für weitere Informationen siehe ab 119. Frage.

TEIL 2: DIE INSTITUTIONELLEN REGELUNGEN IM DETAIL

I. AUFDATIEREN DER BETROFFENEN ABKOMMEN

Fortlaufendes Aufdatieren der betroffenen Abkommen:

Neu soll für ausgewählte Abkommen ein System des fortlaufenden bzw. dynamischen Aufdatierens gelten. Die Parteien (Schweiz und EU) entscheiden zusammen über die Anpassung eines Abkommens an neues EU-Binnenmarktrecht. Widersetzt sich eine Partei, sollen Rechtsfolgen eintreten können.

Konformitätsbewertungen: Medizinprodukte und Maschinen

Von der neu einzuführenden Verpflichtung zum dynamischen Aufdatieren sollte u.a. das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen profitieren. Dadurch sollten die heute bestehenden Probleme im Teil über die Medizinprodukte behoben werden und ähnliche Probleme im Bereich der Maschinenindustrie verhindert werden können.

Verhandlungsergebnis mit Bezug auf die Zuwanderung:

Im Bereich der EU-Freizügigkeits- bzw. Unionsbürgerrichtlinie hat der Bundesrat in wichtigen Punkten zusätzliche Sonderlösungen erreicht. Sie betreffen die Landesverweisung von kriminellen Personen sowie ein eingeschränktes Daueraufenthaltsrecht und als Folge davon begrenzte allfällige Ansprüche auf Sozialhilfe. Weiter ist auf Wunsch der Schweiz die schon jetzt im Personenfreizügigkeitsabkommen bestehende Schutzklausel konkretisiert worden. Im Gegenzug ist auf Wunsch der EU vereinbart worden, dass für die Studierenden der jeweils anderen Vertragspartei die inländischen Studiengebühren gelten sollen.

Verhandlungsergebnis mit Bezug auf den Lohnschutz:

Im Bereich des Lohnschutzes ist dem Bundesrat gelungen, das duale Kontrollsystem der Schweiz abzusichern. Weiter soll die Schweiz in der Zukunft nicht an neues EU-Entsenderecht gebunden sein, wenn dieses eine erhebliche Schwächung oder Verringerung des Schutzniveaus der entsandten Arbeitskräfte in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zur Folge hat. Bezüglich der unbefriedigenden Spesenregelung des EU-Rechts will der Bundesrat innerhalb der Schweiz eine eigene Lösung finden.

1. Aufdatierung im Allgemeinen

33. Frage Worum geht es beim Aufdatieren?

Das Stichwort des Aufdatierens bezieht sich auf jene bilateralen Abkommen, welche sich inhaltlich aus dem EU-Recht herleiten. Viele Abkommen enthalten nicht nur dem EU-Recht nachgebildete Vorschriften (z.B. das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Abkommen über die Personenfreizügigkeit), sondern verweisen darüber hinaus schlicht auf EU-Gesetze wie Richtlinien und Verordnungen, welche auf diese Weise auch im bilateralen Kontext gelten sollen (Einbezug durch Verweisung).

Ändert nun die EU intern dieses Recht, so stellt sich die Frage, was dies für das bilaterale Abkommen bedeuten soll. Wenn sich das Abkommen weiterhin auf das alte EU-Recht stützt, so entspricht das bilaterale Recht fortan nicht mehr dem EU-Recht. Die beiden Rechtssysteme fallen auseinander, und die an sich beabsichtigte Homogenität wird nicht erreicht – und damit auch nicht der offensichtliche praktische und wirtschaftliche Vorteil, der sich aus gemeinsamen Marktregeln ergibt (sog. Systemeffizienz). Dies lässt sich verhindern, wenn das Abkommen Regeln zur Anpassung oder Aufdatierung an das neue EU-Recht enthält.

34. Frage Ist dies dasselbe wie der sog. autonome Nachvollzug?

Nein, der Begriff des autonomen Nachvollzugs betrifft eine andere Situation. Dabei geht es um die Anpassung des innerstaatlichen, schweizerischen Rechts an EU-Recht in Bereichen, wo es keine Abkommen mit der EU gibt. Die Schweiz tut dies regelmässig, insbesondere um so Schwierigkeiten

für die schweizerischen Unternehmen zu vermeiden, die ihre Produkte (Waren, Dienstleistungen) im EU-Ausland anbieten möchten.

Im Gegensatz dazu geht es bei den Verhandlungen über die institutionellen Fragen zum Stichwort des Aufdatierens ausschliesslich um bilaterale Abkommen, und damit nicht um den autonomen Nachvollzug. In der öffentlichen Diskussion werden die Begriffe manchmal vermengt.

35. Frage Was gilt im heutigen bilateralen Recht bezüglich des Aufdatierens?

Inhaltliche Änderungen sind in den verschiedenen Abkommen unterschiedlich geregelt (was nicht zuletzt mit den internen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten in der Schweiz zu tun hat):

- Die meisten bilateralen Abkommen sehen lediglich ein klassisches Vertragsänderungsverfahren (Revision) vor. Dies erfordert formelle Verhandlungen und eine u.U. komplexe Beschlussfassung durch die am Abkommen beteiligten Parteien. Das ist aufwendig und geschieht deshalb eher selten.
- Gewisse Abkommen enthalten Vorschriften über ein einfacheres Änderungsverfahren, das aber meist nur bestimmte Teile des betreffenden Abkommens betrifft. Dies gilt z.B. für die Abkommen über die Personenfreizügigkeit, den Land- und den Luftverkehr, landwirtschaftliche Produkte (Agrarabkommen) und die technischen Handelshemmnisse bzw. die gegenseitigen Konformitätsbewertungen. Hier kann der für das jeweilige Abkommen zuständige sog. Gemischte Ausschuss (siehe nächste Frage) über Anpassungen von Teilen des Abkommens selbständig entscheiden. Solche Anpassungen geschehen häufig, vor allem im technischen Bereich. In diesem System kann aber keine der beiden Seiten verpflichtet werden, einer Änderung zuzustimmen. Es hat keine rechtlichen Folgen, wenn eine Seite eine Anpassung verweigert. In der wirtschaftlichen Praxis kann ein Binnenmarkt allerdings nur dann wirklich funktionieren, wenn einheitliche Regeln gelten. Unterschiede stören die Funktionsfähigkeit des Systems.
- Aus rechtlicher Sicht kann man ein solches System, das bei Verweigerung einer Anpassung durch eine Vertragspartei keine Rechtsfolgen vorsieht, als „im Ansatz statisch“ bezeichnen. In der Praxis entwickeln sich viele dieser Abkommen regelmässig weiter. Pro Jahr sind es gegen 100 Anpassungen an neues EU-Recht. Das Luftverkehrsabkommen ist ein Beispiel hierfür: Es wird auch ohne Rechtspflicht regelmässig an neues EU-Recht angepasst und wird hierdurch zu einem „faktisch dynamischen“ Abkommen.
- Schliesslich gibt es noch den Sonderfall, wo bereits heute bestehende bilaterale Abkommen ausdrücklich die fortlaufende Anpassung in einem rechtlich dynamischen System vorsehen (zu den Rechtsfolgen bei Verweigerung der Anpassung siehe 37. Frage). Dies betrifft nach dem heutigen Recht u.a. die Schengen- und Dublin-Abkommen. Hier gelten besondere Verfahrensregeln, welche auf das demokratische System der Schweiz Rücksicht nehmen. Diese beiden Abkommen sind für die Verhandlungen über die institutionellen Fragen jedoch nicht relevant, weil es sich nicht um Binnenmarkt-Abkommen handelt. Eine fortlaufende Anpassung sieht auch das Zollabkommen vor; hier kann der Gemischte Ausschuss Anpassungen vornehmen. Dieses Abkommen ist für die Verhandlungen über die institutionellen Fragen ebenfalls nicht relevant, weil es nicht zu den vom Paket erfassten, bestehenden Abkommen gehört.

36. Frage Was genau ist ein Gemischter Ausschuss?

Für alle wichtigen bilateralen Abkommen gibt es einen Gemischten Ausschuss. Es handelt sich um ein diplomatisch-technisches Gremium, in dem sowohl die Schweiz als auch die EU vertreten sind. Die Gemischten Ausschüsse sind für die Verwaltung und ordnungsgemässe Anwendung der individuellen Abkommen zuständig. Dazu gehört auch die Streitschlichtung (siehe dazu unten VI.). Je nach Abkommen sind die Gemischten Ausschüsse ausserdem für die Weiterentwicklung der Abkommen oder gewisser Teile davon zuständig, wie in der vorangehenden Frage erwähnt. Sie können nur dann einen Entscheid fällen, wenn beide Parteien zustimmen (Konsens). Die Gemischten Ausschüsse treten regelmässig zusammen, in der Regel ein bis zweimal pro Jahr.

37. Frage Welche bestehenden bilateralen Abkommen sehen heute schon bei Verweigerung der Aufdatierung Rechtsfolgen vor?

Dies betrifft nach dem heutigen Recht die Schengen- und Dublin-Abkommen sowie das Zollabkommen. Wegen der Kombination der ausdrücklich vorgesehenen fortlaufenden Anpassung mit Rechtsfolgen bei Verweigerung können diese Abkommen als „rechtlich dynamisch“ bezeichnet werden. Mögliche Rechtsfolgen sind je nach Abkommen letztlich die Beendigung oder das Aussetzen (Suspendierung) des betreffenden Abkommens.

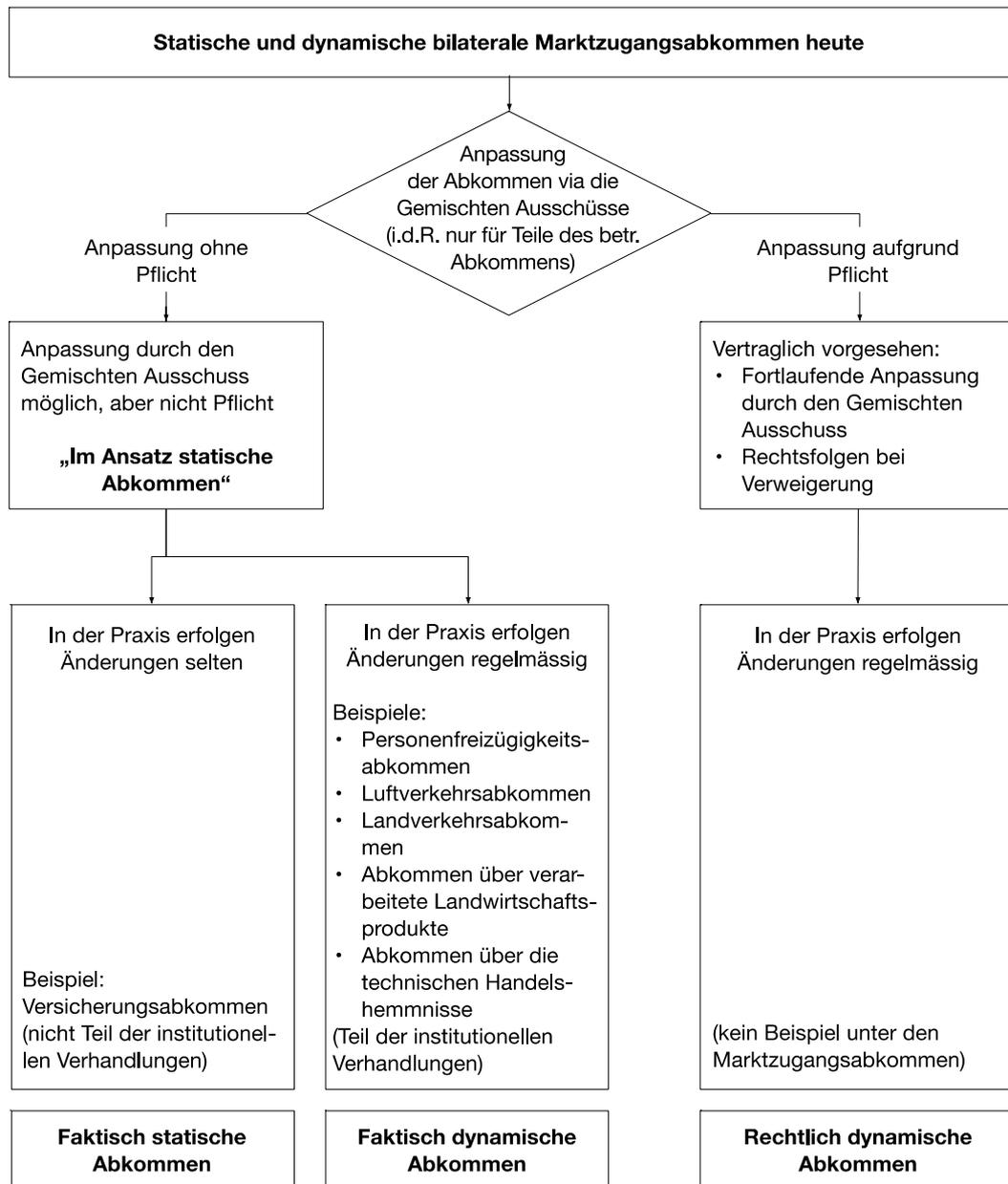
Als Beispiel soll das Zollabkommen dienen. Hier sind die Rechtsfolgen ähnlich wie im EWR-Abkommen ausgestaltet. Art. 29 Abs. 2 des Zollabkommens lautet:

„Ist die Gleichwertigkeit der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen nicht mehr gewährleistet, weil die in Artikel 22 Absatz 4 vorgesehenen Änderungen nicht beschlossen wurden, kann eine Vertragspartei die Anwendung der Bestimmungen des Kapitels III ab dem Datum, an dem die betreffende Vorschrift des [Unions-]rechts anwendbar wird, aussetzen, es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschließt etwas anderes, nachdem er die Möglichkeiten geprüft hat, die Anwendung aufrecht zu erhalten.“

38. Frage Es gibt also heute sowohl statische als auch dynamische Abkommen?

Ja. Bei den heutigen fünf Binnenmarkt-Abkommen, um welche es in den Verhandlungen über die institutionellen Fragen geht, gibt es allerdings kein einziges, das rechtlich dynamisch wäre. Vielmehr sind all diese Abkommen im Ansatz statisch: Sie erlauben zwar gewisse Anpassungen, insbesondere durch die Gemischten Ausschüsse, verpflichten aber nicht dazu. Verweigert eine Seite die Aufdatierung, hat dies keine rechtlichen Konsequenzen. In der Praxis werden diese Abkommen immer wieder neuem EU-Recht angepasst, dies allerdings nicht immer in umfassender Weise. Dies gilt v.a. für das Abkommen über die Personenfreizügigkeit, das in verschiedener Hinsicht nicht dem heutigen Stand des EU-Rechts entspricht.

Die folgende graphische Darstellung befasst sich mit dem statischen bzw. dynamischen Charakter der heutigen bilateralen Binnenmarkt-Abkommen, welche durch die Gemischten Ausschüsse angepasst werden können.



39. Frage Kann die Schweiz auf neues EU-Recht Einfluss nehmen?

Einige bilaterale Abkommen geben der Schweiz im EU-Gesetzgebungsverfahren formelle Mitspracherechte, soweit dies die Materie des jeweiligen Abkommens betrifft (z.B. für das Paket der Bilateralen I). Als Nicht-EU-Mitgliedland kann die Schweiz aber nicht mitentscheiden. Mitsprache bedeutet z.B. die Mitarbeit der Schweiz in vorbereitenden Ausschüssen der EU. Auf diese Weise kann die Schweiz durchaus Einfluss ausüben.

Ein Beispiel hierfür ist die EU-Waffenrichtlinie, die dank der Intervention der Schweiz eine Ausnahme für halbautomatische Waffen enthält. Sie soll es möglich machen, dass in der Schweiz Armeewaffen nach geleistetem Dienst weiterhin nach Hause genommen werden können. Im bilateralen Rahmen betrifft diese Thematik das Schengen-Abkommen (das allerdings für die hier interessierenden Verhandlungen nicht relevant war, da es kein Binnenmarktabkommen ist).

40. Frage Was sieht das Verhandlungsergebnis mit Bezug auf das künftige Aufdatieren vor?

Das Verhandlungsergebnis sieht ein System der fortlaufenden Anpassung der bilateralen Abkommen (genauer: der fünf schon bestehenden Abkommen, welche Gegenstand der Verhandlungen sind) sowie der neuen Binnenmarktabkommen wie dem Stromabkommen vor.

41. Frage Um welche Art des Aufdatierens geht es dabei, automatisch oder dynamisch?

In der öffentlichen Diskussion hört man immer wieder den Begriff der «automatischen Anpassung». Automatisch wäre das Aufdatieren nur dann, wenn eine Änderung im EU-Recht ohne weiteres Zutun der schweizerischen Instanzen, eben automatisch, auch für das bilaterale Recht wirksam würde. Dem ist aber nicht so. Tatsächlich wurde in den Verhandlungen einzig über ein dynamisches Aufdatierungssystem gesprochen, bei dem jegliche Automatismen fehlen. Vielmehr müssen ausdrückliche Beschlüsse über die Aufdatierung gefasst werden. Dies setzt voraus, dass beide Seiten zustimmen. In der Schweiz müssen dafür die üblichen Gesetzgebungsverfahren und die Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen durchlaufen werden. Ein «automatisches Aufdatieren» stand daher gar nie zur Diskussion.

42. Frage Wäre bei dynamischem Aufdatieren das schweizerische demokratische Verfahren gefährdet?

Nein, auch im Fall eines Mechanismus des oben beschriebenen dynamischen Aufdatierens der bilateralen Abkommen wären demokratische Verfahren wie z.B. – wo erforderlich – parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren und Referendum weiterhin möglich. Ähnlich wie schon heute in den dynamischen Schengen- und Dublin-Abkommen (siehe 37. Frage) sieht auch das Paket hierfür speziell eine Regelung vor, z.B. indem es der Schweiz mit Blick auf diese Verfahren extra Zeit einräumt.

Insbesondere ist der im Paket vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus (siehe ab 99. Frage) nicht dazu bestimmt, solche demokratischen Entscheide zu übersteuern und schon gar nicht, sie mit Sanktionen im Strafsinne (inkl. Geldbussen) zu belegen. Die EU könnte einzig allenfalls Ausgleichsmassnahmen ergreifen, die aber nur soweit gehen dürften, wie es zur Herstellung des jeweiligen Vertragsgleichgewichts erforderlich wäre. Solche Massnahmen würden der Kontrolle eines Schiedsgerichts unterstehen (und nicht dem EuGH).

43. Frage Wann besteht eine Verpflichtung zum dynamischen Aufdatieren?

Die Pflicht zum dynamischen Aufdatieren besteht nur insofern, als dies in einem Abkommen ausdrücklich festgehalten wird. Wie erwähnt, betreffen die institutionellen Fragen im Paket nur eine kleine Anzahl von Binnenmarktverträgen (siehe 24. Frage). In diesem Rahmen besteht die Pflicht zur Anpassung der betreffenden Abkommen weiter nur mit Bezug auf neues EU-Recht, welches in den thematischen Anwendungsbereich dieser Abkommen fällt.

Zudem sieht das Verhandlungsergebnis eine Reihe von Themen vor, bezüglich derer die Schweiz ausdrücklich nicht zum Aufdatieren bzw. zur Übernahme des EU-Rechts verpflichtet ist.

44. Frage Wieviel Zeit verbleibt den betroffenen natürlichen Personen und Unternehmen in der Schweiz, um sich auf eine bevorstehende Aufdatierung vorzubereiten?

Dies hängt von der Thematik und dem Verfahren im Einzelfall ab. Auf jeden Fall kann eine Aufdatierung in der Schweiz nicht früher Rechtswirkung erlangen als in der EU selber. Weiter erfolgt die dynamische (nicht automatische) Aufdatierung unter Beachtung des schweizerischen, direkt-demokratischen Gesetzgebungsverfahrens. In der Regel soll die Umsetzung in der Schweiz innert zwei Jahren ab Notifizierung des neuen EU-Rechtaktes an die Schweiz erfolgen, und innert drei Jahren, falls ein Referendum ergriffen wird. Für gewisse Themenbereiche soll eine Umsetzungsfrist von drei Jahren gelten.

In besonders kontroversen Fällen, in denen sich die Schweiz nicht bereit sieht, der Aufdatierung zuzustimmen, kann die EU ein Schiedsverfahren anstrengen, welches unter Umständen mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Im Zusammenzug ergibt sich, dass der vorgesehene Mechanismus – je nach der Kontroversität des Themas – für die betroffenen Personen bzw. Unternehmen auf Dauer faktisch lange Umsetzungsfristen bereithält.

45. Frage Was geschieht, wenn eine Partei in einem konkreten Fall die dynamische Aufdatierung verweigert?

Sind die Vertragsparteien eine Verpflichtung zum dynamischen Aufdatieren eingegangen und kommt eine von ihnen dem z.B. aus innenpolitischen Gründen nicht nach, so verletzt sie eine völkerrechtliche Verpflichtung und muss dafür u.U. Rechtsfolgen gewärtigen. In den Verhandlungen über die institutionellen Fragen ist auch über diese Thematik gesprochen worden. Nach dem

Abschluss des Schiedsverfahrens können Ausgleichsmassnahmen getroffen werden (siehe detaillierter 115. Frage).

46. Frage Was konnte der Bundesrat an neuen Sonderlösungen erreichen?

Durch die Sondierungsgespräche von 2022-2004 sowie danach die Verhandlungen von 2024 sind in den vom Bundesrat als heikel erkannten Bereichen im Vergleich zu den früheren Verhandlungen für das E-InstA für die Schweiz wichtige zusätzlich Ausnahmen von der grundsätzlichen Verpflichtung zum Aufdatieren hinzugekommen. Sie betreffen konkret das Aufdatieren des bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) mit Blick auf die sog. EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie einerseits (siehe ab 50. Frage) und auf das neuere EU-Recht zum Lohnschutz andererseits (siehe ab 64. Frage). Das erste Thema muss vor dem Hintergrund der Zuwanderung gesehen werden, das zweite vor dem Hintergrund der schweizerischen sog. Flankierenden Massnahmen (FlaM).

47. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Das EWR-Recht kennt ebenfalls ein System des dynamischen Aufdatierens. Hier müssen sich allerdings die drei EWR/EFTA-Staaten auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen. Zudem sind die potentiellen Folgen einer Verweigerung des Aufdatierens strenger als gemäss den Verhandlungen über das bilaterale Recht.

48. Frage Welche Kritik wird gegenüber dem dynamischen Aufdatieren vorgebracht?

In der Schweiz wird z.T. aus Souveränitätsüberlegungen kritisiert, dass unser Land im Rahmen eines dynamischen Systems faktisch neues EU-Recht übernehme, ohne dass es bei der Schaffung dieses Rechts hätte mitentscheiden können. Es ist richtig und im Übrigen im heutigen System der EU auch logisch, dass Nichtmitgliedstaaten im EU-Gesetzgebungsverfahren keine Mitentscheidungsrechte geniessen. Jedoch haben solche Staaten, wenn sie sich am Binnenmarkt beteiligen, Mitspracherechte und können auf diese Weise via die Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Ausschüssen im EU-Gesetzgebungsverfahren auf neues EU-Recht Einfluss nehmen (vgl. hierzu 39. Frage).

Letztlich ist es eine Frage des politischen Abwägens: Will ein Staat ganz dabei, also Mitglied sein, so kann er auch mitentscheiden. Will er das nicht, aber trotzdem vom EU-Binnenmarkt profitieren, so muss er sich mit Mitspracherechten begnügen. Dies ist der politische Preis, den das Nichtmitgliedland für den EU-Binnenmarktzugang ohne EU-Mitgliedschaft zahlt. Die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen haben sich für dieses letztere System entschieden. Die Schweiz steht im Zusammenhang mit dem Paket vor derselben Abwägung.

2. Folgen für Konformitätsbewertungen

49. Frage Welche Folgen dürfte das neue System für die Medizinprodukte haben?

Von der neu einzuführenden Verpflichtung zum dynamischen Aufdatieren (dazu sollte das zum Paket der Bilateralen I gehörende Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen profitieren können. Hier bestehen seit einigen Jahren Probleme, weil die EU wegen des Fehlens einer institutionellen Lösung eine Aufdatierung des Abkommensteils über die Medizinprodukte verweigert und diesen Teil als nicht mehr anwendbar erklärt hat. Dies hat in der Branche in der Schweiz empfindliche wirtschaftliche Folgen gezeitigt. Ähnliche Probleme drohen im Bereich der Maschinenbranche. Mit dem neuen System wäre die EU zum regelmässigen Aufdatieren verpflichtet, was der Schweizer Industrie nützen würde.

Detaillierter hierzu <i>Tobler/Beglinger-Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Ausgabe 2021-05.1</i> , ab Frage 155 sowie mit Bezug auf den Brexit ab Frage 171.
--

Auf einer allgemeineren Ebene wird sich die Schweiz an der Marktüberwachung der EU beteiligen können, also an den Massnahmen zur Gewährleistung der Produktsicherheit und -qualität.

3. *Speziell zur EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie, Zuwanderung, Schutzklausel und Studierende*

50. Frage **Worum geht es bei der EU-Freizügigkeits- oder Unionsbürgerrichtlinie?**

Die EU-Richtlinie 2004/38, kurz oft auch «Freizügigkeitsrichtlinie» oder «Unionsbürgerrichtlinie» genannt, enthält Vorschriften über das Recht der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und gewisser ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten. Konkret geht es um das Recht, aus dem eigenen EU-Staat auszureisen, in einen anderen EU-Staat einzureisen und dort Aufenthalt zu nehmen. Die Richtlinie enthält auch Vorschriften über die Einschränkung dieser Rechte, also Ausnahmen. Weiter sieht sie ein Recht auf Gleichbehandlung vor, das sich u.a. auf staatliche Sozialleistungen erstreckt, sofern die betreffende Person ein Aufenthaltsrecht im betreffenden Staat hat. Dabei gelten allerdings wichtige Ausnahmen.

Anders als in der politischen Diskussion in der Schweiz manchmal behauptet wird, geht es dabei nicht um politische Rechte wie das Stimm- und Wahlrecht. Diese Thematik ist von der Freizügigkeitsrichtlinie nicht erfasst. Innerhalb der EU besteht ein Stimm- und Wahlrecht auf der Gemeindeebene aufgrund anderer Gesetzgebung, die mit der Freizügigkeitsrichtlinie nichts zu tun hat.

Die Freizügigkeitsrichtlinie hat eine Doppelnatur. Einerseits ersetzt sie in der EU älteres Recht zu den Themen Ein- und Ausreise sowie Aufenthalt. Insofern stellt sie eine Weiterentwicklung des früheren Freizügigkeitsrechtes dar. Andererseits stellt z.B. das erwähnte Recht auf Gleichbehandlung ein neues Element dar, das in der EU gemeinhin dem Status der Unionsbürgerschaft zugerechnet wird. Der Status der Unionsbürgerschaft umfasst zahlreiche weitere Rechte, u.a. auch politischer Natur, welche aber nicht in der Freizügigkeitsrichtlinie geregelt sind (sondern in anderen EU-Rechtsinstrumenten).

Die Freizügigkeitsrichtlinie regelt teilweise eine Thematik, die auch zum aktuell geltenden FZA gehört: Das FZA enthält ebenfalls Regelungen über Aus- und Einreise sowie Aufenthalt. Diese sind aber älterem EU-Recht nachgebildet oder verweisen auf solches Recht (z.B. für die Ausnahmen). Das FZA ist diesen Punkten bisher nicht dem neueren EU-Recht angepasst worden. Es befindet sich nicht auf demselben Rechtsstand wie das für die Thematik relevante EU-Recht. Insofern fehlt es an der Homogenität in den Regelungen von EU- und EWR-Recht einerseits und dem bilateralen Recht Schweiz-EU andererseits.

51. Frage **Warum ist das Thema für die Schweiz wichtig?**

Die *volle* Übernahme der Freizügigkeitsrichtlinie ins bilaterale FZA hätte in verschiedener Hinsicht Folgen für die Schweiz, welche hierzulande z.T. kontrovers diskutiert werden. Dazu gehören insbes. (1) ein Recht auf Daueraufenthalt für freizügigkeitsberechtigte Personen nach fünf Jahren rechtmässigen Aufenthalts, was in der Folge gegebenenfalls zu Ansprüchen an die staatliche Sozialhilfe führen könnte, und weiter (2) verschärfte Regeln über die Wegweisung von Personen, die sich bereits länger im Gastland befinden, was v.a. die Landesverweisung krimineller Personen erschweren könnte.

52. Frage **Auf welcher Basis fanden die Verhandlungen statt?**

Die EU bestand ursprünglich darauf, dass die Freizügigkeitsrichtlinie gleich wie im EWR grundsätzlich als Ganzes ins FZA übernommen wird. Der Bundesrat wollte umgekehrt die Richtlinie ganz vom System des dynamischen Aufdatierens ausnehmen. In den Sondierungsgesprächen revidierten beide Parteien ihre Haltungen und arbeiteten stattdessen auf inhaltliche Sonderlösungen für die Schweiz hin. Das war dann auch die Basis der Verhandlungen von 2024.

53. Frage **Was ist den Verhandlungen erreicht worden?**

Bereits das aus den Sondierungsgesprächen fliessende gemeinsame Dokument, das *Common Understanding*, nennt ausdrücklich gewisse Ausnahmen und Garantien zugunsten der Schweiz im Bereich der Freizügigkeitsrichtlinie, welche zuvor im E-InstA noch nicht vorgesehen waren. Diese Sonderlösungen wurden mit den besonderen Umständen in der Schweiz begründet. Durch die Verhandlungen wurde dies bestätigt und noch weiter ausgedehnt. Im Rahmen des Pakets geht es v.a. zwei Aspekte zum Bereich der Zuwanderung:

- Ausnahmen betr. das Daueraufenthaltsrecht für Staatsangehörige der jeweils anderen Vertragspartei und gewisser ihrer Familienmitglieder (und damit verbunden das Recht auf Gleichbehandlung bei Sozialleistungen des Staates)
- Ausnahmen betr. die Landesverweisung von Staatsangehörigen der jeweils anderen Vertragspartei und gewisser ihrer Familienmitglieder

Zusätzlich zu Sonderlösungen zu diesen Punkten zugunsten der Schweiz wurden gewisse Absicherungen ausgehandelt. Dazu gehört auch eine neue Formulierung der schon bisher bestehenden Schutzklausel im FZA (heute Art. 14 Abs. 2 FZA).

Als Ergebnis der Verhandlungen soll die Freizügigkeitsrichtlinie «lediglich massgeschneidert auf die Schweiz übernommen und mit einem wirksamen Schutzdispositiv verknüpft [werden], welches Ausnahmen und Absicherungen umfasst. Eine konkretisierte Schutzklausel ergänzt das Schutzdispositiv.», so der Bundesrat in seinem [Faktenblatt](#) zum Thema Zuwanderung.

54. Frage Was soll bezüglich des Daueraufenthaltsrechts gelten?

Ein Daueraufenthaltsrecht soll im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU nur Erwerbstätigen (d.h. angestellten Arbeitskräften und Selbständigen) und ihren Familienangehörigen zugestanden werden müssen (für Letztere insoweit, als das FZA einen Familiennachzug vorsieht; dieser betrifft nur bestimmte Kategorien von Familienangehörigen). Für die Berechnung der für das Daueraufenthaltsrecht erforderlichen fünf Jahre sollen zudem gewisse Einschränkungen gelten. So sollen etwa Aufenthaltsperioden vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen im FZA gemäss der Freizügigkeitsrichtlinie nicht rückwirkend an den Erwerb des Daueraufenthalts angerechnet werden. Weiter zählen Perioden von vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit über sechs Monate nicht für die Berechnung der Fünfjahresfrist zur Erlangung des Daueraufenthaltsrechts. Mit Bezug auf die Freizügigkeitsrichtlinie bedeutet dies, dass ihr Art. 16 über das Daueraufenthaltsrecht nur mit den erwähnten Einschränkungen ins FZA übernommen werden soll. Die erwähnten Ausnahmen sollen es der Schweiz erlauben, den Kreis der unter bestimmten Umständen neu Sozialhilfeberechtigten aus der EU bis zu einem gewissen Grad zu begrenzen.

In diesem Punkt sichert sich die Schweiz damit eine wirkliche inhaltliche Ausnahme von der Anpassung des FZA an die Freizügigkeitsrichtlinie. Zum Vergleich: Es handelt sich um eine Ausnahme, welche im E-InstA noch nicht vorgesehen war und welche auch im EWR-Recht nicht vorkommt (dort wurde die Freizügigkeitsrichtlinie als Ganzes übernommen).

55. Frage Was soll bezüglich der Landesverweisung gelten?

Betr. die Landesverweisung sollen die Schweiz und die EU die geltenden Verpflichtungen gemäss dem heute geltenden FZA aufrechterhalten und sollen deshalb darüber hinausgehende Regeln der Freizügigkeitsrichtlinie nicht anwendbar sein. Dies betrifft konkret den verstärkten Schutz gegen Landesverweisung gemäss den Abs. 2 und 3 von Art. 28 der Richtlinie 2004/38, der im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU nicht gelten soll. Der Grund dafür liegt im Schweizer Recht über die Landesverweisung krimineller Personen. Dabei geht es um das durch die Landesverweisungsinitiative eingeführte Schweizer Recht auf der Ebene der Bundesverfassung und weiterer Gesetze. In der praktischen Anwendung werden diese Bestimmung durch die Anwendung einer Härteklausele u.U. etwas abgemildert. Die Schweiz sichert sich mit der erwähnten Ausnahme von der Richtlinie 2004/38 laut Bundesrat die Möglichkeit, dieses Regime beizubehalten.

Auch in diesem Punkt sichert sich die Schweiz eine wirkliche inhaltliche Ausnahme von der Anpassung des FZA an die Freizügigkeitsrichtlinie, die im E-InstA noch nicht vorgesehen war und im EWR-Recht nicht vorkommt.

56. Frage Welche besonderen Absicherungen sind zugunsten der Schweiz vorgesehen?

Darüber hinaus sollen gewisse Absicherungen gelten, welche für die Schweiz bedeutsam sind. Sie sind im [Faktenblatt](#) des Bundesrats zum Thema Zuwanderung aufgezählt. Zwei Aspekte seien hier herausgegriffen.

Dabei geht es zum einen um praktische Aspekte der Grenzen des Rechts auf Sozialhilfe, wie sie die Freizügigkeitsrichtlinie vorsieht. Bereits das *Common Understanding* bekräftigte das Ziel der beiden Parteien, Sozialhilfemissbrauch zu bekämpfen. In den Verhandlungen konnte die Schweiz erreichen, dass sie gemäss dem FZA freizügigkeitsberechtigten Personen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts Sozialhilfe versagen kann, ohne den individuellen Fall analysieren zu müssen.

Zum anderen geht es um das Recht des Gastlandes zum Entzug des Aufenthaltsrecht gegenüber Personen, welche die Bedingungen für einen rechtmässigen Aufenthalt gemäss dem FZA nicht mehr erfüllen. Konkret kann die Schweiz den Aufenthalt von erwerbslosen Personen beenden, wenn diese sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen und nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung zusammenarbeiten, um eine Stelle zu finden.

57. Frage Wie kam es zu Verhandlungen über eine konkretisierte Schutzklausel?

Bereits das heutige FZA enthält in Art. 14 Abs. 2 eine sog. Schutzklausel, also eine Bestimmung, welche für besondere Fälle besondere Massnahmen in der Form eines Abweichens von den Bestimmungen des FZA vorsieht. Sie lautet wie folgt:

„Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.“

Die so formulierte Schutzklausel überlässt es somit dem für das FZA zuständigen Gemischten Ausschuss, über das Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen sowie geeignete Abhilfemassnahmen zu entscheiden. Können sich die Parteien darüber nicht einigen, so gibt es für die vom Problem betroffene Partei keine weiteren Möglichkeiten im Rahmen des Abkommens.

Für die Verhandlungen von 2024 hatte es sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, dem abzuhelfen und die Klausel zu verschärfen bzw. zu konkretisieren. Allerdings gehörte dies nicht zu den Themen, von denen in den Sondierungsgesprächen die Rede war. Die EU erklärte sich trotzdem bereit, darauf einzutreten, schlug aber ihrerseits im Gegenzug eine Änderung der bisherigen Regelung im FZA über die Studiengebühren vor (dazu ab 60. Frage). In der Folge wurde tatsächlich über beide Themen verhandelt.

58. Frage Was soll für die Schutzklausel in Zukunft gelten?

Der Bundesrat sieht die konkretisierte Schutzklausel als Teil eines grösseren Schutzdispositivs zugunsten der Schweiz.

Wie bisher soll das Anliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen zuerst in den Gemischten Ausschuss getragen werden. Können sich die Parteien dort nicht einigen, so kann die vom Problem betroffene Partei neu ein Schiedsgericht einberufen. Dieses prüft, ob die Voraussetzungen für Schutzmassnahmen gegeben sind. Wenn ja, kann die betroffene Partei einseitig Schutzmassnahmen ergreifen. Führen die Massnahmen zu einem Ungleichgewicht der Rechte und Pflichten der Parteien im Rahmen des FZA, kann die andere Seite ebenfalls im Rahmen des FZA verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen.

Die Neuerung liegt somit darin, dass ein neutrales Schiedsgericht über das Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen entscheidet, statt dass die andere Partei einen solchen Befund verhindern kann.

59. Frage Und was heisst das für das Schweizer Recht?

In der Schweiz soll das Ausländer- und Integrationsgesetz umschreiben, unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat die Schutzklausel anrufen wird. Es handelt sich um einen Aspekt der innenpolitischen Umsetzung des Pakets in der Schweiz.

Am 14. Mai 2025 nahm der Bundesrat die [Pläne](#) für die inländische Umsetzung zur Kenntnis. Danach muss er die Auslösung der Schutzklausel gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen dann prüfen und geeignete Schutzmassnahmen vorschlagen, wenn etwa die Nettozuwanderung, die Arbeitslosigkeit oder der Sozialhilfebezug gewisse Schwellenwerte überschreiten, aber auch, wenn weitere Indikatoren darauf hindeuten, dass die Personenfreizügigkeit mit der EU zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen in der Schweiz führen.

60. Frage Was hat die Änderung der Regelung über die Studiengebühren im FZA mit der Schutzklausel zu tun?

Eine Änderung der Regelung über die Studiengebühren gehörte nicht zu den Themen, von denen in den Sondierungsgesprächen die Rede war. Sie wurde vielmehr von der EU im Gegenzug zum Wunsch der Schweiz nach einer Konkretisierung der Schutzklausel aufgebracht (siehe 57. Frage). Die Verbindung zwischen den beiden Themen ist somit nicht rechtlicher, sondern politischer Art.

61. Frage Was soll neu für die Studierenden gelten?

Das bisher geltende FZA nennt für die Studierenden sowie für ihre Ehepartner_in und die unterhaltsberechtigten Kinder nur das Recht, in die Schweiz einzureisen und sich hier während des Studiums aufzuhalten. Gemäss Art. 24 Abs. 2 FZA regelt das Abkommen weder den Zugang zur Ausbildung noch die Unterhaltsbeihilfen (Stipendien) für Studierende. Einer von mehreren Aspekten des Zugangs zur Ausbildung sind die Studiengebühren. Nach dem heute geltenden Recht verbietet es das FZA demnach nicht, für EU-ausländische Studierende im Vergleich zu den schweizerischen Studierenden höhere Studiengebühren zu verlangen.

Vereinzelt gelten an Schweizer Hochschulen schon jetzt höhere Studiengebühren für ausländische Studierende, so an der Universität St. Gallen. Die meisten Universitäten behandelten aber bisher ausländische und Schweizer Studierende mit Bezug auf die Studiengebühren gleich, so auch die Eidgenössischen Hochschulen in Zürich (Eidgenössische Technische Hochschule, ETH) und Lausanne (Ecole Polytechnique Fédérale Lausanne, EPFL).

Im Jahr 2024 entschied das Schweizer Bundesparlament – übrigens gegen den Wunsch der Hochschulen –, dass die Studiengebühren für ausländische Studierende deutlich erhöht werden sollen, nämlich mindestens um das [Dreifache](#). Damit sollten Budgetkürzungen für die Hochschulen bis zu einem gewissen Grad entgegengewirkt werden. Als Folge davon [beschloss](#) der ETH-Rat, ab dem Herbstsemester 2025 die Gebühren für für ausländische Studierende, die zum Zweck des Studiums an der ETH Zürich oder der EPFL in die Schweiz ziehen, zu verdreifachen.

Im EU-Recht gilt schon seit längerem die Gleichbehandlung mit Bezug auf die Studiengebühren, u.a. gestützt auf die Freizügigkeitsrichtlinie. In der Zukunft soll dies auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU gelten. Art. 24 FZA soll entsprechend angepasst werden. Neu soll sich die Schweiz verpflichten, EU-Studierende bei den Studiengebühren von überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie die Schweizer Studierenden, und dasselbe soll umgekehrt in der EU gelten. Andere Aspekte, inhaltliche des Zugangs zum Studium – wie z.B. die Anforderungen an die Schulbildung, welche Zugang zum Studium gewährt, und die Regelung über eine Zugangsprüfung – sollen weiterhin nicht vom FZA erfasst werden.

Die neue Regelung bedeutet, dass EU-Staatsangehörige in der Zukunft wieder gleich wie inländische Studierende behandelt werden müssen.

62. Frage Ab wann sollen die neuen Regeln zur Zuwanderung gelten?

Neu ausgehandelten Regelungen sind typischerweise ab dem Inkrafttreten von neuen Abkommen wirksam. Die Parteien können aber davon abweichen, indem sie entweder vereinbaren, dass eine neue Regelung einstweilen schon früher angewandt wird (so für die Forschung; siehe dazu 13. Frage), oder aber, dass dies erst später, nach einer gewissen Frist, der Fall sein soll.

Für die Anpassung des FZA an die Regelungen der Freizügigkeitsrichtlinie gilt das Letztere: Der Bundesrat hat hier eine Übergangsfrist von zwei Jahren ausgehandelt. Dies gibt allen Beteiligten Zeit, sich vorzubereiten. Von heute aus gesehen bedeutet es zugleich, dass die neuen Regelungen frühestens in einigen Jahren wirksam werden können.

63. Frage Zum Vergleich: Was gilt im EWR für die Freizügigkeitsrichtlinie?

Im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dem neben den EU-Mitgliedstaaten auch die drei EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen angehören, stellte sich die Frage der Übernahme der Freizügigkeitsrichtlinie ebenfalls. Die EWR/EFTA-Staaten hatten zuerst Vorbehalte. Sie argumentierten, die Richtlinie könne im EWR nicht vollumfänglich relevant sein, weil es dort den

Status der Unionsbürgerschaft nicht gibt. Schliesslich wurde die Freizügigkeitsrichtlinie im Jahr 2007 zwar formell als Ganzes ins EWR-Recht übernommen, dies aber mit gewissen inhaltlichen Vorbehalten.

Im Vergleich dazu sieht das Verhandlungsergebnis für die Schweiz diverse Sonderlösungen vor, welche im EWR nicht bestehen.

4. *Speziell zu Lohnschutz und flankierende Massnahmen*

64. Frage Worum geht es bei den sog. flankierenden Massnahmen der Schweiz?

Die von der Schweiz geschaffenen sog. „Flankierenden Massnahmen“ (FlaM) betreffen einen Sonderaspekt des FZA. Danach dürfen Unternehmen aus dem EU-Ausland in der Schweiz während bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr Aufträge ausführen und dabei ihr eigenes Personal (also vom Unternehmen angestellte Arbeitskräfte) mitbringen. Dasselbe gilt auch umgekehrt, in Richtung zur EU. Man spricht von der Entsendung von Arbeitskräften. Um in solchen Fällen sicherzustellen, dass sich die ausländischen Unternehmen an die schweizerischen Arbeitsbedingungen halten, hat die Schweiz eine spezielle Entsendegesetzgebung geschaffen. Diese sieht diverse Arbeitsschutzmassnahmen vor, eben die Flankierenden Massnahmen. Sie betreffen u.a. den Schutz des Lohnes des entsandten Personals, wenn es in der Schweiz arbeitet.

65. Frage Ist die EU gegen die schweizerischen FlaM?

Die EU anerkennt, dass im Falle der Entsendung Arbeitsschutzmassnahmen wichtig sind. Sie hat vor einigen Jahren hierzu auch selber einen klaren, gesetzlichen Rahmen geschaffen (siehe ab **Error! Reference source not found.**). Sie ist aber der Auffassung, dass einzelne der von der Schweiz getroffenen Massnahmen das heute geltende FZA verletzen und deshalb rechtlich nicht zulässig sind. Dies betrifft insbesondere zwei konkrete Massnahmen, nämlich die Kautionspflicht und die sog. 8-Tage-Regel.

66. Frage Was ist die schweizerische Kautionspflicht und warum ist sie umstritten?

Betriebe, die dem Geltungsbereich eines allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsvertrages (GAV) unterstellt sind, sind in der Schweiz kautionspflichtig. Nach der schweizerischen Entsendegesetzgebung gilt dies auch für ausländische Betriebe, welche Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden. Bei der Kaution handelt es sich um einen Geldbetrag, der vom Betrieb hinterlegt werden muss. Er dient insbesondere der Absicherung von Vollzugs-, Kontroll- und Verfahrenskosten für Fälle, in welchen Unternehmen nicht zahlen. Die Kaution beträgt maximal 10'000 Franken bzw. den Gegenwert in Euro.

In der Schweiz erachten insbesondere die Gewerkschaften die Kautionspflicht als notwendig für einen wirksamen Arbeitsschutz. Die EU kritisiert die Kosten und den bürokratischen Aufwand besonders für kleine Betriebe als unverhältnismässig.

67. Frage Was ist die 8-Tage-Regel und warum ist sie umstritten?

Es handelt sich um eine Vorschrift im schweizerischen Entsenderecht. Sie besagt, dass in den meisten Wirtschaftsbranchen eine Arbeit über 8 Tage (in gewissen Branchen bereits ab 1 Tag) mit einem amtlichen Formular angemeldet werden muss, wenn sie durch entsandte Arbeitskräfte ausgeführt werden soll. Anschliessend darf die Arbeit in der Regel frühestens 8 Kalendertage nach der Meldung aufgenommen werden. Für Notfälle gelten gewisse Ausnahmen. Für einheimische Unternehmen gibt es keine Meldepflicht.

In der Schweiz sind die Gewerkschaften auch hier davon überzeugt, dass die 8-Tage-Regel für einen wirksamen Lohnschutz nötig ist. Die EU ist der Auffassung, dass die Regel ausländische gegenüber schweizerischen Unternehmen diskriminiert und dass insbesondere das 8-tägige Arbeitsverbot unverhältnismässig ist.

68. Frage Wer ist in der Schweiz zuständig für die Umsetzung der FlaM?

In erster Linie richtet sich die Entsendegesetzgebung an die Unternehmen aus der EU, welche Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden wollen. Für die Kontrolle der Einhaltung der Entsendevorschriften sind sog. paritätische Kommissionen (mit Vertretungen von Arbeitgebenden

und Gewerkschaften) und tripartite Kommissionen (mit Vertretungen von Arbeitgebenden, Gewerkschaften und Behörden) zuständig.

69. Frage Was gilt in der EU inhaltlich zum Lohnschutz?

Das EU-Recht zur Entsendung hat sich im Laufe der Zeit stark entwickelt. Die Rechte der entsendenden Unternehmen gründen auf der Dienstleistungsfreiheit als einem wichtigen Unteraspect des EU-Binnenmarktes. Der EuGH anerkannte schon früh, dass die Dienstleistungsfreiheit der Unternehmen im Interesse des Schutzes der Arbeitskräfte beschränkt werden darf. In den 1990er Jahren schuf die EU sodann spezielles Recht über die Rechtsstellung der entsandten Arbeitskräfte, nämlich die sog. Entsenderichtlinie 96/71. Sie enthielt in ihrer damaligen Form für bestimmte Tätigkeiten einen Kernbestand von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (z.B. den Lohn, die Ferienansprüche und die Gleichbehandlung der Geschlechter). Für andere Fälle konnten die EU-Mitgliedstaaten eigene Regelungen erlassen, soweit sie dabei nicht diskriminierten und im Rahmen der Verhältnismässigkeit blieben.

Im Jahr 2018 modernisierte die EU die ursprüngliche Entsenderichtlinie 96/71 durch die Änderungsrichtlinie 2018/957. Der Kernpunkt der Anpassung war die Verstärkung des Grundsatzes, dass für die entsandten Arbeitskräfte die Arbeitsbedingungen des Gastlandes gelten (Art. 3 der Richtlinie 96/71 in der geänderten Version). Dies gilt insbes. auch für Entlohnung, die nach den Vorschriften des Gastlandes zu erfolgen hat.

Die Kernbestimmung der Entsenderichtlinie ist Art. 3. Danach gelten für bestimmte (also nicht alle!) Aspekte des Arbeitsverhältnisses die Vorschriften des Landes, wo die Arbeit ausgeführt wird. In der neuen Version der Richtlinie lautet der Art. 3 Abs. 1 wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Recht die [...] Unternehmen den in ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmern bezüglich der nachstehenden Aspekte auf der Grundlage der Gleichbehandlung die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantieren, die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wird, festgelegt sind,

- durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder
 - durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche oder durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die anderweitig nach Absatz 8 Anwendung finden:
- a) Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten;
 - b) bezahlter Mindestjahresurlaub;
 - c) Entlohnung, einschließlich der Überstundensätze; dies gilt nicht für die zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme;
 - d) Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen;
 - e) Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz;
 - f) Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen;
 - g) Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen;
 - h) Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmern, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden;
 - i) Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen.“

Eine Ausnahme gilt allerdings für die Spesen, welche durch die Entsendung für die Arbeitskräfte entstehen (z.B. Kosten für die Unterkunft im Gastland). Das Entsendeunternehmen kann sie nach den Vorschriften seines Herkunftslandes bezahlen. In der Praxis sind dabei die z.T. tiefen Ansätze oder sogar das gänzliche Fehlen von entsprechenden Regelungen in einzelnen Mitgliedstaaten problematisch.

70. Frage Und was gilt in der EU für die Durchsetzung der Schutzvorschriften?

In ihrer ursprünglichen Form regelte die Entsenderichtlinie 96/71 die Durchsetzung der Schutzvorschriften nicht, welche nach ihrem Erlass einstweilen weiterhin nach den Vorschriften der Dienstleistungsfreiheit zu beurteilen waren.

Im Jahr 2014 erliess die EU sodann die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67. Sie will insbes. sicherstellen, dass die von den EU-Mitgliedstaaten vorgesehenen Durchsetzungsmassnahmen gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Die Richtlinie enthält einen allgemeinen Grundsatz über Verwaltungs- und Kontrollmassnahmen (diese dürfen nicht diskriminieren und müssen verhältnismässig sein) sowie konkrete Regelungen für bestimmte Fälle.

Der allgemeine Grundsatz ist in Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2014/67 genannt:

„Die Mitgliedstaaten dürfen nur die Verwaltungsanforderungen und Kontrollmassnahmen vorschreiben, die notwendig sind, um eine wirksame Überwachung der Einhaltung der Pflichten, die aus dieser Richtlinie und der Richtlinie 96/71/EG erwachsen, zu gewährleisten, vorausgesetzt, sie sind im Einklang mit dem Unionsrecht gerechtfertigt und verhältnismässig.“

Dem folgt eine beispielhafte Liste von möglichen Anforderungen und Massnahmen, welche die Mitgliedstaaten vorsehen können. Dazu gehört u.a. eine Meldepflicht:

„Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten insbesondere folgende Massnahmen vorsehen:

- a) die Pflicht des in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers zur Abgabe einer einfachen Erklärung gegenüber den zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung in (einer) der Amtssprache(n) des Aufnahmemitgliedstaats oder in (einer) anderen von dem Aufnahmemitgliedstaat akzeptierten Sprache(n), die die einschlägigen Informationen enthält, die eine Kontrolle der Sachlage am Arbeitsplatz erlauben [...].“

Daraus ergibt sich, dass innerhalb der EU nach den heute dort geltenden Regeln eine Meldepflicht zwar ausdrücklich erlaubt ist, ein mehrtägiges Arbeitsverbot aber ebenso ausdrücklich nicht zulässig ist. Die Meldung kann vielmehr bis „spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung“, also bis am Tag der Arbeitsaufnahme selber, erfolgen.

Art. 9 Abs. 2 bestätigt, dass je nach der Situation im betreffenden Land weitere Massnahmen möglich sind:

„Die Mitgliedstaaten können weitere Verwaltungsanforderungen und Kontrollmassnahmen vorschreiben, falls sich angesichts einer Sachlage oder neuer Entwicklungen abzeichnet, dass die bestehenden Verwaltungsanforderungen und Kontrollmassnahmen nicht ausreichend oder effizient genug sind, um die wirksame Überwachung der Einhaltung der Pflichten, die aus der Richtlinie 96/71/EG und dieser Richtlinie erwachsen, zu gewährleisten, sofern diese gerechtfertigt und verhältnismässig sind.“

71. Frage Was hat die modernisierte EU-Entsendegesetzgebung mit dem bilateralen Freizügigkeitsabkommen zu tun?

Die neue EU-Gesetzgebung regelt eine Thematik, die auch zum FZA gehört: Auch das FZA enthält Regelungen über die Entsendung. Diese beruhen aber auf dem früheren EU-Recht. Das FZA ist diesen Punkten bisher nicht aufdatiert und damit nicht dem neuen EU-Recht angepasst worden.

72. Frage Auf welchem EU-rechtlichen Stand zum Lohnschutz ist das aktuelle FZA?

Das FZA enthält ausdrückliche Vorschriften über die Entsendung und den Schutz der entsandten Arbeitskräfte. Danach gelten für solche Arbeitskräfte die Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Gastlandes. Zusätzlich verweist das Abkommen aber auf die EU-Entsenderichtlinie 96/71, die deshalb Bestandteil des FZA ist.

Im Rahmen des FZA gilt die EU-Entsenderichtlinie in der Fassung, wie sie zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens im Jahr 1999 bestand, also die ursprüngliche Version der Richtlinie 96/71. Die Verstärkung des Schutzes der entsandten Arbeitskräfte nach der Änderungsrichtlinie 2018/957 ist bisher nicht ins FZA übernommen worden. Auch die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67 ist bisher nicht Bestandteil des FZA.

73. Frage War die Entsendung ein Thema der institutionellen Verhandlungen?

Da die modernisierte EU-Entsendegesetzgebung eine Weiterentwicklung von früherem, auch für das FZA relevantem EU-Entsenderecht darstellt, betrachtet die EU sie als einen konkreten Anwendungsfall der Thematik der fortlaufenden Anpassung der von den Verhandlungen erfassten Binnenmarktverträge.

74. Frage Warum ist das Thema für die Schweiz wichtig?

Die Schweiz hat im Rahmen ihrer Entsendegesetzgebung (dazu 64. Frage) einige flankierende Massnahmen geschaffen, welche die EU teilweise als im Widerspruch zum FZA betrachtet – und zwar auch nach dem heutigen Rechtsstand des Abkommens, also noch vor einer Anpassung an die EU-

Durchsetzungsrichtlinie. Dazu gehört u.a. eine Voranmeldepflicht für Entsendungen verbunden mit einem Arbeitsverbot während der Voranmeldefrist.

In der Schweiz befürchten v.a. die Gewerkschaften, mit einer Anpassung des FZA an die neueren EU-Regeln verbunden mit einem neuen Streitbeilegungsverfahren würde der EU die Möglichkeit gegeben, rechtlich gegen diese schweizerischen Massnahmen vorzugehen, was u.U. zu einer Aufweichung der Schweizer Regeln und einem Abbau des Lohnschutzes führen könnte.

Bereits in seinem Bericht über die Konsultationen zum E-InstA nannte der Bundesrat deshalb u.a. das Anliegen einer Garantie des Lohnschutzes in der heutigen Form oder aber des aktuellen Schutzniveaus sowie die Gewährleistung des heute in der Schweiz praktizierten dualen Kontrollsystems unter Beteiligung der Sozialpartner (paritätische Kommissionen, bestehend aus Gewerkschaften und Arbeitgebern) und der Kantone.

75. Frage Was ist in den Sondierungsgesprächen und in den Verhandlungen erreicht worden?

Bereits das E-InstA sah für das Entsenderecht gewisse **Ausnahmen** von der Pflicht zum dynamischen Aufdatieren sowie **Sonderregelungen** zugunsten der Schweiz vor, welche durch das *Common Understanding* noch weiter ausgedehnt wurden. Es handelt sich um Regelungen, welche vom geltenden EU-Recht abweichen (und im Übrigen auch im EWR-Recht nicht vorgesehen sind) und der Schweiz wegen ihrer speziellen Situation als Hochpreis- und Hochlohnland zugestanden werden sollen.

In den Verhandlungen von 2024 verständigten sich die EU und die Schweiz auf ein umfassenderes System von Massnahmen, nämlich ein dreistufiges Absicherungskonzept, bestehend auf Grundsätzen, Ausnahmen zugunsten der Schweiz und einer sog. *Non-Regression*-Klausel.

76. Frage Was sind die Grundsätze des Absicherungskonzepts im Lohnschutz?

Die Basislinie des Absicherungskonzepts ist das auch in der EU geltende Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» um. Es soll auch im Verhältnis Schweiz-EU umgesetzt werden. Ausländische Entsendebetriebe müssen deshalb ihren Arbeitskräften, die sie in die Schweiz mitbringen, die in der Schweiz geltenden Löhne zahlen und die hiesigen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen befolgen. Die Einhaltung dieses Grundsatzes wird wie bisher im dualen System von den paritätischen Kommissionen und den Kantonen kontrolliert (siehe ...# Frage). Die paritätischen Kommissionen können weiterhin die in ihren Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vorgesehenen Sanktionen gegenüber fehlbaren Entsendebetrieben anwenden.

77. Frage Welche Ausnahmen wurden zugunsten der Schweiz vereinbart?

In den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU wurde Folgendes erreicht:

- Die heute in der Schweiz geltende 8-Tage-Regel i.S.v. 8 Kalendertagen soll auf eine 4-Tage-Regel i.S.v. 4 Arbeitstagen verkürzt und nach einer objektiven und branchenspezifischen Risikoanalyse angewendet werden. (Für andere Fälle, also ausserhalb der Risikobranchen, gilt die im EU-Recht allgemein anwendbare Meldepflicht vor dem Beginn der Arbeit.)
- Die heute im Schweizer Recht breit vorgesehene Kautionspflicht soll in der Zukunft dort auferlegt werden können, wo Dienstleistungserbringende in der Vergangenheit ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, auch hier aufgrund einer branchenspezifischen Risikoanalyse. Bei Nichtleistung der Kautionspflicht kann eine Sanktion bis hin zu einer Dienstleistungssperre verhängt werden.
- Zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit sollen Selbständige verpflichtet werden können, eine Reihe von Dokumenten zur Verfügung zu stellen, um so eine wirksame Kontrolle zu erlauben und so eine Umgehung der Entsendevorschriften durch Scheinselbständigkeit zu verhindern.

In allen diesen Bereichen wird die Schweiz nicht zur Übernahme von künftigen, neuem EU-Recht verpflichtet sein, sondern behält diese Ausnahmen (keine Anwendung der dynamischen Rechtsübernahme).

Die Gewerkschaften befürchteten lange trotz der im Vergleich zum EU-Recht erheblichen Konzessionen der EU an die Schweiz einen Abbau des Lohnschutzes. Dazu ist allerdings zu bemerken, dass sich die Anpassung einzelner flankierender Massnahmen (etwa die Klürzung der bisherigen 8-Tage-Regel auf eine 4-Tage-Regel) nicht unbedingt in einen Abbau des Schutzniveaus zu übersetzen braucht. In vielen Fällen dürfte es möglich sein, die Wirksamkeit der betreffenden flankierenden Massnahmen auch so, z.B. durch technische

Anpassungen, zu verbessern und allenfalls durch neue, abkommenskonforme Massnahmen zu ergänzen, um das heute in der Schweiz geltende Schutzniveau halten zu können.

78. Frage Was ist die sog. *Non-Regression-Klausel*?

Die Verhandlungsparteien verständigten sich auf das gemeinsame Ziel, das zwischen ihnen vereinbarte Schutzniveau für entsandte Arbeitskräfte beizubehalten, sobald die Schweiz das neuere EU-Entsenderecht übernommen hat. Um dies zu erreichen, soll ein allfälliger Rückschritt ausgeschlossen werden: Die Schweiz soll in der Zukunft nicht an neues EU-Entsenderecht gebunden sein, wenn dieses eine erhebliche Schwächung oder Verringerung des Schutzniveaus der entsandten Arbeitskräfte in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zur Folge hat (sog. *Non-Regression clause*).

Auch hier handelt es sich faktisch um eine weitere Beschränkung der Pflicht zum dynamischen Aufdatieren. Sie soll zeitlich nach der Aufdatierung des FZA im Lichte der Änderungsrichtlinie 2018/957 und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67 wirksam werden.

79. Frage Wo liegt das Problem bei der Spesenregelung und wie liesse es sich lösen?

Die Gewerkschaften kritisierten in neuerer Zeit v.a. die EU-Spesenregelung – mit Recht, stellt sie doch unbestrittenermassen ein problematisches Element des EU-Rechts dar.

Die aus der Sicht der Schweiz eleganteste Lösung wäre eine vom EU-Recht abweichende Lösung für die Schweiz, mit Geltung der Schweizer Regeln zu den Spesen. Die Schweiz versuchte deshalb bereits in den Sondierungsgesprächen, auch dafür eine Ausnahme von der Pflicht zum dynamischen Aufdatieren zu erreichen, was die EU aber nicht zugestehen wollte.

Für den Fall, dass sich eine explizite Ausnahme nicht erreichen liesse, wurden damals von wissenschaftlicher Seite her zwei Vorschläge vorgebracht worden, um eine Spesenregelung nach den Schweizer Vorschriften beizubehalten (siehe dazu die Nachrichtensendung von Radio srf [Echo der Zeit vom 2. Dezember 2023](#), EU-Dossier: «Schweiz wird ihr Spesenniveau verteidigen können»):

- Astrid Epiney von der Universität Fribourg argumentierte, dass sich eine Spesenregelung nach den Vorschriften des Gaststaates aufgrund einer Ausnahmebestimmung in der Richtlinie über die öffentliche Ordnung mit der Richtlinie vereinbaren lässt.
- Christa Tobler von der Universität Basel war der Auffassung, dass die Spesenregelung den EU-rechtlichen Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt und deswegen nicht angewendet werden muss bzw. sollte.

Die Idee war damals die Folgende: Sollte in den Verhandlungen keine Ausnahmeregelung erzielt werden können, könnte die Schweiz im Rahmen des Verhandlungspakets mit der EU die Pflicht zum dynamischen Aufdatieren auch für das Entsenderecht anerkennen, im eigenen Recht aber die schweizerische Spesenregelung letztlich dennoch beibehalten. Sollte es zu Gerichtsfällen kommen (z.B. im Rahmen des neuen Streitbeilegungsverfahrens), so könnten die beiden erwähnten Argumente kombiniert werden: In erster Linie könnte sich die Schweiz auf die Ausnahme berufen und hilfsweise – also für den Fall, dass sie mit diesem Argument nicht durchdränge – das weitere Argument der Verletzung der Rechtsgleichheit vorbringen.

80. Frage Was hat die Schweiz mit Bezug auf die Spesenregelung gegenüber der EU schliesslich erreicht?

Der Bundesrat strebte in den Verhandlungen von 2024 betreffend die Spesen für entsandte Arbeitskräfte eine Lösung an, die den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ garantiert, unlauteren Wettbewerb verhindert und die Rechtsgleichheit zwischen den erwerbstätigen Personen sicherstellt. Die Überlegung dabei war, dass die Spesenvergütung von Arbeitgebern an entsandte Arbeitnehmende nach den Bestimmungen des Herkunftslandes zur Deckung der Kosten für Reise sowie für Unterkunft und Mahlzeiten in der Schweiz nicht ausreichend sein könnte.

Anders als bei zahlreichen anderen Zielen der Verhandlungen ist es dem Bundesrat in diesem Punkt nicht gelungen, der EU eine Sonderlösung abzurufen. Der Grund dafür liegt offensichtlich darin, dass diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die sich für die heute in der EU geltende Regelung stark gemacht haben, einer Sonderlösung für die Schweiz nicht zustimmen würden.

Damit richtete sich der Fokus zu dieser Frage weg vom bilateralen Recht hin zum internen Schweizer Recht. Der Bundesrat schreibt in seinem [Faktenblatt](#) zum Lohnschutz, die Schweiz werde bei der nationalen Umsetzung der Spesenregelung den im Rahmen der EU-Entsenderichtlinie zur Verfügung

stehenden Spielraum maximal nutzen, um das Risiko der Wettbewerbsverzerrung so gering wie möglich zu halten.

81. Frage Welche Schritte will die Schweiz denn nun intern, also im Schweizer Recht, zum Lohnschutz und insbes. der Spesenregelung unternehmen?

Parallel mit den letzten Arbeiten zum Verhandlungsergebnis zu dem vom Paketansatz betroffenen bilateralen Abkommen arbeitet die Bundesverwaltung an den darauf folgenden Anpassungen des internen Schweizer Rechts. Dazu gehört auch die Frage der Spesenregelung. Schon während der Verhandlungen setzte der Bundesrat die Gespräche mit den inländischen Akteuren fort, insbes. auch den Sozialpartnern.

Am 21. März 2025 verabschiedete der Bundesrat ein [Massnahmenpaket](#) zur Sicherung des Lohnschutzes. Es geht um insgesamt 14 Massnahmen. Auf 13 davon haben sich die Sozialpartner und die Kantone verständigt; die vierzehnte Massnahme geht auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück. Der Bundesrat hat zu diesen Massnahmen ein [Faktenblatt](#) veröffentlicht. Danach setzt sich das Massnahmenpaket zusammen aus:

- Massnahmen, die Zugeständnisse an die EU direkt kompensieren,
- Massnahmen, die der Befürchtung entgegenwirken, dass die Dienstleistungssperre als Sanktionsmöglichkeit unter Druck geraten könnte,
- Massnahmen, die ergriffen werden, weil aussenpolitisch in einem Teilbereich keine Ausnahme erzielt werden konnte,
- Massnahmen zur Sicherung der sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz.

Der dritte Punkt dieser Liste betrifft die Spesenregelung: Hier ist eine Anpassung des Entsendegesetzes zur Sicherstellung der Schweizer Spesen im Schweizer Recht vorgesehen. Mit anderen Worten, die Schweiz will – gleich wie gewisse EU-Mitgliedstaaten – in ihrem internen Recht an der Schweizer Regelung festhalten und insofern die künftige bilaterale Regelung nicht umsetzen. Dafür gibt es aus rechtlicher Sicht gute Gründe (siehe 79. Frage). Die EU scheint selber gewisse Zweifel an ihrer Regelung zu haben; jedenfalls hat die bisher nichts unternommen gegen Mitgliedstaaten, welche in diesem Punkt von der Entsenderichtlinie abweichen.

82. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sieht das dynamischen Rechtssystem vor, dass das Entsenderecht der EU vollumfänglich ins EWR-Recht übernommen wird. Dies ist mit Bezug auf die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67 erfolgt. Für die Änderungsrichtlinie 2018/957 läuft das Übernahmeverfahren noch.

Im Vergleich dazu sieht das Verhandlungsergebnis für die Schweiz diverse Sonderlösungen vor, welche im EWR nicht bestehen.

II. AUSLEGUNG DER BETROFFENEN ABKOMMEN

Homogene Auslegung:

Das ausgehandelte Paket enthält Bestimmungen, welche die Auslegung der Binnenmarktabkommen parallel zum EU-Recht garantieren, von dem sie sich inhaltlich ableiten. In diesen Fällen soll die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Europäischer Gerichtshof, EuGH) zum parallelen EU-Recht verbindlich sein.

Verweigerung der homogenen Auslegung:

Die Verweigerung der parallelen bzw. homogenen Auslegung der betroffenen Abkommen kann zur Eröffnung des Streitbeilegungsverfahrens führen.

Kontextbezogene Auslegung:

Unter Umständen kann ein unterschiedlicher Kontext trotz Homogenitätsregel zu einer unterschiedlichen Auslegung führen.

83. Frage Worum geht es bei der Auslegung von Abkommen?

Bei der Auslegung geht es darum, die inhaltliche Bedeutung von rechtlichen Bestimmungen zu ermitteln. Gleich wie in anderen Rechtstexten sind die in den bilateralen Abkommen verwendeten Begriffe (z.B. „Diskriminierung“) manchmal nicht aus sich selber heraus vollständig klar. Sie müssen ausgelegt werden, um zu ermitteln, was sie im Kontext des Abkommens genau bedeuten.

Hier stellt sich die Frage, nach welchen Leitlinien die Auslegung erfolgen soll. Klassischerweise beginnt man mit dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung (sog. grammatikalisches Auslegungselement) und bezieht auch das rechtliche Umfeld der Bestimmung mit ein, also ihren Platz im System der betreffenden Rechtsordnung (systematisches Element). Weiter lässt sich die Absicht des historischen Gesetzgebers heranziehen (historisches Element). Umgekehrt sollten aber auch Ziel und Zweck der Bestimmung und ihre Funktion in der heutigen Gesellschaft berücksichtigt werden (teleologisches Element). Das historische und das teleologische Element stehen deshalb manchmal in einem Spannungsverhältnis.

84. Frage Gelten für internationale Abkommen besondere Auslegungsgrundsätze?

Nein, grundsätzlich gilt hier dasselbe wie für das interne Recht einzelner Staaten. Dies zeigt sich z.B. in den Auslegungsgrundsätzen der Wiener Vertragsrechtskonvention (offiziell: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Es handelt sich um eine Konvention der UNO über Abkommen zwischen Staaten, welche auch die Schweiz unterzeichnet hat. Nach der Grundregel von Art. 31 Abs. 1 dieser Konvention muss ein Staatsvertrag „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“ ausgelegt werden.

Manchmal enthalten internationale Abkommen selber zusätzliche und spezifische Vorgaben dazu, wie sie ausgelegt werden sollen. Das gilt auch für einzelne bilaterale Abkommen (siehe **Error! Reference source not found.**).

85. Frage Wer legt Recht aus?

Im Grunde genommen legen alle Personen bzw. Stellen Recht aus, die sich fragen, was das Recht heisst, und es anwenden. Wesentlich ist aber, wer in rechtlich verbindlicher Weise über die Auslegung befindet. Diese Aufgabe kommt den Gerichten zu, wenn sie über Rechtsstreitigkeiten entscheiden. Dies betrifft die Gerichte jeglicher Stufe. Die letztlich verbindliche Auslegung stammt vom höchsten Gericht (oder Schiedsgericht) des betreffenden Rechtssystems.

Beispiel 1: In der schweizerischen Rechtsordnung ist dies das Bundesgericht und – wenn es um den Mindeststandard der Menschenrechte im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geht – der Menschenrechtsgerichtshof in Strassburg. Zu diesem Gericht gehört auch eine Schweizer Richterin.

Beispiel 2: Im EU-Rechtssystem ist das höchste Gericht der EuGH. Jeder EU-Mitgliedstaat stellt in diesem Gericht Richterinnen bzw. Richter.

86. Frage Warum spricht man von einer parallelen bzw. homogenen Auslegung und was ist der Nutzen davon?

Im bilateralen Recht erfolgt die Auslegung in einem speziellen Kontext. Dies betrifft v.a. die inhaltlich vom EU-Recht abgeleiteten Binnenmarktverträge, weil diese ausgewähltes EU-Recht ins bilaterale Recht übernehmen. Durch diese Verträge sollen Teile des EU-Binnenmarktrechts auch im Verhältnis zur Schweiz gelten. Dies wird aber nur dann vollumfänglich erreicht, wenn sich nicht nur die Bestimmungen der Verträge, sondern auch ihre Auslegung am EU-Recht ausrichtet, wenn also die Verträge gleich wie im EU-Recht ausgelegt werden. Nur so kann eine parallele Rechtslage geschaffen und wirkliche Homogenität erreicht werden. Im geltenden bilateralen Recht ist dies allerdings nur bis zu einem gewissen Grad der Fall. Volle Homogenität würde zu mehr Marktzugang führen, mit positiven wirtschaftlichen Auswirkungen.

87. Frage Was gilt heute für die Auslegung im bilateralen Recht?

Die heutigen Regelungen in den vom Verhandlungspaket betroffenen bilateralen Verträgen sind unterschiedlich. Zwei davon, nämlich das Freizügigkeitsabkommen (FZA) und das Luftverkehrsabkommen, halten die Bedeutung der EuGH-Rechtsprechung für die Auslegung fest. Als Beispiel sei Art. 16 Abs. 2 des heutigen FZA erwähnt. Er lautet:

«Soweit für die Anwendung dieses Abkommens Begriffe des Gemeinschaftsrechts [heute: des Rechts der Europäischen Union] herangezogen werden, wird hierfür die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen [Union] vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung berücksichtigt. Über die Rechtsprechung nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens wird die Schweiz unterrichtet. Um das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Abkommens sicherzustellen, stellt der Gemischte Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei die Auswirkungen dieser Rechtsprechung fest.»

Gemäss dieser Bestimmung gilt somit für die Bindung an die Rechtsprechung des EuGH eine Datumsgrenze (nämlich der 21. Juni 1999 als das Datum der Unterzeichnung des FZA). Das schweizerische Bundesgericht betont aber in seiner Rechtsprechung das Ziel einer homogenen Auslegung und berücksichtigt als Grundsatz auch neuere EuGH-Rechtsprechung, es sei denn, es sprächen ausnahmsweise triftige Gründe dagegen.

88. Frage Worauf haben sich die Parteien zur Auslegung neu verständigt?

In der Zukunft soll im Interesse einer homogenen Auslegung für alle vom Paket erfassten Binnenmarktverträge (siehe 24. Frage) – aber nur für diese – die Bindung an die EuGH-Rechtsprechung gelten, und zwar ohne Datumsgrenze. Dies sichert eine erhöhte inhaltliche Übereinstimmung des bilateralen Rechts mit dem EU-Recht, von dem es sich ableitet.

Der Grundsatz der homogenen Auslegung ist seit den Verhandlungen von 2014-2018 über die Sondierungsgespräche hin zu den Verhandlungen von 2024 im Wesentlichen gleich geblieben.

89. Frage An wen richtet sich der neue Auslegungsgrundsatz?

Der Grundsatz der homogenen Auslegung richtet sich in erster Linie an die Behörden und die Gerichte der beiden Parteien. Sie sollen sich daran halten, wenn sie über Fragen des bilateralen Rechts und v.a. über konkrete Fälle zu entscheiden haben.

Weiter liegt der Grundsatz der homogenen Auslegung auch dem neuen Streitbeilegungsmechanismus zugrunde. Dort gilt er insbes. für das Schiedsgericht, hier aber mit einem zusätzlichen Verfahrenselement (siehe 115. Frage).

90. Frage Was würde geschehen, wenn die Schweiz in einem konkreten Fall die parallele Auslegung verweigerte?

In einem solchen Fall kann die EU die Angelegenheit in den Gemischten Ausschuss tragen, wo ein Streitbeilegungsverfahren eröffnet werden kann (siehe 115. Frage). Dasselbe gilt auch umgekehrt.

91. Frage Gibt es Ausnahmen vom Grundsatz der homogenen Auslegung?

Der Grundsatz der homogenen Auslegung schliesst gemäss der Rechtsprechung sowohl des Bundesgerichts als auch des EuGH nicht aus, dass u.U. trotzdem Auslegungsunterschiede bestehen können, nämlich dann, wenn der Kontext der relevanten Bestimmungen unterschiedlich ist.

92. Frage Zum Vergleich: Was gilt im EWR und anderswo?

Im EWR gilt – ähnlich wie heute im FZA und im Luftverkehrsabkommen – eine Bindung an die EuGH-Rechtsprechung bis zum Datum der Unterzeichnung des EWR-Abkommens. Auch hier geht aber der EFTA-Gerichtshof im Interesse einer homogenen Auslegung über diese Datumsgrenze hinaus.

Eine Bindung an die EuGH-Rechtsprechung ohne Datumsgrenze ist den neuen [Binnenmarktabkommen mit Andorra und San Marino](#) vorgesehen. Diese Abkommen müssen noch formell unterzeichnet werden.

93. Frage Welche Kritik wird gegenüber der parallelen bzw. homogenen Auslegung vorgebracht?

Kritik kommt hauptsächlich aus Kreisen, welche den internationalen Gerichten und insbesondere dem EuGH grundsätzlich kritisch gegenüberstehen. Auch hier geht es letztlich um eine Frage des politischen Abwägens: Will die Schweiz ganz von einem erweiterten Binnenmarkt profitieren, so gehört die parallele Auslegung sachlogisch dazu. Die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen haben sich im Rahmen des EWR für ein solches System entschieden. Die Schweiz steht im Zusammenhang mit dem Paket vor derselben Abwägung.

III. ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG DER BETROFFENEN ABKOMMEN

Kein überstaatliches Überwachungsverfahren:

Anders als das EU- und das EWR-Recht sieht das Paket kein überstaatliches Überwachungsverfahren vor.

94. Frage Worum geht es beim Thema der Überwachung?

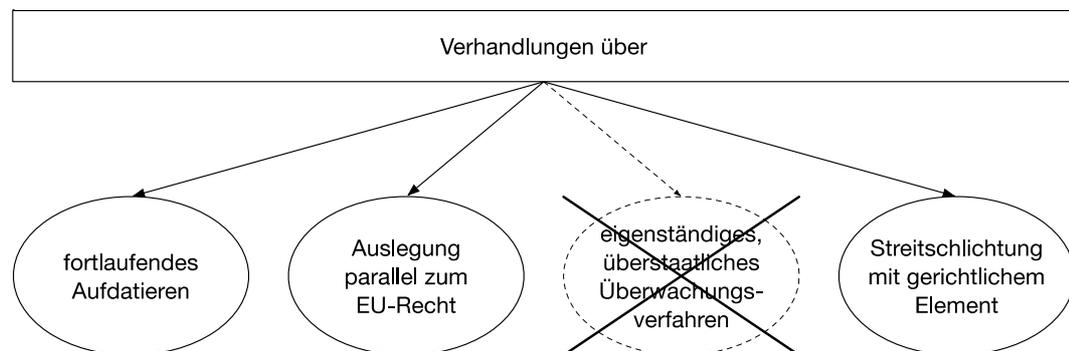
Mit den bilateralen Abkommen gehen die Schweiz und die EU rechtliche Verpflichtungen ein. Sie sind nach den Grundsätzen des internationalen Rechts verpflichtet, diese einzuhalten. Ob dies auch tatsächlich geschieht, soll von den zuständigen Instanzen überwacht werden.

95. Frage Was gilt heute im bilateralen Recht?

Im heutigen bilateralen Recht haben die Gemischten Ausschüsse (dazu 36. Frage) die Aufgabe, das gute Funktionieren der Abkommen zu überwachen. Im Übrigen ist es die Aufgabe der Parteien, entsprechend ihren eigenen Regeln für die Überwachung der Umsetzung der Abkommen zu sorgen. In der EU gibt es dafür ein überstaatliches Überwachungssystem in der Form des Vertragsverletzungsverfahrens. Danach kann die Europäische Kommission (ein wichtiges Organ der EU) einen fehlbaren Mitgliedstaat auf Mängel ansprechen und ihn u.U. vor den EuGH bringen. Dies kann dort zu finanziellen Sanktionen führen. Auf der Seite der Schweiz gibt es nichts Vergleichbares.

96. Frage Was ist das Verhandlungsergebnis zur Überwachung?

Die Schweiz lehnte die Einführung eines überstaatlichen Verfahrens von Anfang an ab. Das Verhandlungsergebnis sieht denn auch kein solches Verfahren vor.



Stattdessen sind – ausserhalb der Gemischten Ausschüsse – beide Parteien selbständig im Zweipfeiler-System für die Überwachung zuständig.

97. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Gleich wie das EU-Recht sieht das EWR-Recht ein **Überwachungsverfahren** vor, in welchem in den EU-Staaten die EU-Kommission und in den EWR/EFTA-Staaten die EFTA-Überwachungsbehörde (abgekürzt ESA, von *EFTA Surveillance Authority*) als Verwaltungsbehörden darüber wachen, dass die beteiligten Staaten das EWR-Recht einhalten. Kann das Problem nicht im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gelöst werden, so kann die Behörde ein Gerichtsverfahren einleiten (wiederum: in den EU-Staaten beim EuGH, in den EWR/EFTA-Staaten beim EFTA-Gerichtshof). Der zuständige Gerichtshof entscheidet ausdrücklich darüber, ob der angeklagte Staat das EWR-Recht verletzt hat (sog. Vertragsverletzungsverfahren).

Das System des EWR ist damit näher beim EU-Recht als das bilaterale Recht zwischen der Schweiz und der EU.

98. Frage Welche Kritik wird gegenüber der vorgesehenen Lösung zur Überwachung vorgebracht?

Unseres Wissens besteht keine gegenüber den anderen Themen vergleichbare Kritik. In der Schweiz wird im Allgemeinen begrüßt, dass von einer überstaatlichen Überwachung abgesehen wird.

IV. STREITBEILEGUNG IN DEN BETROFFENEN ABKOMMEN

Einführung eines gerichtlichen Elementes im Streitbelegungsmechanismus:

Nach bisherigem Recht verläuft die Streitschlichtung typischerweise via ein diplomatisch-technisches Gremium. Neu soll hier im Interesse der Rechtssicherheit ein gerichtliches Element in Gestalt eines Schiedsgerichtes hinzugefügt werden. Dieses entscheidet über die Streitigkeit.

Rolle des EuGH:

Dort, wo es in einer Streitigkeit um Abkommensrecht geht, das seiner Herkunft nach EU-Recht ist, soll das Schiedsgericht allfällige Fragen zur Auslegung dieses Rechts dem EuGH vorlegen. Bei der Anwendung des Abkommensrechts auf die ihm vorliegende Streitigkeit muss sich das Schiedsgericht an die Auslegung durch den EuGH halten. Dieser Mechanismus soll die einheitliche Auslegung des EU-Rechts im erweiterten Binnenmarkt garantieren.

Ausgleichsmassnahmen:

Hält sich eine Partei nicht an den Entscheid des Schiedsgerichts, kann die andere Partei angemessene Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Angemessenheit lässt sich über ein zweites Schiedsgericht überprüfen.

99. Frage Worum geht es bei der Streitbeilegung?

Über die vertragliche Vereinbarungen kann es zu Streit kommen. Im allgemeinen Sprachgebrauch bezieht sich das Stichwort der Streitschlichtung auf alle Fälle, wo Rechtsstreitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung des bilateralen Rechts entstehen. Eine Schlichtung des Streites in diesem weiteren Sinne ist z.B. auch dann nötig, wenn sich zwei Unternehmen streiten oder wenn ein Arbeitnehmer gegen seine Arbeitgeberin Klage erhebt.

In den Verhandlungen über die institutionellen Fragen zwischen der Schweiz und der EU hat der Begriff der Streitschlichtung aber eine engere Bedeutung. Er bezieht sich ausschliesslich auf Rechtsstreitigkeiten auf der obersten Ebene des bilateralen Rechts, nämlich zwischen den an diesem Recht beteiligten Parteien, also im Wesentlichen zwischen der Schweiz und der EU (an einzelnen Abkommen sind neben der EU auch ihre Mitgliedstaaten in eigener Funktion beteiligt). Solche Streitigkeiten beziehen sich auf die Auslegung und Anwendung von bilateralem Recht.

Beispiel 1: Vor einigen Jahren wurden in der Schweiz Klagen darüber laut, dass in Italien schweizerische Befähigungsausweise (Diplome) der Chauffeurinnen und Chauffeurs von Lastwagen über 3,5 Tonnen nicht anerkannt wurden. Nach der Auffassung der Schweiz verletzte Italien damit das Abkommen über den Landverkehr. Dieses regelt u.a. die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsausweise in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben.

Beispiel 2: Will ein Unternehmen oder eine Einzelperson aus dem EU-Ausland in der Schweiz vorübergehend oder gelegentlich wirtschaftlich tätig sein (mit dem rechtlichen Begriff: eine Dienstleistung erbringen), so muss es/sie dies nach den schweizerischen Bestimmungen in vielen Fällen 8 Tage im voraus bei den Behörden anmelden. Erst dann – also nach Ablauf dieser 8 Tage – darf die Tätigkeit aufgenommen werden (sog. 8-Tage-Regel). Nach der Auffassung der EU verletzt die Schweiz damit das Abkommen über die Personenfreizügigkeit. Dieses regelt u.a. die Ausübung von vorübergehenden oder gelegentlichen Dienstleistungen in grenzüberschreitenden Situationen. Nach der Auffassung der Schweiz handelt es sich dagegen um eine nach dem heutigen Abkommen zulässige flankierende Massnahme. Siehe zu diesem Beispiel auch ab 67. Frage.

Lässt sich der Streit nicht informell erledigen, so soll das Streitbelegungsverfahren eine Lösung finden. Dies ist für das gute Funktionieren der Abkommen sowie für die Beziehungen zwischen den Parteien wichtig.

100. Frage Was gilt im heutigen bilateralen Recht?

Die heute geltenden bilateralen Abkommen sehen für die Streitschlichtung praktisch einheitlich vor, dass Streitigkeiten auf der Ebene der Vertragsparteien (Schweiz-EU) im für das betreffende Abkommen zuständigen Gemischten Ausschuss besprochen werden. Da es sich bei den Gemischten

Ausschüssen aber um diplomatisch-technische Gremien handelt, lassen sich Streitigkeiten auf diese Weise manchmal nicht erledigen. Im Gegensatz zum EWR fehlt im bilateralen Recht für solche Fälle ein gerichtliches Element. Wenn sich der politisch agierende Gemischte Ausschuss nicht einig wird, besteht deshalb keine Möglichkeit, sich anschliessend zur Klärung der Streitfrage an ein Gericht zu wenden. Stattdessen kann die Streitigkeit u.U. jahrelang ungelöst im Gemischten Ausschuss hängen bleiben. Die in der vorhergehenden Frage erwähnte 8-Tage-Regel des schweizerischen Rechts ist hierfür ein illustratives Beispiel.

101. Frage Gibt es in der heutigen Praxis Schweiz-EU viele ungelöste Probleme?

In der Praxis können die meisten Anliegen, die in die Gemischten Ausschüsse getragen werden, gütlich erledigt werden. Das in der 99. Frage erwähnte Problem betreffend die Anerkennung der schweizerischen Befähigungsausweise der Chauffeurinnen und Chauffeurs von Lastwagen über 3,5 Tonnen in Italien dürfte hierfür ein Beispiel sein.

Die Probleme mit der Anerkennung der schweizerischen Befähigungsausweise der Chauffeurinnen und Chauffeurs von Lastwagen über 3,5 Tonnen in Italien waren in der Schweiz Gegenstand eines parlamentarischen Vorstosses. Der [Bundesrat](#) schrieb dazu u.a.:

„Die zuständigen italienischen Behörden wurden über die Fälle mutmasslicher Nichtanerkennung informiert. Zudem wurde das Thema beim letzten Treffen des Gemischten Landverkehrsausschusses im Juni 2013 mit der Europäischen Kommission erörtert. Das Bundesamt für Strassen hat in einem Schreiben an das italienische Verkehrsministerium (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) von Juli 2013 daran erinnert, dass die Anerkennung der schweizerischen Befähigungsausweise durch Italien gemäss dem Landverkehrsabkommen vorgesehen ist. Bundesrätin Doris Leuthard hat bei ihrem Besuch in Rom vom 5. und 6. September 2013 den italienischen Verkehrsminister Lupi ebenfalls auf das Thema angesprochen. Schliesslich steht die Schweizer Botschaft in Rom in regelmässigem Kontakt mit dem Verkehrsministerium. Seit der letzten Intervention von Frau Leuthard in Rom wurde der Bundesverwaltung kein weiterer Vorfall gemeldet.“

Nur selten kann ein Problem längerfristig nicht gelöst werden. Fälle wie die 8-Tage-Regel sind deshalb die Ausnahme.

102. Frage Worüber haben nun die Schweiz und die EU mit Bezug auf die Streitschlichtung verhandelt?

Die Schweiz und die EU haben über die Einführung eines gerichtlichen Elements in das bereits bestehende Streitschlichtungssystem der fünf bilateralen Abkommen sowie der neuen Binnenmarktabkommen verhandelt. Beide Seiten waren sich einig, dass zusätzlich zur Anrufung des Gemischten Ausschusses auch die Möglichkeit bestehen sollte, sich an ein Gericht zu wenden. Sie wollten mit anderen Worten dem politischen Element der Gespräche im Gemischten Ausschuss ein verbindliches, gerichtliches Element hinzufügen.

Die Streitschlichtung auf der politischen Ebene hat den Vorteil, dass sich die Parteien sozusagen ausserhalb einer 'Kampfarena' im gemeinsamen Gespräch über den Fall austauschen und in gegenseitiger Annäherung nach einer einvernehmlichen Lösung suchen können. Das ist in den meisten Fällen erfolgreich. Allerdings kann hier eine Partei einseitig bewirken, dass ein Streit ungeschlichtet bleibt, indem sie sich einer Lösung dauerhaft widersetzt. Dadurch wird das System des bilateralen Rechts geschwächt, weil so der Unklarheit Vorschub geleistet wird. Eine gerichtliche Klärung bringt den vom Abkommen betroffenen Unternehmen und Einzelpersonen wertvolle Rechtssicherheit – hat aber natürlich aus subjektiver Sicht den Nachteil, dass dabei in der Regel eine der am Streit beteiligten Parteien verliert.

103. Frage Welche Gerichte sind für die Streitschlichtung theoretisch denkbar?

Rein theoretisch sind für die Streitschlichtung Gerichte auf unterschiedlichen Stufen und aus unterschiedlichen Kontexten denkbar. Im Verlauf der öffentlichen Diskussion in der Schweiz über die institutionellen Fragen wurden bisher etwa erwähnt: das Schweizerische Bundesgericht in Lausanne, der EuGH in Luxemburg, der EFTA-Gerichtshof – ebenfalls in Luxemburg – sowie ein speziell eingesetztes Schiedsgericht.

104. Frage Und welche Gerichte sind rechtlich möglich?

Die soeben erwähnte theoretische Auswahl von möglichen Gerichten wird nun allerdings auf der Seite der EU durch ihr internes Verfassungsrecht bzw. durch die Rechtsprechung des EuGH zum institutionellen Rahmen von Abkommen, welche die EU mit Nichtmitgliedstaaten schliesst (wie z.B. das bilaterale Recht), stark begrenzt. Diese Rechtsprechung betrifft im Wesentlichen die Binnenmarktverträge (siehe 3. Frage). In solchen Fällen verlangt seitens der EU ihr verfassungsrechtlicher Grundsatz der „Autonomie der EU-Rechtsordnung“, dass der EuGH die letztlich verbindliche Instanz zur Auslegung nicht nur des internen EU-Rechts, sondern auch der vom EU-Recht abgeleiteten Bestimmungen in den Abkommen mit Nichtmitgliedstaaten ist (siehe nächste Frage). Andere Gerichte als der EuGH, einschliesslich Schiedsgerichte, kommen nur dann in Frage, wenn diese ihrerseits EU-Auslegungsfragen dem EuGH vorlegen, der darüber verbindlich entscheidet. Eine solche Lösung sieht z.B. das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine vor (siehe dazu auch 114. Frage).

105. Frage Wo findet sich der verfassungsrechtliche Grundsatz der Autonomie der EU-Rechtsordnung?

Die EU kennt zwar keinen als «Verfassung» bezeichneten Text, entsprechend etwa der schweizerischen Bundesverfassung oder dem deutschen Grundgesetz. Im Rechtssystem der EU gelten aber ihre Grundlagenverträge – der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – zusammen mit der EU-Grundrechtecharta als der verfassungsrechtliche Rahmen der Union. Dem EuGH steht in diesem Rahmen die Aufgabe zu, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. Der EuGH hat in diesem Ordnungsrahmen mehrfach festgehalten, dass ihm allein die Kompetenz zukommt, den Inhalt des EU-Rechts verbindlich auszulegen, und dass die Gerichte der Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben müssen, ihn um Auslegungshilfe zu bitten. Indem der Gerichtshof die inhaltliche Bedeutung des EU-Rechts in abschliessender Weise festlegt, wahrt er die Autonomie dieses Rechts. Dies umfasst ausdrücklich auch Abkommen mit Nichtmitgliedstaaten, sowie sie dem EU-Recht entnommene Begriffe oder Regelungen enthalten (siehe dazu auch die folgende Frage).

106. Frage Was gab den Anlass zur Entwicklung des Autonomiegrundsatzes?

Der Grundsatz der Autonomie der EU-Rechtsordnung wurde vom EuGH insbesondere in Gutachten über die Vereinbarkeit von geplanten Abkommen mit den Grundlagenverträgen der EU entwickelt hat.

Am Anfang standen dabei zwei Gutachten über das damals geplante EWR-Abkommen.

Durch das EWR-Abkommen wird insbesondere der EU-Binnenmarkt auf die EWR/EFTA-Staaten ausgedehnt und hierdurch EU-Recht ins EWR-Recht übernommen. In seiner ersten Version sah das EWR-Abkommen einen neu zu schaffenden, gemeinsamen EWR-Gerichtshof vor, der für die verbindliche Auslegung des EWR-Rechts zuständig sein sollte. Der EuGH entschied jedoch in einem Gutachten im Jahr 1991, dass dies mit der Autonomie der EU-Rechtsordnung (damals noch der Rechtsordnung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, welche der heutigen EU voranging und später in sie eingegliedert wurde – siehe 111. Frage) bei der Verfolgung der ihr eigenen Ziele nicht vereinbar ist. Als Grund gab der EuGH an, dass sich die Rechtsprechung des EWR-Gerichtshofs auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts auswirken würde bzw. die Grundlagen der Gemeinschaft beeinträchtigen würde.

Als Folge dieses Gutachtens wurde das für den EWR geplante institutionelle System revidiert. Statt des gemeinsamen Gerichtshofs wurde das heute bestehende Zwei-Pfeiler-System vorgesehen (siehe **Error! Reference source not found.**). Dieses System wurde vom EuGH im Jahr 1992 in einem zweiten EWR-Gutachten gutgeheissen. Seither erliess der EuGH eine ganze Reihe weiterer Gutachten, in welchen er den Grundsatz der Autonomie der EU-Rechtsordnung immer wieder bestätigte.

Da diese Thematik für das Verständnis der Haltung der EU mit Bezug auf die Streitbeilegung im Institutionellen Abkommen besonders wichtig ist, sei an dieser Stelle zitiert, was der Gerichtshof im Jahr 2019 im Zusammenhang mit dem damals geplanten Abkommen zwischen der EU und Kanada über die Autonomie der Unionsrechtsordnung schrieb (Gutachten 1/17, Erw. 109-111):

Die Autonomie der Unionsrechtsordnung, die sowohl gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten als auch gegenüber dem Völkerrecht besteht, ergibt sich aus den wesentlichen Merkmalen der Union und des Unionsrechts. Das Unionsrecht ist nämlich dadurch gekennzeichnet, dass es einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt und Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat, sowie durch die unmittelbare Wirkung einer ganzen Reihe für ihre Staatsangehörigen und für sie

selbst geltender Bestimmungen. Solche Merkmale haben zu einem strukturiertem Netz miteinander verflochtener Grundätze, Regeln und Rechtsbeziehungen geführt, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig sowie die Mitgliedstaaten untereinander bindet [...].

Die Autonomie der Unionsrechtsordnung besteht somit darin, dass die Union über einen eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen verfügt. Hierzu gehören die in Art. 2 EUV genannten „Werte, auf die sich die Union gründet“, nämlich „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“, die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, die Vorschriften der Charta und die Vorschriften des EU- und des AEU-Vertrags, zu denen insbesondere die Vorschriften über die Übertragung und Aufteilung von Zuständigkeiten, die Vorschriften über die Arbeitsweise der Unionsorgane und des Gerichtssystems der Union und die Grundregeln in speziellen Bereichen gehören, die so gestaltet sind, dass sie zur Verwirklichung des Integrationsprozesses im Sinne von Art. 1 Abs. 2 EUV beitragen [...].

Um sicherzustellen, dass diese besonderen Merkmale und die Autonomie der so begründeten Rechtsordnung der Union erhalten bleiben, wurde mit den Verträgen ein Gerichtssystem geschaffen, das zur Gewährleistung der Kohärenz und der Einheitlichkeit der Auslegung des Unionsrechts dient. Nach Art. 19 EUV ist es Sache der nationalen Gerichte und des Gerichtshofs, die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und den wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten, wobei der Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts hat. [...]

107. Frage Was ist für die EU die rechtliche Folge des Grundsatzes mit Bezug auf Abkommen mit Nichtmitgliedstaaten?

Da die EU – wie die Schweiz – an die eigenen verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden ist, muss sie sich an diese Rechtsprechung halten und dafür sorgen, dass dem EuGH in Abkommen mit Drittstaaten, welche sich inhaltlich aus dem EU-Recht herleiten, eine entscheidende Auslegungsrolle zukommt. Für die an solchen Abkommen beteiligten Nichtmitgliedstaaten ist dies allerdings eine Herausforderung, da sie am EuGH nicht mit einer eigenen RichterIn bzw. einem eigenen Richter vertreten sind, die über Fachwissen zu ihrem Recht verfügen. Im EWR ist dieses Problem so gelöst worden, dass zwar der EuGH als gerichtliche Streitschlichtungsinstanz eingesetzt wird, dass er aber nur im beidseitigen Einverständnis der Parteien angerufen werden kann. Damit ist den verfassungsrechtlichen Vorgaben der EU formal Genüge getan. Zugleich kann insbesondere das am Streit beteiligte Nichtmitgliedland faktisch die Anrufung des EuGHs verhindern. In der Praxis ist es im EWR bisher noch nie zu einem solchen Verfahren gekommen. Stattdessen spielen die anderen Verfahren des EWR-Rechts eine grosse Rolle (siehe 109. Frage).

108. Frage Könnte denn die EU nicht einfach die EU-Grundverträge ändern, so dass der EuGH diese abschliessende Auslegungskompetenz nicht mehr hat?

An sich wäre dies zwar möglich. Es gibt aber aus der Sicht der EU keinen überzeugenden Grund dafür. Zudem ist das Verfassungsverständnis der EU und ihrer Organe viel statischer als in der Schweiz, wo die Bundesverfassung regelmässig geändert wird. In der EU bedarf jede Änderung der EU-Grundverträge einer langen Vorbereitungszeit und eines komplexen Verfahrens, das die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten erfordert.

109. Frage Käme denn für die Streitschlichtung aus der EU-Logik z.B. der EFTA-Gerichtshof überhaupt je in Frage, und wenn ja, für welche Fragestellungen?

Für die Streitschlichtung auf der obersten Ebene (Streitigkeiten zwischen den Parteien der Abkommen) kommt der EFTA-Gerichtshof in Luxemburg aus der Sicht der EU nie in Frage. Die EU darf einer solchen Lösung aus den erwähnten verfassungsrechtlichen Gründen nicht zustimmen (siehe 104. Frage).

Die Rolle des EFTA-Gerichtshofs ist eine andere: Im EWR-Recht ist er die gerichtliche Instanz im überstaatlichen Überwachungsverfahren, wenn sich das Problem in einem EWR/EFTA-Staat stellt. Ausserdem kann er von den Gerichten in Island, Liechtenstein und Norwegen um Vorabentscheidungen ersucht werden. Über ein solches Verfahren ist zwischen der Schweiz und der EU nicht verhandelt worden.

110. Frage Weshalb war der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nicht im Gespräch?

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg ist ein Gericht des Europarates, nicht der EU. Er dient einzig der Durchsetzung der Europäischen

Menschenrechtskonvention als gemeinsamem, menschenrechtlichem Mindeststandard der teilnehmenden Staaten. Der Europarat ist eine von der EU verschiedene Organisation. Die Schweiz ist langjähriges Europaratsmitglied.

111. Frage Welches ist die institutionelle Stellung des EU-Gerichtshofs (EuGH) im internen System der Europäischen Union?

Der EuGH mit Sitz in Luxemburg ist das oberste Rechtsprechungsorgan der EU. Er besteht schon über 60 Jahre. Ursprünglich wurde er für die Vorgängerorganisationen der EU geschaffen, nämlich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Gemeinschaft für Atomenergie (Euratom) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, später Europäische Gemeinschaft, EG). Heute gibt es neben der EU von diesen drei Gemeinschaften nur noch die Euratom. Die EG wurde vor einigen Jahren in die EU eingegliedert. Die EGKS war nur für 50 Jahre geschaffen worden.

Zu den verschiedenen Verfahren, welche vor dem EuGH im EU-Recht möglich sind, gehören u.a. das Vertragsverletzungsverfahren und das Vorabentscheidungsverfahren. Wichtig: Anders als z.B. der Menschenrechtsgerichtshof des Europarates (siehe vorherige Frage) ist der EuGH nicht eine Höchstinstanz im gerichtlichen Instanzenzug, an die z.B. Unternehmen in letzter Instanz gelangen können, wenn sie mit Urteilen der Gerichte im eigenen Land nicht einverstanden sind.

112. Frage Welche Rolle spielen Verfahren vor dem EuGH in den rechtlichen Aussenbeziehungen der EU?

In den rechtlichen Aussenbeziehungen der EU kann der EuGH grundsätzlich in drei Konstellationen eine Rolle spielen, nämlich dem Vorabentscheidungsverfahren, dem Vertragsverletzungsverfahren und dem Streitbeilegungsverfahren. Dies ist auch im EWR der Fall, für das Vorabentscheidungs- und das Vertragsverletzungsverfahren aber nur auf der Seite der EU. Für die EWR/EFTA-Staaten gibt es dort für diese Verfahren den EFTA-Gerichtshof (siehe 109. Frage).

Im Gegensatz dazu besteht für andere Abkommen das Vorabentscheidungs- und das Vertragsverletzungsverfahren normalerweise nur auf der Seite der EU, also für Fälle, die sich auf dem Gebiet der EU-Mitgliedstaaten zutragen (siehe nächste Frage).

113. Frage Welche Rolle spielen Verfahren vor dem EuGH heute schon im bilateralen Recht?

Die von der EU geschlossenen Abkommen mit Drittstaaten sind für die EU Teil ihrer internen Rechtsordnung. Aus diesem Grund sind mit Bezug auf solche Abkommen auf der Seite der EU die internen Verfahren gestützt auf das EU-Recht ebenfalls relevant, darunter insbesondere das Vorabentscheidungs- und das Vertragsverletzungsverfahren. Dies gilt auch für das bilaterale Recht. Hinzu kommt hier der Sonderfall des Luftverkehrsabkommens, wo Verfahren vor dem EuGH gestützt auf das Abkommen, d.h. in diesem selbst, vorgesehen sind.

- Vorabentscheidungsverfahren:

Das EU-Vorabentscheidungsverfahren steht dann zur Verfügung, wenn eine bilateralrechtliche Streitigkeit vor einem Gericht eines EU-Mitgliedstaates ausgetragen wird. Es gibt bereits eine stattliche Anzahl solcher Entscheide des EuGH.

Klagt also z.B. ein Schweizer Arbeitnehmer in einem EU-Land gegen seine dortige Arbeitgeberin wegen Verletzung des bilateralen Abkommens über die Personenfreizügigkeit und stellen sich diesbezügliche Fragen, so kann (bzw. je nachdem muss) das Gericht des betreffenden EU-Landes den EuGH um eine Vorabentscheidung ersuchen. Der EuGH fällt eine Auslegungsentscheidung und sendet diese zurück an das Gericht, welches gestützt darauf den ihm vorliegenden Fall entscheidet.

Umgekehrt ist dies in der Schweiz nicht möglich. Für schweizerische Gerichte gibt es keine Möglichkeit, eine solche Vorabentscheidung einzuholen.

- Vertragsverletzungsverfahren:

Das EU-Vertragsverletzungsverfahren steht dann zur Verfügung, wenn ein EU-Mitgliedstaat des bilaterale Recht nicht einhält. In diesem Fall kann die EU-Kommission den Fall aufgreifen, untersuchen und letztlich vor den EuGH bringen. Umgekehrt besteht in der Schweiz kein entsprechendes, überstaatliches Verfahren. Es gibt bisher nur wenige solche Entscheide. Die

Einführung eines solchen Verfahrens war ausdrücklich nicht Gegenstand der Verhandlungen (siehe 96. Frage).

- Der besondere Fall des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der Schweiz:
Schliesslich gibt es im geltenden bilateralen Recht zwischen der Schweiz und der EU einen Sonderfall. Er betrifft das Luftverkehrsabkommen. Nach den Bestimmungen dieses Abkommens ist für gewisse Fragen die EU-Kommission (also die Verwaltungsbehörde der EU) zuständig. Sie erlässt Entscheidungen, welche durch den EuGH gerichtlich überprüft werden können. Es gibt mit anderen Worten schon jetzt eine Konstellation, wo der EuGH im bilateralen Recht direkt entscheidet, wenn auch in einem anderen Zusammenhang als dem der formellen Streitbeilegung. Ein Mechanismus wie im Luftverkehrsabkommen steht in den Verhandlungen über die institutionellen Fragen nicht zur Diskussion.

Keine Rolle spielt der EuGH im heute geltenden bilateralen System dagegen im Streitbeilegungsverfahren.

114. Frage Worüber wurde verhandelt?

Die Verhandlungen über ein neues Streitbeilegungsmodell haben sich im Laufe der Zeit entwickelt. Das heute zur Diskussion stehende Modell für die Streitbeilegung lag nicht von Anfang an auf dem Tisch. Soweit es die Auslegung von bilateralrechtlichen Bestimmungen betrifft, die sich vom EU-Recht ableiten, ging es in den Verhandlungen über die Streitschlichtung zuerst ausschliesslich um den EuGH. Die Vorstellung war die, dass eine Streitigkeit zuerst an den Gemischten Ausschuss und von dort unter Umständen direkt an den EuGH gelangen würde. Dieses Modell wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Um ein Schiedsgericht ging es in der ersten Phase der Verhandlungen noch nicht.

Detaillierter zu diesem früheren Modell siehe Tobler/Beglinger-Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU, *Ausgabe 2021-05.1*, ab Frage 98.

Nachdem der Widerstand gegen das Modell 'Gemischter Ausschuss – EuGH' in der schweizerischen Öffentlichkeit immer grösser zu werden schien, teilte der Bundesrat im März 2018 mit, er wolle nun auf ein Schiedsgerichtsmodell hinarbeiten. Ein solches war von der EU Ende 2017 als mögliche Alternative erwähnt worden. Nach diesem Modell kann ein Schiedsgericht angerufen werden, wenn der Gemischte Ausschuss eine Streitigkeit nicht beilegen kann. Es gleicht jenem in diversen Aussenabkommen der EU, darunter auch dem Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine.

Die wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen des im Jahr 2014 abgeschlossenen Assoziierungsabkommens EU-Ukraine leiten sich teilweise aus dem WTO-Recht und teilweise aus dem EU-Recht her. Art. 322 des Ukraine-Abkommens, über die Streitbeilegung im Zusammenhang mit der Annäherung der Regelungen, bezieht sich auf die zweite Konstellation, wo EU-Recht ins Abkommen übernommen wird. Er lautet:

(1) Die in diesem Artikel genannten Verfahren gelten für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Bestimmungen, die bezüglich der Annäherung der Regelungen in Kapitel 3 (Technische Handelshemmnisse), Kapitel 4 (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen), Kapitel 5 (Zoll- und Handelserleichterungen), Kapitel 6 (Niederlassung, Dienstleistungshandel und elektronischer Geschäftsverkehr), Kapitel 8 (Öffentliches Beschaffungswesen) und Kapitel 10 (Wettbewerb) festgelegt sind oder die einer Vertragspartei auf andere Weise durch Bezugnahme auf eine Bestimmung des EU-Rechts eine Verpflichtung auferlegen.

(2) Stellt sich im Rahmen einer Streitigkeit eine Frage zur Auslegung einer Bestimmung des EU-Rechts gemäß Absatz 1, so entscheidet das Schiedspanel die Frage nicht, sondern legt sie dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Entscheidung vor. In diesem Fall sind die Fristen für die Entscheidungen des Schiedspanels unterbrochen, bis der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden hat. Die Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist für das Schiedspanel bindend.

115. Frage Was ist das Verhandlungsergebnis für die Streitbeilegung?

Dem bisher bestehenden Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien soll neu ein gerichtliches Element beigefügt werden. Wie bisher sollen Streitigkeiten zuerst im für das betreffende Abkommen zuständigen Gemischten Ausschuss besprochen und möglichst gelöst werden. Erweist sich dies als unmöglich, sollen die Parteien die

Möglichkeit haben, ein Schiedsgericht anzurufen, in dem beide Parteien vertreten sind, und dieses mit der Beilegung der Streitigkeit zu beauftragen.

Wirft die Streitigkeit eine Frage über die Auslegung oder die Anwendung von Vorschriften mit Begriffen des Unionsrechts auf und ist die Auslegung dieser Vorschriften für die Beilegung der Streitigkeit relevant und notwendig – und nur dann –, dann soll das Schiedsgericht diese Frage (also die Frage der Auslegung des EU-Rechts, das dem bilateralen Recht zugrundeliegt) dem EuGH vorlegen.

Kommt es zu einer Auslegungsentscheidung des EuGH, so ist diese für das Schiedsgericht bindend. Über den Streitfall selbst entscheidet das Schiedsgericht, nicht der EuGH, und zwar abschliessend. Hält sich darauf die unterlegene Partei nicht an die Entscheidung des Schiedsgerichts, könnte die andere Partei „angemessene Ausgleichsmassnahmen“ ergreifen. Diese können laut dem *Common Understanding* entweder dasjenige Abkommen betreffen, um welches es im konkreten Streitfall geht, oder aber ein anderes Binnenmarktabkommen. Der Bundesrat selber ist der Meinung, dass es für die Schweiz sinnvoll sein kann, für Ausgleichsmassnahmen nicht auf ein einziges Binnenmarktabkommen beschränkt zu sein, sondern eine Auswahl zu haben.

Hält die von Ausgleichsmassnahmen betroffene Partei die Ausgleichsmassnahmen der anderen Partei für unverhältnismässig, kann sie ein weiteres Schiedsverfahren verlangen, dieses Mal in Bezug auf die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen. Das Schiedsgericht entscheidet auch darüber abschliessend. Dem EuGH kommt in diesem zusätzlichen Schiedsverfahren keine Rolle zu.

Die Grundzüge des Streitbeilegungssystems gemäss den Verhandlungen sind dieselben wie schon im E-Inst und gemäss dem *Common Understanding*.

Neu ist vereinbart worden, dass Ausgleichsmassnahmen frühestens drei Monate nach ihrer Notifizierung (Mitteilung) angewendet werden dürfen. Es gilt deshalb eine automatische aufschiebende Wirkung. Zudem entscheidet das Schiedsgericht auf Verlangen der betroffenen Partei anhand von Kriterien (z.B. anhand des Potentials der Ausgleichsmassnahmen für nicht wieder gutzumachende Schäden), ob die aufschiebende Wirkung über die drei Monate hinaus bis zur Entscheidung über die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen verlängert wird.

Die Anhänge II und III zu diesem Brevier bieten eine schematische Übersicht über den angedachten Streitbeilegungsmechanismus (II: Streitbeilegung; III: Folgen bei Nichtbeachtung des Entscheides des Schiedsgerichts).

116. Frage Was sind Ausgleichsmassnahmen?

Ausgleichsmassnahmen haben keinen Sanktionscharakter und sind deshalb nicht als «Strafe» zu verstehen. Sie sollen vielmehr dazu dienen, das durch die Vertragsverletzung entstandene Ungleichgewicht auszugleichen. Das ist im Übrigen ein typisches Element in vielen internationalen Handelsabkommen.

Darüber, wie solche Massnahmen konkret aussehen könnten, wird in der Schweiz oft gerätselt. Gemäss dem Lehrbuch zum Verhältnis Schweiz-EU von [Matthias Oesch](#) (S. 88, Rz. 124) könnten sie z.B. darin bestehen, freizügigkeitsrechtliche Ansprüche nicht zu gewähren, Konformitätsbewertungen nicht anzuerkennen oder die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zu erhöhen.

117. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Das EWR-Recht sieht für die **Streitschlichtung** nach Gesprächen im Gemischten EWR-Ausschuss ein gerichtliches Element vor. Für Streitigkeiten zwischen der EU- und der EFTA-Seite ist der EuGH zuständig, der in einem solchen Fall verbindlich über die richtige Auslegung des EWR-Rechts entscheidet. Anschliessend nimmt der Gemischte Ausschuss den Fall wieder auf und sucht angesichts der Gerichtsentscheidung nach einer einvernehmlichen Lösung. Wichtig: Der EUGH kommt nur dann in Aktion, wenn beide Parteien der Streitigkeit (also die EU und ihre Mitgliedstaaten einerseits sowie Island, Liechtenstein oder Norwegen andererseits) zustimmen ihn anzurufen. Mit anderen Worten: Eine Partei allein kann nicht an den EuGH gelangen. Damit ist auch das Problem des „fremden Gerichts“ entschärft, denn der betroffene Nichtmitgliedstaat kann jederzeit verhindern, dass der EuGH – der ja institutionell das Gericht der Gegenpartei ist – angerufen wird. Stimmt eine Seite der Anrufung des EuGH nicht zu, so bleibt es der anderen Seite allerdings verwehrt, die Auslegungsfrage dem EuGH vorzulegen und so auf die Durchsetzung ihrer Rechte hinzuwirken. Diese Partei könnte dann höchstens Gegenmassnahmen politischer Art erwägen.

118. Frage Welche Kritik wird in der Schweiz im Zusammenhang mit der Streitschlichtung vorgebracht?

Hier geht es v.a. darum, dass der EuGH institutionell das Gericht der EU ist und damit in einem bilateralrechtlichen Streitfall als das Gericht der Gegenpartei empfunden werden könnte, auch wenn die Richterinnen und Richter am EuGH unabhängig sind und nicht etwa die Interessen ihrer Länder oder der EU vertreten. Wie oben erwähnt (siehe 104. Frage), kann die EU aus internen, verfassungsrechtlichen Gründen einem anderen Gericht nicht zustimmen, soweit es um die Auslegung von bilateralem Recht geht, das inhaltlich dem EU-Recht entspricht und von dort ableitet. Immerhin würde durch die Einsetzung eines Schiedsgerichts der Streit als solcher von einem Gericht beurteilt und entschieden, in welchem auch die Schweiz vertreten wäre. Hier kann deshalb von einem „fremden“ Gericht nicht die Rede sein.

Gewisse Kreise melden allerdings generell Vorbehalte dagegen, dass via ein Gericht immer ein Entscheid über den Streit herbeigeführt werden kann. Sie möchten die Angelegenheit lieber auf politischer Ebene belassen. Letztlich geht es auch hier um eine Abwägung, nämlich zwischen den Vorteilen eines politischen Freiraums, wenn kein Gericht über einen Streit entscheidet, und der durch gerichtliche Klärung erreichten Rechtssicherheit.

V. STAATLICHE BEIHILFEN

Modernisierte der Regelung der staatlichen Beihilfen:

Inhaltlich und institutionell modernisierte Beihilfenregeln sollen in den Abkommen über den Luftverkehr und den Landverkehr sowie in künftigen Binnenmarktverträgen verankert werden, insbes. im Bereich des Stromhandels.

Eigenständige Verfahren in der Schweiz:

Für die Beihilfekontrolle soll ein sog. Zwei-Pfeiler-System gelten, wonach die EU wie auch die Schweiz jeweils selbständig für die Überwachung verantwortlich wären. Die jeweiligen Verfahren sollten gleichwertig sein, was impliziert, dass sie nicht deckungsgleich (identisch) zu sein brauchen.

119. Frage Worum geht es bei den staatlichen Beihilfen?

Im EU- und im EWR-Recht gilt als Ausdruck der marktwirtschaftlichen Ordnung des Wirtschaftsraums grundsätzlich ein Verbot bzw. die Kontrolle von vom Staat gewährten finanziellen Vorteilen (z.B. Subventionen oder Steuererleichterungen), wenn sie gewisse weitere Voraussetzungen erfüllen. Staatliche Beihilfen können dann problematisch sein, wenn sie nur gewissen Branchen oder Unternehmen (also selektiv) gewährt werden bzw. die Herstellung bestimmter Waren begünstigen, und zudem den grenzüberschreitenden Warenhandel beeinträchtigen sowie den Wettbewerb verzerren bzw. verzerren könnten. Es gelten zahlreiche Ausnahmen, so dass man heute eher von einem Kontrollsystem als von einem strengen Verbotssystem sprechen könnte. Neue Beihilfen ab einer bestimmten Höhe müssen zur wettbewerbsrechtlichen Vorabkontrolle angemeldet werden und dürfen nur dann gewährt werden, wenn sie von der zuständigen Wettbewerbsbehörde gutgeheissen worden sind.

Das Beihilferecht ist ein wichtiger Aspekt des EU- und EWR-Wettbewerbsrechts, zu dem es im Schweizer Wettbewerbsrecht (Kartellgesetz) keine Entsprechung gibt. Für die Schweiz gibt es bisher Beihilfenregelungen nur in drei spezifischen, bilateralen Abkommen (nämlich im Freihandelsabkommen – das von den Sondierungsgesprächen nicht direkt erfasst wird –, sowie im Luftverkehrs- und im Landverkehrsabkommen), dies allerdings in unterschiedlicher Ausgestaltung (so im Landverkehrsabkommen nur sehr ansatzweise) und ohne Vorschriften über die institutionelle Durchsetzung.

120. Frage Was hat dieses Thema mit den institutionellen Fragen zu tun?

Die EU brachte die Thematik der staatlichen Beihilfen in die Verhandlungen ein. Die Thematik hat insofern institutionelle Bezüge, als es einerseits um das Aufdatieren der relevanten Abkommen im Licht von neuerem EU-Beihilferecht geht und andererseits um das Beihilfeverfahren.

121. Frage Warum ist das Thema für die Schweiz wichtig?

In seinem Bericht zu den Konsultationen über das E-InstA nannte der Bundesrat in Bezug auf die staatlichen Beihilfen zwei Anliegen: 1) Gleichbehandlung von Bund und Kantonen bei der Überwachung und 2) keine horizontale Wirkung der Beihilferegulierung, d.h. keine Wirkung über den Bereich der vom den Verhandlungen erfassten Binnenmarktverträgen hinaus. Der letztere Punkt hängt damit zusammen, dass im früheren E-InstA für später eine Modernisierung der Abkommen über den Handel mit Waren angedacht war und Bedenken bestanden, die neuen Beihilferegulierungen könnten dort schon vor der eigentlichen Modernisierung Wirkung entfalten.

122. Frage Was ist das Verhandlungsergebnis?

Bereits das *Common Understanding* nannte die Abkommen über den Warenhandel nicht mehr, so dass sich hier die Frage einer Beihilfenregelung einstweilen nicht stellt. Inhaltlich und institutionell modernisierte Beihilfenregeln sollen gemäss dem [Faktenblatt](#) des Bundesrats einzig in den Abkommen über den Luftverkehr und den Landverkehr sowie im neuen Stromabkommen verankert werden. Damit ist dem Anliegen des Bundesrats, den Anwendungsbereich der modernisierten Beihilfenregelung zu beschränken, Rechnung getragen.

Für die Beihilfekontrolle soll ein sog. Zwei-Pfeiler-System gelten, wonach die EU wie auch die Schweiz jeweils selbständig für die Überwachung verantwortlich wären. Die jeweiligen Verfahren sollten gleichwertig sein, was impliziert, dass sie nicht deckungsgleich (identisch) zu sein brauchten. Die Schweiz würde dafür neu ein eigenes Beihilfekontrollsystem entwickeln, das anders als jenes der EU keine Vorabgenehmigung von staatlichen Beihilfen durch eine Behörde erfordert. Die Tatsache, dass sie hier eigenständig ein Verfahren aufbauen kann, dürfte es der Schweiz ermöglichen, der angestrebten Gleichbehandlung von Bund und Kantonen bei der Überwachung der Beihilfen intern Rechnung zu tragen.

123. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Zum Recht des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gehören nicht nur die grundsätzlich gleichen Binnenmarktregelungen wie in der EU, sondern auch dieselben Wettbewerbsregeln, inkl. die Beihilferegulierung. Zuständig für die Überwachung ist auf der Seite der EU-Staaten die EU-Kommission und auf der Seite der EWR/EFTA-Staaten die EFTA-Überwachungsbehörde (ausser wenn ein Fall auch spürbare Auswirkungen auf den Wettbewerb in der EU hat; dann wird er in erster Linie von der Europäischen Kommission bearbeitet). Die Entscheide dieser Behörden können auf der EU-Seite an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und auf der Seite der EWR/EFTA-Staaten an den EFTA-Gerichtshof weitergezogen werden.

124. Frage Welche Kritik wird gegenüber einer Neuregelung der staatlichen Beihilfen vorgebracht?

In der Schweiz wird z.T. ein negativer Einfluss einer neuen Beihilferegulierung auf die Grundversorgungsdienste (sog. *Service public*) befürchtet, z.B. im Bereich des Stromhandels oder des öffentlichen Verkehrs.

Der Bundesrat weist hier für den Landverkehr darauf hin, dass der inländische öffentliche Verkehr vom Landverkehrsabkommen gar nicht erfasst wird, so dass eine Beihilferegulierung in diesem Abkommen für diesen Bereich irrelevant wäre. Was andere Bereiche anbelangt, ermöglicht das EU-Beihilfesystem für den *Service public* gewisse Ausnahmen (siehe dazu den Befund der «Technischen Arbeitsgruppe Bund und Kantone» über die Regelung und Überwachung staatlicher Beihilfen in der Schweiz vom 8. Februar 2023, verfügbar via die [Webseite](#) des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO).

TEIL 3: WEITERE ELEMENTE DES VERHANDLUNGSPAKETS

Neue Abkommen:

Das Paket sieht den Abschluss von drei neuen bilateralen Abkommen in den Bereichen Gesundheitsschutz, Lebensmittelsicherheit und Stromhandel vor. Die im Paket vorgesehenen institutionellen Aspekte betreffen insbes. die Abkommen über die Lebensmittelsicherheit und Stromhandel in ihrer Eigenschaft als Binnenmarktabkommen.

Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen:

Dank dem Paket soll sich die Schweiz (wieder) an diversen EU-Programme beteiligen können, darunter insbes. im Bereich der Forschung.

Schweizerischer Kohäsionsbeitrag:

Das Paket sieht einen festen Grundsatzrahmen zur Zahlung von Schweizer Beiträgen vor, welche die in der EU bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede verringern und eine nachhaltige Entwicklung fördern sollen. Dieses Geld geht nicht in die Kasse der EU, sondern direkt in die Partnerländer.

Dialoge:

Das Paket sieht die Wiederaufnahme des seit 2017 unterbrochenen Finanzdialogs vor (was bereits erfolgt ist). Dies dürfte u.a. helfen, das heute bestehende Problem der fehlenden Börsenäquivalenz zu lösen. Neu soll zudem ein hochrangiger politischer Dialog auf der Ministerialebene eingerichtet werden.

Datenschutz und Digitalisierung

Im Bereich des Datenschutzes hat die EU-Kommission die Äquivalenz der Schweizer Gesetzgebung im Jahr 2024 bestätigt. Damit ist jedenfalls für diesen Bereich zurzeit keine Vereinbarung mit der EU erforderlich. Neue Themen könnten sich aber in der Zukunft eröffnen.

I. NEUE ABKOMMEN UND DIE INSTITUTIONELLEN FRAGEN

Dieser Teil richtet das Augenmerk insbes. auf die Relevanz der institutionellen Fragen für die neuen Abkommen. Zuerst wird jeweils ganz kurz auf die Thematik im Allgemeinen eingegangen.

125. Frage Welche neuen Abkommen gehören zum Paket?

Unter dem Titel „Weiterentwicklung des bilateralen Wegs“ nennt der Bundesrat drei neue Abkommen, die er mit der EU abschliessen möchte und über die er verhandelt hat. Ein Abkommen, nämlich jenes über die Gesundheitsicherheit, betrachtet der Bundesrat als ein Kooperationsabkommen. Die anderen beiden Abkommen sind Binnenmarktabkommen (dazu 3. Frage), nämlich die Abkommen über den Handel mit Elektrizität (Stromabkommen) und über die Lebensmittelsicherheit.

126. Frage Worum geht es beim Thema Gesundheitssicherheit?

In seinem [Faktenblatt](#) zum Thema Gesundheit erinnert der Bundesrat an die Erfahrungen in der COVID-19-Pandemie, die gezeigt hat, wie wichtig eine gute grenzüberschreitende Koordination und Zusammenarbeit in Europa ist. Der Bundesrat möchte den Rahmen schaffen, um die Schweizer Bevölkerung durch eine Zusammenarbeit mit der EU besser zu schützen.

127. Frage Worum geht es beim neuen Kooperationsabkommen über die Gesundheit?

Für das neue Gesundheitsabkommen hat der Bundesrat die Möglichkeit einer Schweizer Mitwirkung in den folgenden EU-Tätigkeitsbereichen bzw. Mechanismen ausgehandelt:

- Mechanismen zur Bewältigung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen, wie z.B. dem EU-Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS, vom englischen *Early Warning and Response System*) und dem Gesundheitssicherheitsausschuss (HSC, vom englischen *Health Security Committee*)
- Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC, vom englischen *European Centre for Disease Prevention and Control*)
- Der Unterteil «Krisenvorsorge» des EU-Mehrjahresprogrammes im Gesundheitsbereich, in dessen Rahmen z.B. Projekte zur Gesundheitsförderung mitfinanziert werden; zur Zeit handelt es sich um das Programm «*EU4Health 2021-2027 – eine Vision für eine gesündere Europäische Union*» (zu Schweizer Programmbeteiligungen siehe 137. Frage).

128. Frage Inwiefern sind die institutionellen Fragen für das Gesundheitsabkommen relevant?

Das Gesundheitsabkommen ist zwar kein Binnenmarktabkommen, aber gewisse institutionelle Aspekte gelten trotzdem auch hier. Der Bundesrat spricht von einer «analogen Anwendung» von gewissen neuen institutionellen Regeln. Konkret geht es hier um die regelmässige Aufdatierung des Abkommens. Die EU betrachtet dies als Voraussetzung für den von der Schweiz gewünschten, direkten Einsitz in die einschlägigen EU-Gesundheitssicherheitsgremien. Diese basieren nämlich auf den im Abkommen aufgeführten EU-Rechtsakten. Dies macht das Gesundheitsabkommen zu einem speziellen Fall. Die Schweiz ist darum bereit, in diesem speziellen Fall hier (nicht aber bei anderen Koooperationsabkommen) die dynamische Anpassung des Abkommens an neues EU-Recht zu akzeptieren. Sie konnte dafür erreichen, dass der Anwendungsbereich des Gesundheitsabkommens inhaltlich eng beschränkt wurde.

Da das Gesundheitsabkommen kein Binnenmarktabkommen ist, ist es nicht relevant für Ausgleichsmassnahmen, falls eine Partei ein Binnenmarktabkommen verletzt (dazu 115. Frage). Mit anderen Worten: Es sind keine Ausgleichsmassnahmen beim Gesundheitsabkommen möglich, falls eine Partei ein Binnenmarktabkommen verletzt, und umgekehrt sind keine Ausgleichsmassnahmen bei den Binnenmarktabkommen möglich, falls eine Partei das Gesundheitsabkommen verletzt.

129. Frage Worum geht es beim neuen Abkommen über die Lebensmittelsicherheit?

Qualitativ schlechte Lebensmittel können die Gesundheit gefährden. Der Bundesrat möchte enger mit der EU zusammenarbeiten, um solche Risiken zu minimieren. Die Schweiz und die EU sollen einen gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum bilden, der alle pflanzengesundheitsrelevanten, veterinär- und lebensmittelrechtlichen Aspekte entlang der Lebensmittelkette umfasst. Er soll den überwiegenden Teil des Handels mit Landwirtschaftserzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU abdecken.

130. Frage Welche Teile des Landwirtschaftsabkommen sind für den gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum relevant?

Laut den Informationen des Bundesrats umfasst der gemeinsame Lebensmittelsicherheitsraum:

- einerseits die im Landwirtschaftsabkommen bereits bestehenden Bereiche Pflanzengesundheit (heutiger Anhang 4), Futtermittel (heutiger Anhang 5) und Saatgut (heutiger Anhang 6) sowie den Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen, einschliesslich Lebensmittel tierischer Herkunft (sog. gemeinsamer Veterinärraum; heutiger Anhang 11),
- andererseits neu auch den Handel mit nichttierischen Lebensmitteln und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln.

Von der neuen Thematik sind demnach auch einige bereits bestehende Anhänge des Landwirtschaftsabkommens erfasst.

Davon unberührt bleiben die bestehenden Anhänge 1-3, 7-10 und 12.

131. Frage In welcher Form sollen die neue Regeln abgeschlossen werden?

Mit dem neuen Abkommen über die Lebensmittelsicherheit will der Bundesrat das bereits bestehende bilaterale Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (sog. Landwirtschaftsabkommen) um Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit ergänzen. Spezifische

Ausnahmen sollen verhindern, dass die in der Schweiz geltenden Standards absinken, insbes. im Bereich im Bereich des Tierschutzes und der gentechnisch veränderten Organismen.

Die Erweiterung des Landwirtschaftsabkommens soll formal durch ein neues Protokoll über die Lebensmittelsicherheit erfolgen.

132. Frage Inwiefern sind die institutionellen Fragen für das Abkommen über die Lebensmittelsicherheit relevant?

Dem [Faktenblatt](#) zum Thema Landwirtschaftsabkommen und Lebensmittelsicherheit des Bundesrats ist zu entnehmen, dass die dynamische Rechtsübernahme (dazu ab 33. Frage) für jene Teile des Landwirtschaftsabkommens gelten soll, welche die Lebensmittelsicherheit betreffen – nicht aber für den Rest des Landwirtschaftsabkommens, also nicht die Anhänge 1-3, 7-10 und 12 (dazu 130. Frage).

Für Streitfälle im Bereich des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums ist ein Schiedsgericht vorgesehen (ohne Einbezug des Europäischen Gerichtshofs). Allfällige Ausgleichsmassnahmen sind nur im Fall einer Verletzung des Landwirtschaftsabkommens (inkl. Lebensmittelsicherheit) möglich, nicht jedoch im Fall der Verletzung eines anderen Binnenmarktabkommens.

133. Frage Worum geht es beim neuen Abkommen über den Stromhandel?

In der EU ist im Laufe der Zeit ein europäischer Strombinnenmarkt geschaffen worden. Dies hat die Dynamik im grenzüberschreitenden Stromhandel erhöht. Auf der Seite der Schweiz ist das Stromübertragungsnetz durch zahlreiche Leitungen mit dem europäischen Verbundnetz verknüpft (konkret: durch derzeit 41 Leitungen). Die Schweiz ist eine internationale Stromdrehscheibe, weil viel Strom durch sie hindurchgeleitet wird. Wenn dies unreguliert geschieht, kann dies die Netzstabilität beeinträchtigen.

Für die Gewährleistung der Leistungskraft (Kapazität) der Stromübertragungsnetze und die Netzsicherheit sind die nationalen Netzbetreibungsgesellschaften zuständig. In der Schweiz ist dies Swissgrid. Die Aufgabe von Swissgrid wird durch die Tatsache erschwert, dass die Schweiz rechtlich nicht in das europäische Verbundnetz eingebunden ist; es fehlt bisher ein Stromabkommen. Aus diesem Grund kann die Schweizer Netzbetreibungsgesellschaft Swissgrid zur Zeit nur sehr beschränkt bei den Entwicklungen im europäischen Strommarkt mitwirken und die Schweizer Interessen vertreten. Ein neues Stromabkommen soll dieses Problem beheben und dazu beitragen, in der Schweiz die Netzstabilität und die Versorgungssicherheit zu erhöhen sowie den Stromhandel zu vereinfachen. Durch das neue Abkommen soll Swissgrid in die europäischen Prozesse zum Betrieb des Stromübertragungsnetzes eingebunden werden.

Allgemeiner soll das neue Abkommen den Schweizer Strommarkt öffnen und die Schweiz bis zu einem gewissen Grad in den europäischen Strommarkt einbinden, um so eine gleichberechtigte und hindernisfreie Teilnahme am europäischen Strommarkt zu ermöglichen. Gleichzeitig soll jedoch eine Anzahl Sonderlösungen der speziellen Situation im Schweizer Strommarkt Rechnung tragen.

134. Frage Was bedeutet eine Öffnung des Schweizer Strommarktes?

Die Strommarktöffnung bedeutet im Wesentlichen, dass alle Schweizer Endverbraucher_innen (also die Konsument_innen im Schweizer Markt) das Unternehmen, das ihnen Strom liefert, frei wählen können. Unternehmen in der Schweiz unter einer gewissen Verbrauchsschwelle können wählen, ob sie weiterhin in der Grundversorgung mit regulierten Preisen bleiben oder in diese zurückkehren wollen. Schweizer Stromversorger und Verteilnetzbetreiber können staatlich bleiben und weiterhin in der öffentlichen Verwaltung integriert sein.

Für gewisse Folgen der Marktöffnung sind längere Übergangszeiten zugunsten der Schweiz ausgehandelt worden, so z.B. für die Ablösung des Vorrangs von mit dem Abkommen nicht vereinbaren, langfristigen Stromlieferungsverträgen (7 Jahre Übergangsfrist).

Der Bundesrat betont zudem, dass die vom neuen Stromabkommen geregelte Materie begrenzt ist. Nicht anwendbar ist das Abkommen z.B. auf den *Verbrauch* von Strom und Energie (Heizen, Effizienzmassnahmen bei Gebäuden etc.). Dies schont die Kompetenzen der Kantone in diesen Bereichen. Das neue Abkommen enthält weiter keine Vorgaben zum Wasserzins oder zur Vergabe von Konzessionen für Wasserkraftwerke.

135. Frage Inwiefern sind die institutionellen Fragen für das Stromabkommen relevant?

Das neue Stromabkommen ist ein Binnenmarktabkommen, so dass hier die institutionellen Fragen definitionsgemäss relevant sind (dazu 24. Frage). Das [Faktenblatt](#) des Bundesrates enthält hierzu allerdings keine näheren Angaben. Sobald der Entwurfstextes für das Abkommen vorliegen wird, lässt sich dazu mehr sagen.

Sicher ist, dass die dynamische Rechtsübernahme (dazu ab 33. Frage) Teil des Stromabkommens sein wird. Der Bundesrat hält fest, dass es dazu für die Schweiz wichtige Ausnahmen geben wird, z.B. mit Blick auf den Bau von notwendigen Reservekraftwerken. Hier soll die Schweiz bei der Bedarfsanalyse spezifische Schweizer Eigenheiten berücksichtigen können. Ausserdem ist eine Übergangsfrist von sechs Jahren für allfällige Schweizer Reserven, welche nicht mit dem Stromabkommen kompatibel sind, ausgehandelt worden.

Der Bundesrat betont weiter, dass sich die Schweiz mit neuen Stromabkommen nicht dazu verpflichtet, EU-Umweltrecht zu übernehmen (keine Rechtsübernahme). Sie garantiert stattdessen ein hohes und zur EU gleichwertiges (äquivalentes) Niveau an Umweltschutz im Strombereich (Gleichwertigkeitsansatz, wie etwa beim Datenschutz). Die Schweiz kann sich dabei auch für strengere Regeln entscheiden.

136. Frage Enthält das Stromabkommen eine Regelung über die staatlichen Beihilfen?

Ja, das ist tatsächlich ein Teil des neuen Stromabkommens. Die Schweiz übernimmt hier inhaltlich grundsätzlich das System der EU, d.h. ein Beihilfeverbot, das aber von zahlreichen Ausnahmen begleitet ist (dazu ab 119. Frage; zum geplanten schweizerischen Beihilfeverfahren siehe 122. Frage).

Die Thematik ist in der Schweiz viel diskutiert, da gewisse Kreise befürchteten, ein neues Abkommen könnte z.B. die Förderung von erneuerbaren Energien gefährden. Der Bundesrat hält dazu in seinem [Faktenblatt](#) zum Thema Strom fest, dass die Förderung von Strom aus erneuerbaren Quellen in der EU erlaubt, aber reguliert ist, sowie dass die wichtigsten Schweizer Fördermassnahmen für erneuerbare Energien in den Verhandlungen abgesichert wurden, indem sie als mit EU-Recht vereinbar erklärt wurden. Auch die temporäre Reduktion des Wasserzinses als Teil der Förderung erneuerbarer Energien (Investitionsbeiträge Wasserkraft) ist im Abkommen ausdrücklich abgesichert. Die Schweiz kann über die Bedingungen der Nutzung der Wasserkraft selber entscheiden, und die Wasserkraft kann in öffentlicher Hand sein.

II. BETEILIGUNG DER SCHWEIZ AN EU-PROGRAMMEN, V.A. IM BEREICH DER FORSCHUNG

137. Frage Worum geht es bei den EU-Programmen und der Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten?

Die EU unterhält aus ihrem Budget verschiedene [Förderprogramme](#), die jeweils entsprechend ihrem Finanzrahmen auf eine begrenzte Anzahl von Jahren ausgerichtet sind und danach neu aufgelegt werden (manchmal unter einem etwas angepassten Namen, um so die verschiedenen Generationen von Programmen zu kennzeichnen). Zur Zeit läuft der Zeitrahmen von 2021-2027; ihm folgen wird 2028-2034.

Bei gewissen Programmen können sich Nichtmitgliedstaaten aufgrund von Abkommen mit Kostenfolge beteiligen. Da der Nutzen einer Beteiligung deutlich grösser sein kann als die Kosten, ist sie für Nichtmitgliedländer in bestimmten Fällen interessant. Dies gilt besonders in Bereichen, wo die internationale Vernetzung eine grosse Rolle spielt, wie bei der Forschung. Die Teilnahme von Nichtmitgliedländern ist jeweils auf die Programmdauer begrenzt und muss anschliessend für eine neue Generation des betreffenden Programms durch ein neues Abkommen verlängert werden.

138. Frage An welchem EU-Programmen war die Schweiz früher beteiligt und was ist dann geschehen?

Im Laufe der Zeit schlossen die EU und die Schweiz Abkommen über eine Schweizer Beteiligung an EU-Programmen in den Bereichen Forschung, Bildung und Kultur bzw. Medien.

Probleme ergaben sich allerdings, als die Schweiz im Jahr 2014 die sog. [Masseneinwanderungsinitiative](#) annahm: Sie war von ihrer Zielrichtung her mit dem FZA unvereinbar. Als Reaktion darauf war die EU in einer ersten Phase nicht mehr bereit, die früheren Programmabkommen zu erneuern. Im Bereich der Forschung konnte das Problem im Jahr 2016 vorübergehend behoben werden, nachdem sich eine mit dem FZA vereinbare Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative abzeichnete. Im Jahr 2021 lehnte die EU eine weitere Erneuerung wieder ab, diesmal unter dem Eindruck der Zurückweisung des E-InstA durch den Bundesrat.

Mit den Verhandlungen von 2024 über den Paketansatz wurde ein Neuanlauf unternommen und eine Übergangslösung zugunsten der Schweiz vereinbart; siehe dazu die [Informationen](#) des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI; siehe weiter auch das [Q&A](#) in der Version vom 1.5.2025, in englischer Sprache).

139. Frage Was wurde in den Verhandlungen für die Zukunft erreicht?

In den Verhandlungen einigten sich die Parteien auf ein „EU-Programmabkommen (EUPA)“. Es enthält vorab einen allgemeinen und dauerhaft gültigen Teil mit Bestimmungen, die für alle Beteiligungen der Schweiz an EU-Programmen gelten. Eine langfristige Übereinkunft über die Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen war der deklarierte Wunsch der Schweiz. Zum allgemeinen Teil gehört auch ein Anhang mit Anwendungsbestimmungen zu den Finanzbestimmungen.

Weiter gehören zum EUPA Protokolle mit Bestimmungen über die einzelnen Programme. Diese Protokolle müssen für jede neue Generation von EU-Programmen (dazu 137. Frage) neu verhandelt werden (mit Ausnahme des ITER-Programms). In der Zukunft könnten auch neue Programme dazu kommen oder aber umgekehrt bisherige Programmabteilungen beendet werden. Die Schweiz kann für jede Programmgeneration neu überdenken, wo sie sich beteiligen möchte.

140. Frage Ab welchem Zeitpunkt kann das neue Programmabkommen Wirkung entfalten?

Das Programmabkommen EUPA ist bereits paraphiert worden (dazu 13. Frage). Es soll im November 2025 formell unterzeichnet werden. Danach soll es – noch vor der formellen Ratifizierung – vorläufig angewendet werden. Dies ermöglicht der Schweiz die Assoziierung an das Forschungspaket von 2021-2027 rückwirkend ab 2025 (für ITER: ab 2026; ITER steht für das *International Thermonuclear Experimental Reactor*-Programm; laut der EU ein Programm zum Bau der weltweit grössten Fusionsanlage zur Förderung der Fusionstechnologie für einen umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Energiemix) und an Erasmus+ ab 2027.

141. Frage Weshalb liegt der Entwurfstext für das Programmabkommen bereits vor?

Der Bundesrat hat den [Entwurfstext](#) mit Blick auf die in der letzten Frage erwähnte, geplante frühe Wirkung dieses Abkommens rasch veröffentlicht. Der Bundesrat hat weiter [Erläuterungen](#) mit weiteren Informationen zum Entwurfstext zur Verfügung gestellt.

142. Frage Um welche Programmbereiche geht es im Rahmen des Pakets?

In der (reichlich langen) Einleitung zum Entwurfstext für das EUPA wird eine Anzahl von Bereichen für die Zusammenarbeit wie folgt erwähnt:

„IN ANBETRACHT des gemeinsamen Ziels der Vertragsparteien, ihre langjährige und erfolgreiche Kooperation zu konsolidieren und zu vertiefen, insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, Weltraum, Kernfusion und -spaltung sowie allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Sport und Kultur sowie anderen Bereichen von gemeinsamem Interesse wie digitale Transformation und Massnahmen im Gesundheitsbereich, was in Zukunft die systematischere Beteiligung der Schweiz an Programmen der Union möglich macht, [...]“

143. Frage Um welche konkreten Programme geht es im Rahmen des Pakets?

Die Protokolle im Entwurfstext für das EUPA betreffen die folgenden EU-Programme:

- *Protokoll I:* Teilnahme am Programm Horizont Europa, am Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung, am Programm Digitales Europa (ein Programm, das die postpandemische Wirtschaftserholung beschleunigen und den digitalen Wandel in Europa vorantreiben soll) und am Programm Erasmus+
- *Protokoll II:* Teilnahme an den Tätigkeiten des Europäischen Gemeinsamen Unternehmens für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, am ITER-Übereinkommen und Abkommen über das breiter angelegte Konzept
- *Protokoll III:* Teilnahme am *EU4Health*-Programm

Zum Bereich des Weltraums, der in der Einleitung zum Entwurfstext für das EUPA ebenfalls genannt ist, liegt kein spezielles Protokoll vor, wohl weil dazu bereits seit 2013 ein Abkommen besteht, nämlich das Abkommen über die Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen Galileo und EGNOS.

144. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Zum EWR-Abkommen gehört das «Protokoll 31 über die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen ausserhalb der vier Freiheiten» (gemeint sind die vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes; dazu 22. Frage). Es nennt zahlreiche EU-Programme, an denen sich die EWR/EFTA-Staaten beteiligen, darunter u.a. in den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung, Umwelt sowie weiter Bildung, Jugend und Sport. Kohäsionsbeiträge. Auf der [EFTA-Website](#) findet sich eine Liste der relevanten Programme bzw. Beteiligungen.

III. SCHWEIZERISCHE KOHÄSIONSBETRÄGE

145. Frage Worum geht es bei den sog. Kohäsionsbeiträgen der Schweiz?

Zu den Förderprogrammen in einem weiteren Sinne zählt die EU auch die Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds (sprachlich von «Kohäsion» = Zusammenhalt). Dieser Fonds soll die in der EU bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede verringern und eine nachhaltige Entwicklung fördern.

Sowohl die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen als auch die Schweiz beteiligen sich seit einiger Zeit an diesem spezifischen Aspekt der EU-Kohäsionspolitik, dies allerdings in einem im Vergleich zum EU-Recht anderen Rahmen: Die finanziellen Leistungen aus diesen Ländern gehen nicht in das EU-Budget bzw. den EU-Kohäsionsfonds, sondern vielmehr direkt in die ausgewählten Projektländer. Dies erfolgt auf der Basis von bilateralen Umsetzungsabkommen, welche die EWR/EFTA-Staaten bzw. die Schweiz – ohne Beteiligung der EU – direkt mit den Partnerländern abschliesst.

146. Frage Welche Beiträge hat die Schweiz in der Vergangenheit geleistet, und warum geht es nun um weitere Zahlungen?

Die Schweiz hat in der Vergangenheit zwei finanzielle Kohäsionsbeiträge in der Höhe von je CHF 1,3 Milliarden gesprochen, einmal ab 2007 und ein zweites Mal ab 2019.

Die EU neigt dazu, die Kohäsionszahlungen von Nichtmitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Beteiligung an ihrem erweiterten Binnenmarkt (dazu 23. Frage) zu sehen. Da dieser für die Schweiz mit dem Paketansatz stabilisiert und erweitert werden soll, wünscht sich die EU einen dauerhafteren Rahmen für die Zahlungen, also eine «Verstetigung», insofern ähnlich wie im EWR (wo allerdings im Vergleich grössere Beiträge geleistet werden, insbes. von Norwegen).

Der Bundesrat nennt in seinem [Faktenblatt](#) nicht nur den Schweizer Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU (also eine Art Entwicklungshilfe) sowie an der Bewältigung von Migrationsbewegungen, sondern auch die Stärkung der Beziehungen zu ausgewählten Ländern aus der europäischen Nachbarschaft. Er bezeichnet den Schweizer Beitrag seit 2007 als ein wichtiges Element des bilateralen Wegs, mit dem die Schweiz in die Stabilität und den Zusammenhalt in Europa als wesentliche Voraussetzungen für das gute Funktionieren des (erweiterten) EU-Binnenmarktes investiert.

147. Frage Was wurde in den Verhandlungen erreicht?

Die Parteien haben sich auf einen verbindlichen Grundsatzmechanismus für regelmässige Schweizer Kohäsionsbeiträge geeinigt. Der Bundesrat spricht von einem „verstetigten Schweizer Beitrag“ und einem rechtsverbindlichen Mechanismus für künftige Beiträge. Er meint damit, dass solche Beiträge in der Zukunft regelmässig geleistet werden sollen, statt wie bisher nur punktuell. Es geht hier also um eine Grundsatzverpflichtung der Schweiz. Der Ansatz ist insofern also ähnlich wie im EWR, wobei die Schweizer Beiträge aber weniger hoch sind (zum EWR siehe nächste Frage).

Die Beiträge sollen jeweils für sieben Jahre gelten, erstmals für 2030-36 mit 350 Millionen Franken jährlich. Einzelheiten wie etwa die Schwerpunktthemen der Zusammenarbeit sollen später sog. *Memoranda of Understanding*, also rechtlich grundsätzlich nicht verbindlichen Dokumenten, mit der EU vereinbart werden. Neben der Hilfe für wirtschaftlich und sozial schwache Regionen geht es auch um «wichtige gemeinsame Herausforderungen» wie die Migration. Wie bisher wird die Schweiz direkt mit den Partnerländern Umsetzungsabkommen schliessen.

Für den Zeitraum ab dem Abschluss der Verhandlungen Ende 2024 und bis zur Inkraftsetzung des Pakets ist die Schweiz bereit, sich zu einer zusätzlichen Leistung von jährlich 130 Millionen Franken zu verpflichten. Sie soll gleichzeitig mit dem ersten Beitrag, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Pakets fällig werden.

148. Frage Zum Vergleich: Wie ist diese Thematik im EWR geregelt?

Für die EWR/EFTA-Staaten sind die Kohäsionszahlungen (sog. [EEA Grants](#)) im EWR-Abkommen grundsätzlich vorgesehen. Norwegen zahlt darüber hinaus freiwillig noch mehr Beiträge (sog. [Norway Grants](#)). Im September 2024 haben die EWR/EFTA-Staaten mit der EU ein Abkommen über eine [neue Finanzierungsperiode](#) abgeschlossen.

IV. DIALOGE ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU

149. Frage Worum geht es bei den Dialogen Schweiz-EU?

Der Bundesrat nennt als Teil des Pakets, über das im Jahr 2024 verhandelt worden ist, auch verschiedene Dialoge mit der EU. Bereits jetzt bestehen Treffen zwischen den Parlamenten der beiden Parteien, also der Schweizer Bundesversammlung und dem EU-Parlament (letztmals zum [44. Mai](#) im Mai 2025). Wieder aufgenommen werden soll ein bereits früher einmal begonnener Finanzdialog (siehe nächste Frage). Neu eingeführt werden soll zudem ein hochrangiger politischer Dialog (siehe 152. Frage).

150. Frage Wann wurde der Finanzdialog Schweiz-EU wieder aufgenommen?

Die Schweiz und die EU haben bisher kein Abkommen spezifisch über Finanzdienstleistungen von Banken und Versicherungen abgeschlossen (Anmerkung: Das Versicherungsabkommen von 1989 betrifft nicht die Dienstleistungsfreiheit, sondern vielmehr die Niederlassung von Versicherungsunternehmen). Die Parteien führten aber bereits in früheren Jahren einen Dialog über die Finanzmarktregulierung. Dieser war seit 2017 unterbrochen. Als Folge der Verhandlungen über das Paket wurde er im Juli 2024 [wieder aufgenommen](#).

151. Frage Was hat der Finanzdialog mit der Börsenäquivalenz zu tun?

Wegen des Fehlens eines Finanzdienstleistungsabkommens erfordern Tätigkeiten von Schweizer Unternehmen auf den EU-Finanzmärkten die in der internen EU-Gesetzgebung für solche Fälle vorgesehenen sog. Äquivalenzentscheidungen der Europäischen Kommission, also Entscheidungen über die Gleichwertigkeit der Schweizer Gesetzgebung mit jener der EU.

Im Fall der Börse liess die Kommission die Äquivalenzentscheidung für die Schweiz wegen des Fehlens einer institutionellen Lösung für die Binnenmarktabkommen auslaufen. Die Folgen davon konnten durch schweizerische Massnahmen abgefedert werden, doch besteht Einigkeit darüber, dass es besser wäre, wieder eine Äquivalenzentscheidung zu erlangen.

Detaillierter hierzu *Tobler/Beglinger-Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Ausgabe 2021-05.1*, ab Frage 144.

Die Wiederaufnahme des Finanzdialogs soll u.a. den Rahmen bilden, in welchem die Schweiz und die EU auch über eine neue Börsenäquivalenzentscheidung sprechen können. Da die EU die Nichterneuerung der Entscheidung mit dem Fehlen von institutionellen Lösungen für die Binnenmarktabkommen begründete, ist zu erwarten, dass sie mit der Lösung dieser Fragen im Rahmen des neuen Paketansatzes auch wieder bereit sein wird, eine solche Entscheidung zu erlassen. Die Schweiz hat in dieser Richtung am 29. Januar 2025 bereits [beschlossen](#), die EU per 1. Mai 2025 von der Liste der von der Börsenschutzmassnahme betroffenen Jurisdiktionen zu streichen.

152. Frage Um was geht es beim „hochrangigen politischen Dialog Schweiz-EU“?

Schon jetzt finden zwischen der Schweiz und der EU regelmässig Gespräche auf Fachebene zu einzelnen Bereichen der bilateralen Beziehungen statt. Was es aber bisher nicht gibt, ist ein Gesprächsrahmen für die Gesamtbeziehungen. Dazu soll neu ein hochrangiger politischer Dialog geschaffen werden, nämlich auf der Ebene der Minister_innen. Er soll alle Bereiche des bilateralen Wegs abdecken und regelmässig stattfinden. Der [Bundesrat](#) spricht von einem «Steuerungsinstrument des bilateralen Wegs».

V. WEITERE VEREINBARUNGEN IM BEREICH DER DIGITALISIERUNG?

153. Frage Enthält das Paket auch Inhalte aus dem Digitalbereich?

Das Programmabkommen EUPA umfasst unter anderem auch die künftige Beteiligung am EU-Programm Digitales Europa vor (siehe 143. Frage). Darüber hinaus besteht ein Bedürfnis nach weiterer Koordination im Digitalbereich (siehe nachfolgende Fragen).

154. Frage Welche Erwartungen bestehen an ein allfälliges Datenschutzabkommen Schweiz-EU?

Das Schweizer Bundesparlament beauftragte im Jahr 2017 den Bundesrat beauftragt, im Hinblick auf das revidierte Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) und das Inkrafttreten der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) mit der EU eine Vereinbarung zur Koordinierung der Anwendung des jeweils geltenden Datenschutzrechts durch die zuständigen Datenschutzbehörden anzustreben und entsprechende Sondierungsgespräche zu führen. Das erklärte Ziel war dabei, die Probleme aus der fehlenden territorialen Abgrenzung der aufsichtsrechtlichen Zuständigkeit bei einer parallelen Geltung der DSGVO und des DSG für die Wirtschaft und die Aufsichtsbehörden der Schweiz und der EU zu lösen ([16.3752](#), sog. Motion Fiala).

Das federführende Bundesamt für Justiz entschied sich jedoch richtigerweise dafür, mit derartigen Schritten bis zum Abschluss der damals gerade anlaufenden Datenschutzrevision zuzuwarten. Seither ist das revidierte DSG am 1.9.2023 in Kraft getreten und die EU-Kommission hat am 15.1.2024 in einem [Bericht](#) die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung gegenüber der DSGVO bestätigt. Damit ist dieses Hindernis nun weggefallen.

Detaillierter hierzu *Tobler/Beglinger-Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Ausgabe 2021-05.1*, ab Frage 151.

155. Frage In welchen weiteren Digitalisierungsthemen besteht allenfalls ein bilateraler Harmonisierungsbedarf?

Mit der zunehmenden Digitalisierung und der damit besonders in der EU bereits markant fortgeschrittenen Digitalregulierung (siehe [Übersicht Beglinger zur EU-Digitalregulierung, eudigitaldesign.eur-charts.eu](#)) dürfte rasch noch weiterer Koordinations- und Kooperationsbedarf entstehen. Dieser könnte sektoriell angesprochen werden, z.B. integriert im geplanten Gesundheitsabkommen, in Vereinbarungen zu Informationssystemen, oder aber – z.B. zum Austausch von Nichtpersonenendaten oder im Cybersicherheitsbereich – in einem eigentlichen bilateralen Digitalabkommen.

ANHANG I: ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN BILATERALEN ABKOMMEN

BilatCH_V132_2025-01_CT.graffle

Tobler-Beglinger / EUR-Charts® All rights reserved.
Grundzüge Bilaterales Recht Schweiz - EU

Bilaterales Recht Schweiz-EU

2 Die bilateralen Abkommen

Bilaterale Abkommen: Überblick

Chart BilA | 8

Thema:

Die Schweiz hat seit den 1950er Jahren mit den Europäischen Gemeinschaften bzw. mit der Europäischen Union weit über 100 sog. bilaterale Abkommen abgeschlossen. Diese Abkommen betreffen sowohl wirtschaftliche als auch andere Themenbereiche.

Bilaterale Abkommen Schweiz - EU (ursprünglich Europäische Gemeinschaften)

Wichtige Änderungen betr. die Parteien: Am 1.11.1993 wurde die EWG in EG umbenannt; am 1.12.2009 trat die EU an die Stelle der EG. Die EGKS wurde am 23.7.2002 durch Vertragsablauf aufgelöst. (Euratom besteht fort.)

Im Wesentlichen drei Phasen oder Generationen von Abkommen

Phase 1 (1956–1972): Anfangsphase

Insbesondere:

- 1956 CH-Hohe Behörde der EGKS: Konsultationsabkommen (nicht mehr in Kraft)
- 1956 CH-EGKS: Eisenbahntarife (nicht mehr in Kraft)
- 1967 CH-EWG: Handel mit Käse (heute AgrarA)
- 1967 CH-EWG: Handel mit Uhren

Phase 2 (1972–1999): Verstärkter Bilateralismus

Insbesondere:

- 1972 CH-EWG: Freihandelsabkommen (FHA)
- 1972 CH-Mitgliedstaaten der EGKS: FHA (nicht mehr in Kraft)
- 1978 CH-Euratom: Kooperation (nicht mehr in Kraft)
- 1985 CH-EWG: Handel mit Suppen, Sossen und Würzmitteln (heute FHA)
- 1986 CH-EGKS/Euratom/EWG: Forschung (nicht mehr in Kraft)
- 1989 CH-EWG: Versicherungsabkommen (VersA)
- 1990 CH-EWG: Güterverkehr (nicht mehr in Kraft)
- 1992 CH-EWG: Transitverkehr (nicht mehr in Kraft)

Wichtige politische Entwicklungen in der Schweiz

- 20.5.1992: Bundesrat stellt bei den Europäischen Gemeinschaften ein «Beitrittsgesuch» (Brief über Aufnahme von Beitrittsgesprächen)
- 6.12.1992: Volk und Stände lehnen EWR-Beitritt ab

Folgen:

- «Beitrittsgesuch» auf Eis
- Fortsetzung des bilateralen Weges *plus* selektiv autonomer Nachvollzug von EU-Recht (einseitige Anpassung an das EU-Recht)
- [2016: formeller Rückzug des «Beitrittsgesuchs»]

Phase 3 (ab 1999): Ausweitung und Vertiefung

1999 «Bilaterale I» (mit Guillotineklausel):

- Freizügigkeit (FZA): Personen, Dienstleistungen (Erweiterungsprotokolle 2004, 2008, 2016)
- Luftverkehr (LVA)
- Landverkehr (LandVA)
- Landwirtschaftsprodukte (AgrarA)
- Konformitätsbewertungen (KonfBA)
- Öffentl. Beschaffungswesen (ÖffBA)
- Forschung (2x erneuert; 2014 z.T., 2016 voll, 2021 nicht erneuert; 2024 Übergangslösung)

2004 «Bilaterale II»:

- Schengenassoziation: Abschaffung von Grenzkontrollen (SAA)
- Dublinassoziation: Asylzuständigkeit (DAA)
- Zinsbesteuerung, seit 2015: Automatischer Informationsaustausch (AIA)
- Betrugsbekämpfung (z.T. prov. Anwendung)
- Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte (ändert ein Protokoll zum FHA)
- Umwelt
- Statistik
- Kultur (1x erneuert, 2014 nicht erneuert)
- Ruhegehälter (EU-Beamte)

Seither weitere Abkommen, z.B.:

- 2009 Zollerleichterungen und -sicherheit (ZollA)
- 2010 Bildung, Berufsbildung, Jugend (2014 nicht erneuert)
- 2011 Geschützte Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben (GUB/GGA-A; Anhang zum AgrarA)
- 2013 Satellitennavigationsprogramme Galileo und EGNOS
- 2013 Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden (WettbA)
- 2014 Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)
- 2017 Emissionshandel
- 2019 Prümer Zusammenarbeit

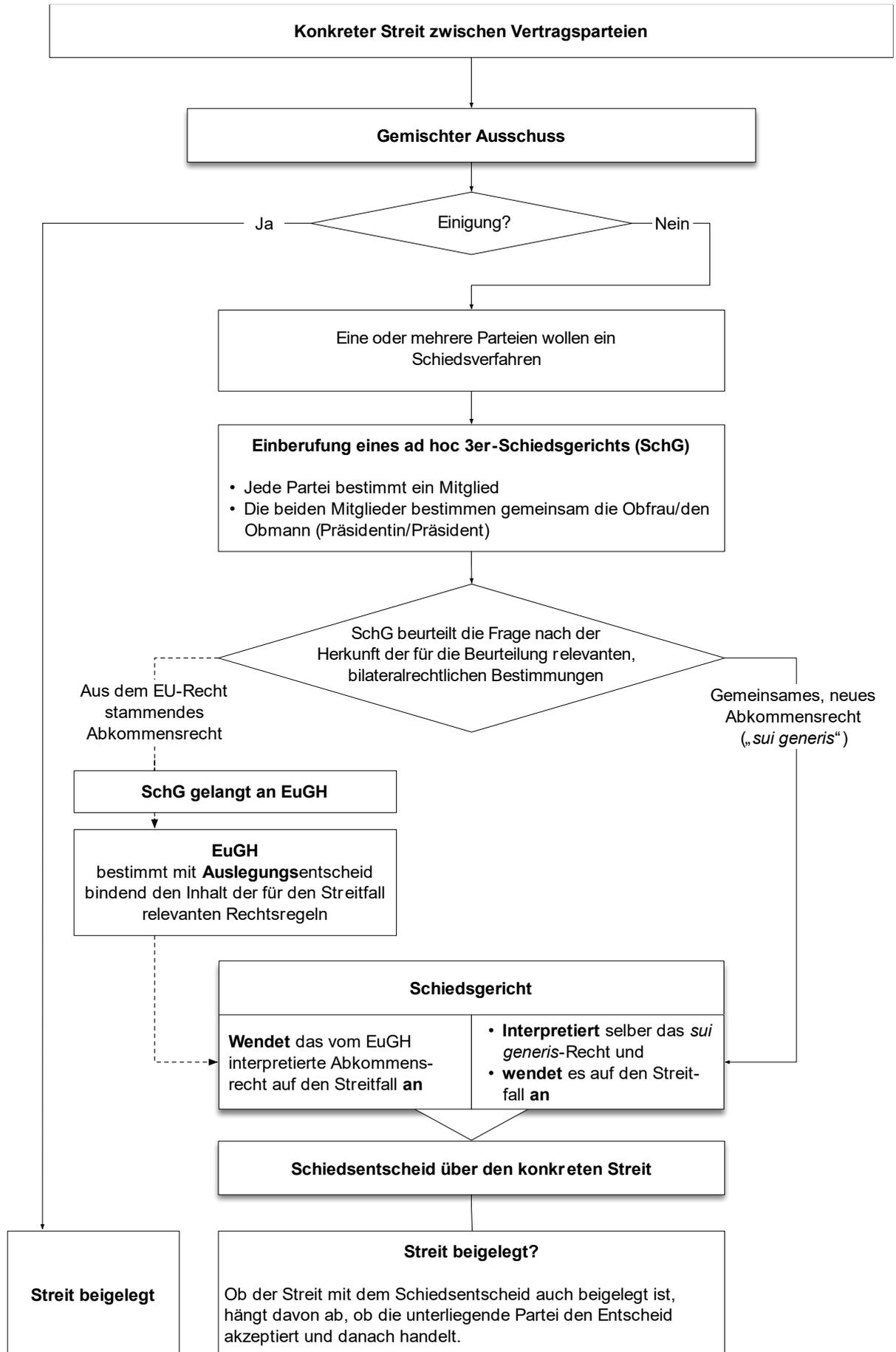
+ Plus autonomer Nachvollzug; siehe **Tafel 9**

www.eur-charts.eu

8/70

Modified: Mo, Mai 05 2025

ANHANG II: SCHIEDSVERFAHREN



ANHANG III: AUSGLEICHSMASSNAHMEN

