

Per Mail: vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Bern, 29. Oktober 2025

Vernehmlassung: Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU» – Bilaterale III

Kurzfassung

Die Mitte hat die Verhandlungen mit der Europäischen Union immer befürwortet, um den bilateralen Weg weiterzuentwickeln und erfolgreich in die Zukunft zu führen. Angesichts der Verschlechterung der internationalen Rahmenbedingungen sind stabile, verlässliche und vorhersehbare Beziehungen zur EU, unserer wichtigsten Handelspartnerin, für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Im Verhandlungsverlauf hat Die Mitte stets betont, dass das Paket Schweiz–EU, die Bilateralen III, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Vernetzung, grösstmöglicher Unabhängigkeit und sozialer Verantwortung wahren müsse. Nach eingehender Prüfung ist Die Mitte der Ansicht, dass der Bundesrat diese Anforderung erfüllt und **in der Gesamtheit ein akzeptables Verhandlungsergebnis** erzielt hat. Aussenpolitisch lässt sich derzeit keine vorteilhaftere Alternative erkennen. **Die innenpolitische Umsetzung weist jedoch noch massgebliche Mängel auf.** Die Mitte zeigt in dieser Stellungnahme auf, wo es Nachbesserungsbedarf gibt, und fordert vom Bundesrat, seine Vorlage in den beanstandeten Bereichen zu überarbeiten.

Als bürgerliche Partei mit sozialer Verantwortung rückt Die Mitte die gesellschaftlichen Herausforderungen der Personenfreizügigkeit in den Mittelpunkt. Es ist für Die Mitte zentral, dass für die Fortführung des bilateralen Weges glaubwürdige Antworten auf die Zuwanderung gefunden werden. Vorrangig soll der Bundesrat den vorhandenen Spielraum im Personenfreizügigkeitsabkommen vollumfänglich ausschöpfen. Das bedeutet, dass die Umsetzungsgesetzgebung im Bereich Zuwanderung in diversen Punkten nachgebessert werden muss. Zudem ist die Zuwanderungssteuerung über eine **Schutzklausel** wesentlich für die innenpolitische Akzeptanz. Der Bundesrat hat mit der Konkretisierung der bislang wirkungslosen Schutzklausel einen Fortschritt erzielt, da diese neu einseitig durch die Schweiz aktiviert werden kann. Dieser Vorschlag ist für Die Mitte eine Minimallösung. Gleichwohl setzt sich Die Mitte im Rahmen der mit der Personenfreizügigkeit eng verknüpften Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» für einen Gegenentwurf auf Verfassungsebene ein, der eine noch griffigere Antwort auf die Zuwanderungsfrage bietet. Der Vorschlag der Mitte will der Bevölkerung ermöglichen, dem Bundesrat einen Verhandlungsauftrag zu erteilen – statt eines Kündigungsauftrags – und so den Weg für eine verantwortungsvolle Politik öffnen.

Der Erhalt des **Lohnschutzniveaus** ist neben der Zuwanderungssteuerung der zweite Pfeiler für die innenpolitische Akzeptanz der Personenfreizügigkeit. Die Verständigung zwischen Sozialpartnern und Kantonen war somit ein wichtiger Meilenstein. Die Mitte wird sich für eine vollständige Umsetzung der dreizehn vereinbarten Massnahmen einsetzen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene vierzehnte Massnahme zum Kündigungsschutz beurteilt sie kritisch, ist jedoch bereit, einen möglichen Kompromiss der Sozialpartner zu prüfen.

Im Bereich der **institutionellen Elemente** hat der Bundesrat nach Ansicht der Mitte ausreichende Absicherungen im Völkerrecht erreicht. Das inländische Umsetzungskonzept ist jedoch ungenügend und muss grundlegend überarbeitet werden, insbesondere bei der dynamischen Rechtsübernahme und beim diesbezüglichen Einbezug des Parlaments. Es ist unerlässlich, dass die zuständigen Parlamentskommissionen, die Kantone und die Öffentlichkeit frühzeitig über EU-Rechtsentwicklungen informiert werden. Dieses Monitoring muss einerseits durch eine Parlamentsvertretung in der Schweizer Mission in Brüssel (ähnlich dem Modell der Konferenz der Kantonsregierungen) und andererseits mit dem systematischen Beizug des Parlaments über alle Stufen des *Decision Shaping*-Prozesses hinweg ergänzt werden. Mit diesem Monitoringkonzept erhalten Parlament, Kantone und Zivilgesellschaft die Möglichkeit, umstrittene EU-Rechtsentwicklungen frühzeitig zu erkennen, politisch zu diskutieren und dem Bundesrat Handlungsrichtlinien vorzugeben. Dies ist für Die Mitte aus demokratiepolitischen Gründen zentral.

Résumé

Le Centre a toujours soutenu les négociations avec l'Union européenne afin de développer la voie bilatérale et de la mener avec succès vers l'avenir. Compte tenu de la détérioration des conditions-cadres internationales, des relations stables, fiables et prévisibles avec l'UE – notre principal partenaire commercial – revêtent une importance capitale pour la Suisse. Au cours des négociations, Le Centre a souligné à maintes reprises que le paquet Suisse-UE, les Bilatérales III, devait maintenir un équilibre entre l'interconnexion économique, la plus grande indépendance possible et la responsabilité sociale. Après un examen approfondi, Le Centre estime que le Conseil fédéral a satisfait à cette exigence et a obtenu **dans l'ensemble un résultat de négociation acceptable**. En matière de politique étrangère, aucune alternative plus avantageuse n'est actuellement envisageable. **La mise en œuvre au niveau de la politique intérieure présente toutefois encore des lacunes significatives**. Dans cette prise de position, Le Centre montre où des améliorations sont nécessaires et demande au Conseil fédéral de réviser son projet dans les domaines contestés.

Ayant à cœur la responsabilité sociale, Le Centre met l'accent sur les défis sociaux liés à la libre circulation des personnes. Il est crucial pour Le Centre que des réponses crédibles soient apportées à la question de l'immigration afin de poursuivre la voie bilatérale. Le Conseil fédéral doit en priorité exploiter pleinement la marge de manœuvre offerte par l'accord sur la libre circulation des personnes. Cela signifie que la législation d'application dans le domaine de l'immigration doit être améliorée sur de nombreux points. De plus, la régulation de l'immigration au moyen d'une clause de sauvegarde est essentielle pour garantir l'acceptabilité politique du projet sur le plan de la politique intérieure. Le Conseil fédéral a renforcé la crédibilité de la clause de sauvegarde en permettant son activation unilatérale par la Suisse. Le Centre salue cette avancée, tout en la considérant comme une solution a minima. Néanmoins, dans le cadre de l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions d'habitants ! », étroitement liée à la libre circulation des personnes, Le Centre s'engage en faveur d'un contre-projet au niveau constitutionnel qui apporte une réponse encore plus efficace à la question de l'immigration. La proposition du Centre vise à permettre à la population de donner au Conseil fédéral un mandat de négociation – au lieu d'un mandat de dénonciation – de l'accord et d'ouvrir ainsi la voie à une politique responsable.

Le Centre tient à rappeler que la libre circulation des personnes repose, en politique intérieure, sur deux piliers indissociables : la gestion maîtrisée de l'immigration et **la préservation du niveau de protection salariale**. L'accord entre les partenaires sociaux et les cantons a donc constitué une étape importante. Aussi, Le Centre s'engagera en faveur de la mise en œuvre complète des treize mesures convenues. Il évalue de manière critique la quatorzième mesure proposée par le Conseil fédéral concernant la protection contre le licenciement, mais est prêt à examiner un éventuel compromis entre les partenaires sociaux.

Dans le domaine des **éléments institutionnels**, Le Centre estime que le Conseil fédéral a obtenu des garanties suffisantes en droit international. Le concept de mise en œuvre au niveau national est toutefois insuffisant et doit être fondamentalement remanié, en particulier en ce qui concerne la reprise dynamique du droit et l'implication du Parlement à cet égard. Il est indispensable que les commissions parlementaires compétentes, les cantons et le public soient informés à un stade précoce des développements juridiques au sein de l'UE. Ce suivi doit être complété, d'une part, par une représentation parlementaire au sein de la mission suisse à Bruxelles (similaire au modèle de la Conférence des gouvernements cantonaux) et, d'autre part, par la participation systématique du Parlement à toutes les étapes du processus de *decision shaping*. Ce concept de monitoring permet au Parlement, aux cantons et à la société civile d'identifier à un stade précoce les évolutions controversées du droit européen, d'en discuter sur le plan politique et de donner des directives d'action au Conseil fédéral. Pour Le Centre, c'est bien plus qu'un point technique : c'est un impératif en termes de politique démocratique.

Sintesi

il Centro ha sempre sostenuto i negoziati con l'Unione Europea al fine di sviluppare ulteriormente il percorso bilaterale e condurlo con successo verso il futuro. Alla luce del deterioramento delle condizioni quadro internazionali, relazioni stabili, affidabili e prevedibili con l'UE, il nostro principale partner commerciale, rivestono un'importanza fondamentale per la Svizzera. Nel corso dei negoziati, il Centro ha ripetutamente sottolineato che il pacchetto Svizzera-UE, i Bilaterali III, deve mantenere un equilibrio tra interconnessione economica, massima indipendenza possibile e responsabilità sociale. Dopo un'attenta valutazione, il Centro ritiene che il Consiglio federale abbia soddisfatto questa esigenza e abbia ottenuto **nel complesso un risultato negoziale accettabile**. In materia di politica estera, al momento non si intravede alcuna alternativa più vantaggiosa. **L'attuazione della politica interna presenta tuttavia ancora delle lacune significative**. In questa presa di posizione, il Centro indica dove sono necessari miglioramenti e chiede al Consiglio federale di rivedere il suo progetto nei settori contestati.

In quanto partito borghese con responsabilità sociale, il Centro sottolinea le sfide sociali legate alla libera circolazione delle persone. Per il Centro è fondamentale che si dia una risposta credibile alla questione dell'immigrazione per poter proseguire sulla via bilaterale. Il Consiglio federale deve innanzitutto sfruttare appieno il margine di manovra presente nell'accordo sulla libera circolazione delle persone. Ciò significa che la legislazione di applicazione in materia di immigrazione deve essere migliorata sotto molti aspetti. Inoltre, la regolamentazione dell'immigrazione mediante una **clausola di salvaguardia** è essenziale per garantire l'accettabilità del progetto sul piano della politica interna. Il Consiglio federale ha compiuto progressi concretizzando la clausola di salvaguardia, finora inefficace, in quanto ora può essere attivata unilateralmente dalla Svizzera. Il Centro accoglie con favore questo progresso, pur considerandolo una soluzione minima. Tuttavia, nell'ambito dell'iniziativa popolare «No a una Svizzera da 10 milioni!», strettamente legata alla libera circolazione delle persone, il Centro si impegna a favore di un controprogetto a livello costituzionale che fornisca una risposta ancora più efficace alla questione dell'immigrazione. La proposta del Centro intende consentire alla popolazione di conferire al Consiglio federale un mandato negoziale – anziché un mandato di denuncia – dell'accordo, aprendo così la strada a una politica responsabile.

il Centro desidera ricordare che la libera circolazione delle persone si basa, in politica interna, su due pilastri indissociabili: la gestione controllata dell'immigrazione e **la salvaguardia del livello di protezione dei salari**. L'accordo tra le parti sociali e i Cantoni ha quindi costituito una tappa importante. il Centro si impegnerà dunque a favore della completa attuazione delle tredici misure concordate. Valuta criticamente la quattordicesima misura proposta dal Consiglio federale relativa alla protezione contro il licenziamento, ma è disposto a esaminare un eventuale compromesso tra le parti sociali.

Nel campo degli **elementi istituzionali**, il Centro ritiene che il Consiglio federale abbia ottenuto garanzie sufficienti in materia di diritto internazionale. Il concetto di attuazione a livello nazionale è tuttavia insufficiente e deve essere sostanzialmente rielaborato, in particolare per quanto riguarda il recepimento dinamico del diritto e il coinvolgimento del Parlamento in tal senso. È indispensabile che le commissioni parlamentari competenti, i Cantoni e il pubblico siano informati precocemente sugli sviluppi giuridici all'interno dell'UE. Questo monitoraggio deve essere completato, da un lato, da una rappresentanza parlamentare all'interno della Missione della Svizzera a Bruxelles (simile al modello della Conferenza dei Governi Cantionali) e, dall'altro, dalla partecipazione sistematica del Parlamento a tutte le fasi del processo di *decision shaping*. Questo concetto di monitoraggio consente al Parlamento, ai Cantoni e alla società civile di identificare in anticipo gli sviluppi controversi del diritto europeo, di discuterne a livello politico e di fornire direttive d'azione al Consiglio federale. Per il Centro, si tratta di molto più di una questione tecnica: è un imperativo in termini di politica democratica.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Würdigung und Querschnittsthemen

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Allgemeine Würdigung und geostrategischer Kontext..... | 5 |
| 2. | Institutionelle Elemente | 5 |
| 3. | Staatliche Beihilfen..... | 10 |

Teil 2: Stabilisierungspaket

| | | |
|-----|--------------------------------------|----|
| 4. | Personenfreizügigkeit | 11 |
| 4.1 | Zuwanderung inkl. Schutzklausel..... | 11 |
| 4.2 | Lohnschutz..... | 14 |
| 4.3 | Studiengebühren..... | 15 |
| 5. | MRA | 16 |
| 6. | Landverkehr | 16 |
| 7. | Luftverkehr | 17 |
| 8. | Landwirtschaft..... | 17 |

Teil 3: Weiterentwicklungspaket

| | | |
|-----|-----------------------------|----|
| 9. | Strom..... | 18 |
| 10. | Lebensmittelsicherheit..... | 22 |
| 11. | Gesundheit..... | 24 |

Teil 4: Programme

| | | |
|-----|----------------|----|
| 12. | Horizon..... | 24 |
| 13. | Erasmus | 25 |
| 14. | Weiteres | 26 |

Teil 5: Politische Zusammenarbeit

| | | |
|-----|---|----|
| 15. | Kohäsion: Schweizer Beitrag | 26 |
| 16. | Exekutive Ebene: Hochrangiger Dialog..... | 27 |
| 17. | Legislative Ebene: Zusammenarbeit der Parlamente..... | 28 |

Teil 6: Schlussbemerkungen und Fazit

| | | |
|-----|-------------------------|----|
| 18. | Schlussbemerkungen..... | 28 |
| 19. | Fazit | 29 |

Anhänge

| | |
|---|----|
| Anhang I – Grafik des EDA zur dynamischen Rechtsübernahme | 31 |
| Anhang II – Zusammenstellung des EDA zum Decision Shaping CH – EWR..... | 32 |
| Anhang III – Antworten BFE auf Fragen zum Stromabkommen..... | 36 |

Teil 1: Würdigung und Querschnittsthemen

1. Allgemeine Würdigung und geostrategischer Kontext

Das internationale Umfeld der Schweiz gestaltet sich deutlich herausfordernder als noch im letzten Jahrzehnt. Die Tonalität in den internationalen Beziehungen wird zunehmend rauer. Während der Druck auf die globale Wirtschaft stetig steigt, treten die etablierten Grossmächte zunehmend ohne Rücksicht auf internationales Recht für ihre Interessen ein. Die Europäische Union (EU) wiederum versucht sich in dieser Gemengelage als eigener strategischer Pol zu positionieren. Die US-amerikanischen Zölle, welche der Schweiz aufgebürdet wurden, sind ein Symptom dieser Verschlechterung der internationalen Rahmenbedingungen. Die Mitte befürchtet, dass mit einer langanhaltenden Destabilisierung der Weltwirtschaft zu rechnen ist. Angesichts dieser geopolitischen und geoökonomischen Umwälzungen sind für die Schweiz stabile, verlässliche und vorhersehbare Beziehungen zur eigenen Nachbarschaft von grundsätzlicher Bedeutung.

Die EU weist in den Augen vieler zahlreiche Mängel auf (Machtpolitik, Zentralisierung, Regulierung). Dies ändert jedoch nichts am Umstand, dass wir wirtschaftlich, kulturell und gesellschaftlich in hohem Masse mit den EU-Mitgliedstaaten – insbesondere den unmittelbaren Nachbarn – vernetzt sind. Die EU bleibt mit Abstand die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz und der Marktzugang, welchen die bilateralen Verträge ermöglichen, ist ein massgeblicher Pfeiler unseres Wohlstands. Ein massgeschneiderter Zugang zum EU-Binnenmarkt liegt entsprechend im vitalen Interesse der Schweiz.

Die Beziehung zur EU über bilaterale Verträge hat sich über die letzten 25 Jahre als Königsweg etabliert. Volk und Stände haben ihn mehrfach und deutlich unterstützt – er ist von allen europapolitischen Optionen die mit Abstand am besten akzeptierte Lösung. Doch dieser bilaterale Weg mit der EU bewegte sich seit jeher im Spannungsfeld zwischen Souveränität und Prosperität. Für Die Mitte war es deshalb stets zentral, dass das Verhandlungsergebnis ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Vernetzung, grösstmöglicher Unabhängigkeit und sozialer Verantwortung wahr.

Angesichts der veränderten geostrategischen Lage wird aber auch zunehmend das Element der Sicherheit ein wichtiger Faktor für die Schweiz. Der Bundesrat hat in diesem Zusammenhang an seiner Sitzung vom 25. Juni 2025 beschlossen, Sondierungsgespräche mit der EU für den Abschluss einer Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft aufzunehmen. Eine solche Partnerschaft ist Voraussetzung für mögliche gemeinsame Beschaffungen im Rüstungsbereich. Ebenfalls erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates und der Ausbau der Rüstungskooperation mit den Nachbarstaaten und weiteren europäischen Ländern. Auch mit Blick auf die Versorgungssicherheit des Landes sind stabile Beziehungen zur EU entscheidend – dies verdeutlicht der Bundesrat am Beispiel strategischer Rohstoffe in seiner Beantwortung des Postulats 20.3950 Schneider-Schneiter.

Insgesamt hat der Bundesrat aus Sicht der Mitte ein akzeptables Verhandlungsergebnis erzielt. Eine vorteilhafte Alternative zum vorliegenden Vertragspaket ist aussenpolitisch nicht ersichtlich. Mit Blick auf die nun erreichte Verhandlungslösung war es rückblickend richtig, dass der Bundesrat am 26. Mai 2021 beschlossen hatte, das Abkommen für einen institutionellen Rahmen nicht zu unterzeichnen. Die Gesamtbeurteilung hängt für Die Mitte aber von der innenpolitischen Umsetzung ab, die noch massgebliche Mängel aufweist. Die vorliegende Vernehmlassungsbotschaft ist inhaltlich substanziell und geeignet, um die politische Debatte über die Zukunft des europapolitischen Wegs in der Schweiz zu führen.

2. Institutionelle Elemente

2.1 Verhandlungsergebnis

Die Schweiz hat sich mit der EU auf die Übernahme institutioneller Elemente geeinigt. Diese Elemente umfassen die dynamische Rechtsübernahme, die einheitliche Auslegung der Abkommen, deren Überwachung sowie die formalisierte Streitbeilegung unter Einbezug eines Schiedsgerichts. Die institutionellen Elemente

werden in einem vertikalen Ansatz in den vier bestehenden Binnenmarktverträgen integriert (Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Anerkennung von Konformitätsbewertungen [MRA]). In den beiden künftigen Verträgen (Lebensmittelsicherheit und Strom) werden die institutionellen Regeln ebenfalls festgehalten. Den Spezifitäten der einzelnen Verträge wird durch diesen sektoriellen Ansatz besser Rechnung getragen, als es der horizontale Ansatz des institutionellen Rahmenabkommens vermocht hätte.

Beginnt die EU mit der Erarbeitung eines Rechtsaktes, welcher den Geltungsbereich der Binnenmarktverträge mit der Schweiz berührt, so informiert sie die Schweiz (sog. Notifikation). Ab diesem Zeitpunkt hat die Schweiz die Möglichkeit, von neuen Mitwirkungsrechten im EU-Gesetzgebungsprozess Gebrauch zu machen, dem sogenannten *Decision Shaping*. Sobald der Rechtsakt von der EU verabschiedet ist, beginnen die Diskussionen im paritätisch besetzten Gemischten Ausschuss (GA) zwischen der Schweiz und der EU. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob der Rechtsakt ganz, teilweise oder überhaupt nicht in den Geltungsbereich des jeweiligen Binnenmarktvertrages fällt.

Besteht Uneinigkeit zwischen der Schweiz und der EU, ob ein neuer EU-Rechtsakt in den Anwendungsbereich der Binnenmarktverträge fällt, entscheidet das Schiedsgericht abschliessend. Der europäische Gerichtshof (EuGH) hat in dieser Frage kein Mitspracherecht. Ältere EU-Rechtsakte, welche per Ende 2024 nicht in den Anhängen der Verträge aufgelistet wurden, können – in der Lesart des Bundesrates – durch die EU nicht nachträglich in die Verträge integriert werden. Berücksichtigt werden demnach künftig ausschliesslich EU-Rechtsakte, die nach dem 1. Januar 2025 von der EU erlassen wurden.

Darüber hinaus hat der Bundesrat in heiklen innenpolitischen Bereichen völkerrechtliche Ausnahmen und in Bezug auf den Lohnschutz eine sogenannte Nichtregressionsklausel ausgehandelt. In deren Anwendungsbereich ist die Schweiz von der Pflicht zur Übernahme von EU-Rechtsakten befreit – die dynamische Rechtsübernahme wird in diesen Bereichen ausgesetzt.

Braucht es für die Übernahme des Rechtsaktes in das betroffene Verträge die Zustimmung des eidgenössischen Parlaments oder des Schweizer Stimmvolks informiert die Schweiz die EU im GA. Sie hat anschliessend zwei Jahre Zeit, oder drei Jahre im Falle eines Referendums, um eine Entscheidung über die Genehmigung der Übernahme zu fällen. Lehnt die Schweiz die Übernahme ab (z.B. mit einem Volks-Nein an der Urne), kann ein Streitbeilegungsverfahren und allenfalls (verhältnismässige) Ausgleichsmassnahmen die Folge sein (siehe weiter unten).

Dieses innerstaatliche Genehmigungsverfahren gilt es von der völkerrechtlichen Übernahmemethode (Integration- oder Äquivalenzmethode) des Rechtsaktes abzugrenzen. Das innerstaatliche Genehmigungsverfahren ist bei beiden Übernahmemethoden identisch – das zuständige Organ (Bundesrat, Parlament oder ggf. Volk) muss Beschluss fassen. Die Wirkung *nach* der Genehmigung ist bei den beiden Methoden hingegen unterschiedlich. Beide diese Übernahmemethoden sind im Vertragswerk – also im Völkerrecht – geregelt.

- a) Integrationsmethode: Hat die Schweiz alle ihre verfassungsrechtlichen Pflichten erfüllt und sich für eine Übernahme des EU-Rechtsaktes entschieden, wird der Rechtsakt Teil der Schweizer Rechtsordnung und ist direkt anwendbar. Dies entspricht in Bezug auf das Völkerrecht der gängigen Praxis der Schweiz (Monismus). Die Integrationsmethode gelangt bei der Personenfreizügigkeit, beim Luftverkehr, beim Stromabkommen (mit Ausnahme des Umweltrechts), bei der Lebensmittelsicherheit sowie beim Gesundheitsabkommen zur Anwendung. Die Schweiz kann den EU-Rechtsakt nicht abändern. Sie *kann* aber ergänzende Umsetzungsnormen im nationalen Recht erlassen.
- b) Äquivalenzmethode: Diese Methode sieht vor, dass die Schweiz im Vergleich zur Zielsetzung eines EU-Rechtsaktes ein gleichwertiges regulatorisches Ergebnis im schweizerischen Recht erzielt – den Weg, den sie hierfür einschlägt, ist ihr jedoch selbst überlassen. Dies bietet der Schweiz grösseren Handlungsspielraum und erlaubt ein feineres Abstimmen an die nationalen Eigenheiten. Das Äquivalenzverfahren gelangt im Mutual Recognition Agreement (MRA), beim Landverkehrsabkommen

(LandVA) und beim Umweltrecht im Stromabkommen zur Anwendung. Die Schweiz *muss* somit entsprechende Umsetzungsnormen im nationalen Recht erlassen.

Für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens ist hingegen keine dynamische Rechtsübernahme vorgesehen. Weiter gelten die oben beschriebenen Verfahren unabhängig von der Art des EU-Rechtsaktes (Verordnung, Richtlinie usw.).

Die Auslegung und die Überwachung der Abkommen richten sich nach dem sogenannten Zwei-Pfeiler-Modell, wobei die Schweiz und die EU die jeweiligen Aufgaben auf ihrem eigenen Territorium eigenständig wahrnehmen.

Die Streitbeilegung erfolgt in einem ersten Schritt, wie bis anhin, im Sinne einer politischen Lösungssuche im GA des betroffenen Binnenmarktabkommens. Kann keine Einigung erzielt werden, haben beide Parteien das Recht, ein paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht anzurufen und ihm die Streitfrage vorzulegen. Betrifft die Streitfrage die Auslegung von EU-Recht und ist es für die Beurteilung des Streitfalls relevant und notwendig, dann muss das Schiedsgericht den EuGH beiziehen. Die Beurteilung des EuGH ist für das Schiedsgericht bindend – das abschliessende Urteil in der Streitfrage fällt aber immer das Schiedsgericht. Hält sich eine Partei nicht an den Entscheid des Schiedsgerichts, kann die andere Partei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in einem anderen Binnenmarktabkommen ergreifen (im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens nur im Falle der Verletzung dieses Abkommens [inkl. Teil zur Lebensmittelsicherheit] möglich, nicht jedoch im Falle der Verletzung eines anderen Binnenmarktabkommens; im Gesundheitsabkommen nur innerhalb dieses Abkommens oder in Bezug auf die Beteiligung der Schweiz am EU-Gesundheitsprogramm möglich). Wiederum kann dabei das Schiedsgericht beigezogen werden, welches die Verhältnismässigkeit der ergriffenen Massnahmen überprüft. Im Umkehrschluss können künftig keine Ausgleichsmassnahmen ausserhalb der Binnenmarktabkommen ergriffen werden, um einen Ausgleich zu schaffen (z.B. den Ausschluss der Schweiz von Horizon Europe oder das Aberkennen der Börsenäquivalenz), wie dies die EU in der Vergangenheit getan hat. Ebenfalls führt die Nichtübernahme eines Rechtsaktes durch die Schweiz nicht automatisch zur Beendigung des Abkommens, wie dies beispielsweise heute im Bereich des Schengen-Dublin-Abkommens der Fall ist, welches eine weitergehende dynamische Rechtsübernahme bereits kennt.

Abschliessend kann auf das folgende wichtige Element hingewiesen werden: Der Streitbeilegungsmechanismus sieht in seiner Ausgestaltung vor, dass die Schweiz von ihren Verpflichtungen abweichen kann, falls sie dies für notwendig erachtet, sofern sie im Gegenzug akzeptiert, dass die EU das Gleichgewicht mittels verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen wieder herstellt. Beispielsweise kann sich das Schweizer Parlament, oder im Referendumsfall das Stimmvolk, gegen die Übernahme eines EU-Rechtsaktes entscheiden. Die EU hätte anschliessend das Recht, ein Streitbeilegungsverfahren zu lancieren und verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Beim bereits geltenden Schengen-Dublin-Abkommen hätte eine solche Nichtübernahme die automatische Beendigung der Schengen-Dublin-Assoziierung zur Folge.

2.2 Bewertung

Die vom Bundesrat ausgehandelten institutionellen Elemente unterscheiden sich nach Ansicht der Mitte nicht grundlegend von den vorgeschlagenen Verfahren des institutionellen Rahmenabkommens. Das Verhandlungsteam hat allerdings einige Präzisierungen erreicht.

Will die Schweiz diesen grundsätzlichen Systemwechsel von der statischen hin zur dynamischen Rechtsübernahme vollziehen, sind für Die Mitte aber wirksame aussen- wie innenpolitische Absicherungen zwingend.

Aussenpolitisch hat der Bundesrat nach Ansicht der Mitte genügende Absicherungen ausgehandelt. Der EuGH kann nicht von sich aus einen Fall an sich ziehen und seine Eingriffsmöglichkeit wird in heiklen Bereichen durch die ausgehandelten und somit rechtlich abgesicherten Ausnahmen verwehrt. Der Perimeter der dynamischen Rechtsübernahme ist klar begrenzt und kann nicht einseitig durch die EU erweitert werden. Über eine Streitsache zum Perimeter entscheidet das Schiedsgericht abschliessend – der EuGH hat hier kein

Mitspracherecht. Die innenpolitisch aufgeheizte Debatte um das Instrument der Ausgleichsmassnahme (*mesure de compensation*) übersieht, dass dies in Staatsverträgen ein gängiges Instrument ist, welches durch das Parlament und Volk in verschiedenen Freihandelsabkommen akzeptiert wurde. Ausgleichsmassnahmen sind im Völkerrecht auch ohne spezifische Vertragsbestimmungen möglich. Haben die Vertragsparteien kein spezifisches Verfahren zur Streitbeilegung vereinbart, so gelten die allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über die Selbsthilfe. Verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zur Selbsthilfe können in diesem Rahmen gerechtfertigt sein. Im ausgehandelten Verfahren beurteilt das Schiedsgericht die Verhältnismässigkeit allfälliger Ausgleichsmassnahmen abschliessend. Eine wesentliche Absicherung hat die Verhandlungsdelegation auf eine Intervention aus dem Kreis der Mitte erreicht, indem die Parteien vor dem Inkrafttreten der Ausgleichsmassnahmen das Schiedsgericht anrufen können, um eine Verlängerung der automatischen aufschiebenden Wirkung von drei Monaten bis zum endgültigen Entscheid über die Verhältnismässigkeit zu beantragen. Damit wird verhindert, dass die Schweiz mit unverhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen vor vollendete Tatsachen gestellt wird, bevor das Schiedsgericht über deren Zulässigkeit entschieden hat.

Innenpolitisch weist das Paket nach Ansicht der Mitte jedoch noch zu wenige Absicherungen auf. Parlament, Kantone und Zivilgesellschaft müssen angesichts der Bedeutung dieses Paradigmenwechsels frühzeitig die Rechtsfortentwicklung erkennen, damit bei Bedarf wirksam und rechtzeitig Einfluss genommen werden kann, um gegebenenfalls europarechtliche Normen nicht oder nur teilweise zu übernehmen (dies unter Inkaufnahme möglicher Ausgleichsmassnahmen) oder um im Rahmen des *Decision Shaping* Massnahmen zu verlangen. Die Mitte verlangt vor diesem Hintergrund, dass der Bundesrat ein kontinuierliches Monitoring der EU-Rechtsentwicklung zuhanden des Parlaments, der Kantone und der Öffentlichkeit betreibt. Dieses soll in der Form von fortlaufend aufdatierten Listen alle für die Schweiz relevanten Entwicklungen erfassen, unabhängig von der Art des EU-Rechtsaktes (Verordnung, Richtlinien, Beschlüsse usw.), jedoch unter Berücksichtigung des Verhältnisses des schweizerischen Rechts zum europäischen Recht.¹ Wird die Schweiz von der EU über die Erarbeitung eines neuen Rechtsakts mittels Notifikation informiert (bspw. nach Art. 4 Abs. 1 IP-FZA), so ist diese Notifikation unverzüglich den an dieser Rechtsfortentwicklung zuständigen Kommissionen des eidgenössischen Parlaments mit einer ersten Einschätzung der innenpolitischen Auswirkungen zur Kenntnis zu bringen (ebenso den Kantonen und der Öffentlichkeit). Es ist zu betonen, dass in Bezug auf das Parlament nicht nur die aussenpolitischen Kommissionen, sondern auch betroffene Sachbereichskommissionen damit die Möglichkeit zur Einwirkung haben. Angesichts der fachspezifischen Materie ist dies essenziell. Zusammengefasst sei festgehalten: die (öffentlichen) Listen sind das fortlaufende Monitoringinstrument, die Übermittlung der Notifikation ist eine unmittelbare (öffentliche) Information, welche die Kommissionen in die Lage versetzen, frühzeitig Einfluss zu nehmen.

Das Monitoring und die Übermittlung der Notifikation bilden den wesentlichen Bestandteil der wirksamen Antizipationsfähigkeit des Parlaments in Bezug auf EU-Rechtsentwicklungen. Aus Sicht der Mitte bedarf es jedoch weiterer Massnahmen, um ein substantielles *Decision Shaping* zu ermöglichen. So gilt es vertieft zu prüfen, in welcher Form und mit welchen Personalien das Parlament den mehrstufigen Prozess des *Decision Shaping* begleiten kann (in den technischen Arbeitsgruppen, den Gemischten Ausschüssen, dem Ausschuss der ständigen Vertreter COREPER sowie der ministeriellen Ebene). Beispielsweise ist es denkbar, dass die Bundesräte in den Ausschüssen des Rats der europäischen Union (Ministerrat) systematisch von den Präsidien der betroffenen Sachkommissionen begleitet werden.

¹ In der Frage des Verhältnisses des schweizerischen Rechts zum europäischen Recht sind drei Kategorien zu unterscheiden:

- a. Europäische Normen, bei denen sich eine rechtliche Notwendigkeit aufgrund der Binnenmarktabkommen ergibt;
- b. Europäische Normen, bei denen die Schweiz unter Umständen ein wirtschaftliches Interesse an der Übernahme hat, eine rechtliche Notwendigkeit hingegen nicht besteht;
- c. Europäische Normen, bei denen die Schweiz aus politischen Gründen an einer Übernahme interessiert ist, eine rechtliche oder wirtschaftliche Notwendigkeit hingegen nicht besteht.

In allen Fällen erscheint die Entsendung einer parlamentarischen Vertretung direkt an die Schweizer Mission in Brüssel nach dem Modell, wie es die Kantone bereits seit Jahren kennen aus Sicht der Mitte unerlässlich. Mit der Entsendung eines solchen Delegierten oder einer Delegierten des Parlaments wäre zum einen gewährleistet, dass die Informationen ungefiltert durch die Exekutive an das Parlament gelangen. Zum anderen gilt in Bezug auf EU-Rechtsakte, dass gerade im frühen Entwurfsstadium die Möglichkeit der aktiven Einflussnahme am grössten ist. Ein nicht unwesentlicher Teil der Arbeit des oder der Delegierten dürfte daher auf die Antizipation von EU-Rechtsentwicklungen noch vor der formellen Notifikation der EU-Kommission an die Schweiz entfallen (Früherkennung). Wie beim bewährten Modell der Kantone ist für Die Mitte denkbar, den oder die Delegierte organisatorisch an die Mission der Schweiz in Brüssel anzugliedern, jedoch ohne die Person der Weisungsbefugnis des EDA zu unterstellen – dies mit Blick auf die Gewaltentrennung. Diese Angliederung würde nach Ansicht der Mitte Synergien schaffen und ein Auftreten als «Team Switzerland» gegenüber den EU-Institutionen ermöglichen.

Diese Vorschläge stellen neben dem kontinuierlichen Monitoring der EU-Rechtsentwicklung ein zweites Standbein dar, wie die eidgenössischen Räte frühzeitig und wirksam von für die Schweiz relevanter europäischer Rechtsentwicklung Kenntnis nehmen und Massnahmen ergreifen können.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das Parlament die Motion 19.3170 Lombardi (Rieder) bewusst nicht abgeschrieben hat. Mit dieser nach wie vor hängigen Motion wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, die den demokratischen Prozess der dynamischen Übernahme von EU-Recht rechtlich definiert und das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen gewährleistet. Entgegen der Position des Bundesrates vertritt Die Mitte klar die Haltung, dass die geltenden Bestimmungen (Art. 152) des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG) nicht ausreichen, um die wirksame Mitwirkung des Parlaments zu gewährleisten. Die Botschaft ist daher zwingend um eine Änderung des ParlG zu ergänzen.

In Bezug auf die Mentalität erwartet Die Mitte von Bundesrat und Verwaltung, dass man inskünftig mit mehr Gelassenheit und Selbstbewusstsein die Übernahme und Umsetzung europäischer Normen angeht und bestehende Spielräume im Vollzug ausschöpft. Im Unterschied zu manchen Mitgliedstaaten spielt die Schweiz bereits heute viel zu oft den europarechtlichen Musterschüler. Hier erwartet Die Mitte mehr Flexibilität und Kreativität und das Ausschöpfen entsprechender Spielräume. Auch in der vorliegenden Vernehmlassungsbotschaft hat es im innenpolitischen Umsetzungsteil zu viel «Swiss Finish», der durch das EU-Recht in dieser Form gar nicht erforderlich ist (bspw. Beihilfenüberwachungsgesetz).

Zusammengefasst reicht das vom Bundesrat vorgeschlagene innenpolitische Konzept im Bereich der institutionellen Elemente für Die Mitte nicht. Mit der von der Mitte vorgeschlagenen fortlaufend durch den Bundesrat aufdatierten Listen sowie der unverzüglichen Information der Notifikation eines neuen Rechtsetzungsvorhabens erhalten die eidgenössischen Räte, Kantone und Öffentlichkeit die Möglichkeit, rechtzeitig einzuwirken, und zwar unabhängig davon, ob bei der Rechtsübernahme die Integrations- oder die Äquivalenzmethode zum Tragen kommt. Der Nutzen eines solchen Instruments liegt auf der Hand. Parlament, Kantone und die Zivilgesellschaft müssen die Möglichkeit haben, einen umstrittenen EU-Rechtsakt rechtzeitig zu erkennen, diesen auch politisch zu diskutieren und der Verwaltung im Bedarfsfall Handlungsrichtlinien für das *Decision Shaping* vorzugeben. Die Mitte will damit verhindern, dass (auch untergeordnete) EU-Rechtsakte «durchrutschen», ohne dass Parlament, Kantone und Öffentlichkeit darauf hätten Einfluss nehmen können. Schliesslich trägt das vorgeschlagene Monitoring, die geforderte Entsendung eines oder einer Delegierten des Parlaments an die Mission in Brüssel sowie der Beizug der eidgenössischen Räte über alle Stufen zu einer breiteren inländischen Abstützung des *Decision Shaping* bei, was aus demokratiepolitischen Gesichtspunkten zentral ist. Die Mitte verlangt aus diesen Gründen, dass das innenpolitische Konzept grundlegend überarbeitet wird.

3. Staatliche Beihilfen

3.1 Verhandlungsergebnis

Im Binnenmarkt sollen alle beteiligten Unternehmen über gleich lange Spiesse verfügen (*level playing field*). Staatliche Beihilfen an einzelne Unternehmen können dieses Gleichgewicht aus Sicht der EU zuungunsten aller weiteren Beteiligten verschieben. Das Beihilferecht der EU zielt entsprechend darauf ab, solche unerwünschten Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern. Staatlichen Beihilfen können aber ein begründetes öffentliches Interesse zugrunde liegen. Hierfür sieht das EU-Beihilferecht zahlreiche Ausnahmen vor.

Die Beihilferegeln werden vertikal in die bestehenden Marktzugangsabkommen zum Landverkehr, zum Luftverkehr und im zukünftigen Abkommen zum Strom integriert. Es handelt sich dabei um eine abschliessende Auflistung. Der Service Public oder die Landwirtschaft bleiben davon unberührt. Da kein Dienstleistungsabkommen mit der EU vorliegt, bleiben Regeln über staatliche Beihilfen in diesem Bereich ausgeschlossen (z.B. Staatsgarantien für Kantonalkassen).

Die Schweiz übernimmt in materieller Hinsicht direkt die Bestimmungen der EU für diese drei Abkommen. Hingegen gilt für die Überwachung der Beihilfevergabe in der Schweiz der sogenannte Zwei-Pfeiler-Ansatz, wobei eine eigene von der Schweiz eingesetzte und zur EU äquivalente Behörde für die Beihilfeüberwachung geschaffen wird. Im vorgeschlagenen Bundesgesetz über die Überwachung von staatlichen Beihilfen (BHÜG) will der Bundesrat dafür eine neue Beihilfekammer innerhalb der Wettbewerbskommission (WEKO) schaffen. Diese soll Beihilfen auf ihre Vereinbarkeit mit den relevanten beihilferechtlichen Bestimmungen der einschlägigen Abkommen prüfen und unverbindliche Stellungnahmen dazu abgeben. Der Entscheid über die Zulässigkeit einer Beihilfe liegt bei den zuständigen gerichtlichen Instanzen.

3.2 Bewertung

Grundsätzlich befürwortet Die Mitte den vom Bundesrat ausgehandelten sektoriellen Ansatz sowie das Zwei-Pfeiler-Modell bei der Überwachung. Dieser vertikale Ansatz ist mit Blick auf Artikel 23 des bestehenden Freihandelsabkommens CH-EU² von zentraler Bedeutung und ein massgeblicher Fortschritt gegenüber dem nicht unterzeichneten Rahmenabkommen.

Hingegen lehnt Die Mitte die vom Bundesrat vorgeschlagene Schaffung einer neuen Beihilfekammer innerhalb der Wettbewerbskommission (WEKO) ab. Die Anbindung der Überwachungsbehörde an die WEKO greift aus Sicht der Mitte zu kurz: Sie vermag weder den übergeordneten Interessenausgleich zu gewährleisten noch die föderalen Eigenheiten unseres Landes angemessen zu berücksichtigen.

Die Mitte fordert gestützt auf Artikel 96 Absatz 1 der Bundesverfassung die Schaffung einer eigenständigen, von der WEKO unabhängigen Behörde, welche über ein eigenes Sekretariat verfügt. Bei der personellen Bestückung dieser Behörde soll den Kantonen ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden. Die Wahl der Behördenmitglieder soll durch den Bundesrat erfolgen, wobei eine Genehmigung dieses Entscheids durch die Bundesversammlung vorzusehen ist. Damit wäre auch die völkerrechtliche geforderte Gleichwertigkeit zum Modell

² Artikel 23 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

(1) Mit dem guten Funktionieren dieses Abkommens sind unvereinbar, soweit sie geeignet sind, den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz zu beeinträchtigen,

- i) alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, welche eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezüglich der Produktion und des Warenverkehrs bezwecken oder bewirken;
- ii) die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem gesamten Gebiet der Vertragsparteien oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen;
- iii) jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht.

(2) Ist eine Vertragspartei der Auffassung, dass eine Praktik mit diesem Artikel unvereinbar ist, so kann sie gemäss den in Artikel 27 festgelegten Voraussetzungen und Verfahren geeignete Massnahmen treffen.

der EU gewährleistet: Die EU-Kommission überwacht die Beihilfen, sie wird auf Vorschlag der EU-Mitgliedstaaten gewählt und ihre Wahl durch das EU-Parlament genehmigt.

Unabhängig von der Organisationsform der Überwachungsbehörde spricht Die Mitte zwei föderalistische und demokratiepolitische Vorbehalte aus: Erstens gilt es das Bundesrecht und das kantonale Recht klar voneinander abzugrenzen. Die Mitte hält – wie bereits ausgeführt – die Schaffung einer eigenen nationalen Überwachungsbehörde zwar für richtig, jedoch muss gewährleistet sein, dass es sich bei den Stellungnahmen der Überwachungsbehörde lediglich um unverbindliche Empfehlungen handelt. Hinsichtlich des kantonalen Rechts entscheiden in der Folge die zuständigen Gerichte über den konkreten Fall.

Zweitens handelt es sich bei der Pflicht der Untersuchungsbehörde zur Einreichung einer gerichtlichen Beschwerde gegen die Beihilfen, welche sich auf Erlasse der Bundesversammlung oder des Bundesrates stützen, um ein Novum in der Schweizer Rechtsordnung, das Die Mitte ablehnt. Für Die Mitte ist klar, dass das Parlament im Grundsatz rechtskonform Beschlüsse fassen muss. Nimmt es aber bewusst eine Abweichung zu den beihilferechtlichen Bestimmungen in Kauf (und somit ggf. das Risiko einer Ausgleichsmassnahme), ist dies im politischen Prozess abzuwägen. Die Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde in Art. 37 Abs. 2 BHÜG ist entsprechend zu streichen und die fortlaufende Prüfung einer bestehenden Beihilferegelung auf Basis eines Bundesgesetzes ist in Kapitel 7 BHÜG auszunehmen. Die damit zusammenhängenden Anpassungen am Bundesgerichts- und am Verwaltungsgerichtsgesetz (Art. 31a Bst. b und Art. 33 Abs. 1 Bst. b Ziff. 11 und Abs. 2 Bst. b würden damit ebenfalls hinfällig). Das Bundesgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz sind hinsichtlich der Umsetzungsbeihilfe und der damit verbundenen Möglichkeit der Übersteuerung der Bundesversammlung anzupassen.

Auch in institutioneller Hinsicht wäre es schwierig, wenn das Parlament bei der Überwachungsbehörde den Prozess der Beratung und Anmeldung durchlaufen müsste (Art. 5 ff BHÜG).

Teil 2: Stabilisierungspaket:

4. Personenfreizügigkeit

4.1 Zuwanderung inkl. Schutzklausel

4.1.1 Verhandlungsergebnis

Das Verhandlungsergebnis beinhaltet eine Aktualisierung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) mit der EU. Die Schweiz wird dabei die sogenannte Unionsbürgerrichtlinie (UBRL; Richtlinie 2004/38/EG) in Teilen übernehmen, welche jedoch keine politischen Rechte, wie das Stimm- und Wahlrecht in der Schweiz, beinhaltet. Der Arbeitsmarktbezug des heutigen Freizügigkeitsrechts bleibt im Kern erhalten. Ebenfalls werden die institutionellen Elemente in das Abkommen integriert. Zur Förderung der innenpolitischen Akzeptanz des Pakets hat der Bundesrat die nachfolgenden Ausnahmen und Absicherungen ausgehandelt und bildet diese – wo erforderlich – im Landesrecht ab:

a) Ausnahmen:

- i. Landesverweisung: Die Ausweisung von straffälligen ausländischen Staatsangehörigen erfolgt weiterhin gemäss bisheriger Gesetzgebung und nicht nach den Bestimmungen der UBRL. Letztere sieht jedoch ein Überprüfungsrecht nach spätestens 3 Jahren im Falle einer strafrechtlichen Landesverweisung vor, wobei der Entscheid über das Gesuch innert 6 Monaten nach Einreichung vorzuliegen hat und die Beurteilungskriterien der UBRL ausschlaggebend sind.
- ii. Daueraufenthalt und Sozialhilfe: Nach 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz steht Erwerbstätigen aus der EU und ihren Familienangehörigen (auch aus Drittstaaten) ein Daueraufenthaltsrecht zu. Zeiträume mit vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit, welche länger als 6 Monate

andauern, zählen für die Berechnung der Fünfjahresfrist nicht. Dieses Daueraufenthaltsrecht gilt es von den Niederlassungsbewilligungen (Ausweis C) abzugrenzen, welche die Voraussetzung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bilden und an die Schweizer Integrationskriterien geknüpft ist. Die heute geltende Differenzierung zwischen den «neuen» osteuropäischen Mitgliedstaaten und den «alten» wird künftig bei der Vergabe von Niederlassungsbewilligungen nicht mehr zulässig sein.

b) Absicherungen:

- i. Entzug des Aufenthaltsrechts: Arbeitslose Personen, die sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen, kann das Aufenthaltsrecht entzogen werden; dies jedoch nur vor dem Erlangen des Daueraufenthaltsrechts.
- ii. Meldepflicht: Stellenanretende im Kurzaufenthalt (inklusive Selbständige) werden auch künftig ein Meldeverfahren durchlaufen müssen. Dies ermöglicht der Schweiz Arbeitsmarktkontrollen durchzuführen.

c) Weiteres:

- i. Grenzgängerinnen und Grenzgänger erhalten weiterhin eine Sonderbescheinigung, haben keinen Zugang zum Daueraufenthaltsrecht oder Anspruch auf Sozialhilfe und Familiennachzug.
- ii. Der Immobilienerwerb zu Spekulations- oder Anlagezwecken bleibt für Personen im Ausland verboten. Die bisherige Ausnahme ist damit intakt.
- iii. Nicht-biometrische Identitätskarten behalten für einen Übergangszeitraum von elf Jahren für Reisen in die EU ihre Gültigkeit. Danach können sie nur noch in der Schweiz verwendet werden.

Zusätzlich zu diesem Dispositiv hat der Bundesrat eine völkerrechtliche Konkretisierung der Schutzklausel verhandelt und bildet diese im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) ab. Diese Schutzklausel soll beim Auftreten von schwerwiegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen aufgrund des FZA eine – im Vergleich zur heutigen Regelung – einfachere Aktivierung ermöglichen. Der Bundesrat argumentiert dabei, dass auch bei Uneinigkeit im Gemischten Ausschuss und allfälligem anschliessenden Negativentscheid des Schiedsgerichts die Schweiz dennoch Schutzmassnahmen ergreifen könne, jedoch unter Umständen Ausgleichsmassnahmen in Kauf nehmen müsste – damit befände man sich gegebenenfalls im regulären Streitbeilegungsverfahren, wie es die institutionellen Bestimmungen vorsehen. Allfällige Ausgleichsmassnahmen im Schutzklauselverfahren – d.h. nach positivem Entscheid des Schiedsgerichts über das Vorliegen «schwerer wirtschaftlicher Probleme» – sind hingegen nur innerhalb des Freizügigkeitsabkommens zulässig.

4.1.2 Bewertung

Die Mitte hält fest, dass die erwarteten zahlenmässigen Auswirkungen der Änderungen am FZA nur eingeschränkt mit der Regulierung selbst in Verbindung stehen dürften, sondern hauptsächlich mit den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Attraktivität des Landes. Angesichts der prognostizierten demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung wird die Schweiz auch künftig auf Arbeitskräfte aus der EU angewiesen sein. In diesem Zusammenhang gilt es aus Sicht der Mitte die im inländischen Recht zu treffenden Massnahmen zwecks Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials zu priorisieren: die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, wirksame Wiedereingliederungsprogramme, «Arbeitslosenvorrang» gemäss der Umsetzung zu Art. 121a BV, Flexibilisierung des Altersrücktritts etc. Gleichwohl müssen sich Parlament und Bundesrat bewusst sein: Die Opposition gegen den bilateralen Weg drehte sich in der Vergangenheit im Wesentlichen um das Freizügigkeitsrecht (Volksabstimmungen zu ECOPOP, Masseneinwanderungsinitiative, Begrenzungsinitiative). Auch beim Gros der heute rund fünfzehn bestehenden Differenzen in den Gemischten Ausschüssen handelt es sich um Freizügigkeitsfragen (insb. Lohnschutz).

Die Zuwanderungsteuerung über eine Schutzklausel wird damit zum wesentlichen Element für die innenpolitische Akzeptanz der Personenfreizügigkeit mit der EU. In der Diskussion rund um die Ausgestaltung dieses Mechanismus zeigen sich aus Sicht der Mitte zwei Dimensionen, die berücksichtigt werden müssen:

- (a) Einerseits anerkennt Die Mitte, dass der Bundesrat mit der Konkretisierung der – bislang wirkungslosen – Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen einen Fortschritt erzielt hat. Neu kann die Schutzklausel durch die Schweiz einseitig aktiviert werden. Dabei liegt es am Bundesrat, Indikatoren und die konkreten Schwellenwerte für deren Auslösung zu definieren (Art. 21b Abs. 5 AIG). Die Mitte verlangt, dass der Bundesrat die zuständigen parlamentarischen Kommissionen, die Kantone und die Sozialpartner vor der Festlegung der Indikatoren und Schwellenwerte anhört. Artikel 21b Absatz 9 AIG ist dahingehend zu ergänzen. Der Grund für diese Anpassung liegt auf der Hand. Die Indikatoren und Schwellenwerte, die den Schutzklauselmechanismus in Gang setzen, sind matchentscheidend – auch mit Blick auf einen potentiell negativen Entscheid des Schiedsgerichts. Ein solches Urteil des Schiedsgerichts könnte nämlich dazu führen, dass in einem anschliessenden Schiedsverfahren Ausgleichsmassnahmen in anderen Binnenmarktverträgen verhängt werden. Wenn das Schiedsgericht hingegen zugunsten der Schweiz entscheidet und die Schweiz Schutzmassnahmen ergreift, darf die EU bei einem Ungleichgewicht nur im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens Gegenmassnahmen beschliessen. Diese Klarstellung stärkt die Position der Schweiz, weshalb Die Mitte sie begrüsst. Weiter fordert Die Mitte den Bundesrat auf, in seiner Botschaft an das Parlament festzuhalten, dass die Auslösesituationen im Schutzklauselverfahren nach dem Verständnis der Schweiz keine Begriffe des EU-Rechts sind und somit in einem allfälligen Streitfall der EuGH nicht beizuziehen ist. Dies ist gemäss Vernehmlassungsbotschaft auch das Verständnis, welches in der Verhandlung erzielt wurde.
- (b) Für Die Mitte ist klar, dass der bundesrätliche Vorschlag, nach Umsetzung der von ihr geforderten Anpassungen, eine Minimallösung verkörpert. Die Mitte wirft aber die Frage auf, ob die Schutzklausel des Bundesrates nicht mit Umsetzungsschwierigkeiten zu kämpfen hat. Denn die Ergreifung von Schutzmassnahmen innerhalb des Schutzklauselverfahrens kann erst nach positiver Einschätzung des Schiedsgerichts über das Vorliegen «schwerwiegender wirtschaftlicher Probleme» erfolgen. Die Zuwanderungsproblematik der Schweiz hängt in den meisten Fällen aber nicht mit wirtschaftlichen Problemen zusammen, sondern mit dem Gegenteil: einer boomenden Wirtschaft und einer hohen Attraktivität des Landes als Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensraum. Die Herausforderungen der Zuwanderung für die Schweiz sind denn auch die hohen Infrastruktur-, Lebenshaltungs- und Gesellschaftskosten, die letztendlich die Kohäsion des Landes gefährden. Auch wenn der Bundesrat solche sozialen Probleme unter «schwerwiegenden wirtschaftlicher Probleme» subsumiert (S. 251 der Botschaft), dürfte es offen sein, ob ein Schiedsgericht dieser Argumentation folgen würde. Die Mitte verlangt vom Bundesrat, dass er zu diesem Punkt eine überzeugende Klarstellung nachliefert. Ausserdem hält es Die Mitte weiterhin für zentral – auch angesichts der SVP-Kündigungsinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz!» – eine glaubwürdige und zukunftsfähige Schutzklausel auf Verfassungsebene zu verankern. Im Nationalrat haben sich die anderen Fraktionen bisher einer wirkungsvollen Lösung verweigert und unseren Gegenvorschlag zur SVP-Volksinitiative abgelehnt. Ungeachtet dessen wird Die Mitte im Ständerat einen neuen Anlauf nehmen. Der Vorschlag der Mitte zielt im Kern darauf ab, der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, dem Bundesrat einen Verhandlungsauftrag zu erteilen – statt des Kündigungsauftrags der Initiative – und so den Weg für eine verantwortungsvolle und zukunftsorientierte Politik zu öffnen.

Die Mitte nimmt weiter Kenntnis von den Neuerungen in Bezug auf den Familiennachzug. Für Die Mitte ist wichtig, dass es dabei zu keinen Automatismen in Bezug auf entfernte Verwandte kommt, sondern die sorgfältige Einzelfallprüfung bestehen bleibt. Bei der Beurteilung eines solchen Gesuchs auf Familiennachzug betrachtet Die Mitte die Erfordernisse einer bedarfsgerechten Wohnung, genügender finanzieller Mittel und ein hoher Integrationsgrad der nachziehenden Personen als zwingende Kriterien. Die Mitte verlangt hier gesetzliche Klärung und erwartet von den Migrationsbehörden aller föderalen Ebenen, dass diese Voraussetzungen

restriktiv ausgelegt werden. Die Mitte behält es sich im Bedarfsfall vor, eine entsprechende Änderung des AIG zu fordern.

Die Mitte stellt sich auf den Standpunkt, dass auch die Schattenseiten der Zuwanderung aus der EU transparent kommuniziert und zugänglich gemacht werden müssen. Sie regt an, das bestehende Monitoring zu ergänzen. Es sollen auch Missbrauchsfälle im Bereich des FZA, Verstösse gegen arbeitsrechtliche Bestimmungen durch Entsandte und die Sozialhilfequote bei Inhaberinnen und Inhabern des Daueraufenthaltsrechts dargestellt werden. Dies könnte die Grundlage für eine faktenbasierte Debatte mit der Bevölkerung, aber auch mit der EU, schaffen.

Weiter schlägt Die Mitte vor, dass in Regionen mit überdurchschnittlicher Zuwanderung Begleitmassnahmen für bezahlbaren Wohnraum zu prüfen sind – etwa über raumplanerische Anreize und Erleichterungen.

Die vom Bundesrat ins Spiel gebrachte Einschränkung der Drittstaatkontingente (S. 389 der Botschaft) im Falle einer Zunahme der Zuwanderung aus dem EU-Raum sieht Die Mitte hingegen kritisch. Angesichts des Fachkräftemangels wäre es aus Sicht der Mitte unverantwortlich, den Beizug von Spezialisten aus Drittstaaten einzuschränken, insbesondere wenn der Anstieg bei der Zuwanderung aus der EU auf den Familiennachzug zurückzuführen wäre.

Die Mitte kommt anders als der Bundesrat zum Schluss, dass die strafrechtliche Landesverweisung und deren Überprüfung respektive Aufhebung (Art. 31 Abs. 1 UBRL) – zumindest in politischer Hinsicht – nicht als getrennte Fragestellung zu behandeln sind. Die frühzeitige Aufhebung eines Einreiseverbots nach einer strafrechtlichen Landesverweisung sieht Die Mitte entsprechend kritisch. Sie fordert den Bundesrat auf, den Handlungsspielraum für den Gesetzgeber in diesem Bereich in seiner Botschaft zu ergänzen. Die Mitte behält sich vor, in diesem Bereich falls nötig eine Konkretisierung des AIG vorzunehmen.

Für Die Mitte ist die Vernehmlassungsvorlage im Bereich der Zuwanderung nicht ausreichend. Sie verlangt vom Bundesrat, die erwähnten Passagen in den Gesetzesentwürfen und seiner Botschaft zu überarbeiten. Im Allgemeinen erwartet Die Mitte vom Bundesrat die Erklärung, dass er den Spielraum im Personenfreizügigkeitsabkommen vollumfänglich zugunsten der Schweiz ausschöpft.

4.2 Lohnschutz

4.2.1 Verhandlungsergebnis

Die Schweiz hat sich mit der EU auf ein dreistufiges Absicherungskonzept geeinigt. Dieses besteht aus

1. Prinzipien, wie «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie dem dualen Schweizer Vollzugssystem der flankierenden Massnahmen durch paritätische Kommissionen und Kantone;
2. Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme in den Bereichen Voranmeldefrist für Entsendebetriebe, Kautionspflicht im Wiederholungsfall, Sanktionen bis hin zu Verhängung einer Dienstleistungssperre, Dokumentationspflicht für selbständige Dienstleistungserbringer;
3. einer Nichtregressionsklausel (*Non-Regression-Clause*), welche das Schweizer Lohnschutzniveau gegen allfällige Rückschritte aufgrund einer Änderung des EU-Entsenderechts absichert.

Ein weiterer zentraler Aspekt im Bereich des Lohnschutzes ist die gefundene Lösung in Bezug auf die EU-Spesenregelung. Der Bundesrat schlägt vor, im Entsendegesetz festzuhalten, dass sich die Höhe der Spesen zwar grundsätzlich nach dem Herkunftsort der Arbeiterin oder des Arbeiters zu richten haben. Decken diese Spesen die in der Schweiz entstandenen Kosten nicht ab, muss die Differenz vergütet werden. Damit nutzt die Schweiz den Spielraum im EU-Entsenderecht maximal aus, verhindert unlauteren Wettbewerb und garantiert das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort».

Ergänzend dazu haben sich die Dachverbände der Sozialpartner und die Kantone auf Begleitmassnahmen in der Form eines Massnahmepaketes zur inländischen Absicherung des Lohnschutzes verständigt, welche keine

massgeblichen zusätzlichen Belastungen für die Privatwirtschaft und die Kantone mit sich bringen. Dieses Massnahmenpaket ist integraler Bestandteil der bundesrätlichen Vorlage.

4.2.2 Bewertung

Neben der Zuwanderungssteuerung ist der Lohnschutz ein weiterer tragender Pfeiler der innenpolitischen Akzeptanz der Personenfreizügigkeit. Die Verständigung zwischen Sozialpartnern und Kantonen wertet Die Mitte daher als wichtigen Meilenstein des vorliegenden Pakets. Die Mitte wird sich im Rahmen des Pakets für eine vollständige Umsetzung der dreizehn vereinbarten Massnahmen einsetzen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene 14. Massnahme (verbesserter Kündigungsschutz insbesondere für gewählte Arbeitnehmervereinerinnen und -vertreter) steht Die Mitte kritisch gegenüber. Sollten sich die Sozialpartner dazu jedoch auf einen Kompromiss einigen, ist Die Mitte bereit, ihn zu prüfen.

Die ausgehandelten Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme sowie die Nichtregressionsklausel, welche das heutige Schweizer Lohnschutzniveau gegen eine importierte Verschlechterung schützt, wertet Die Mitte als Erfolg.

In Bezug auf die Spesenregelung bedauert Die Mitte einerseits, dass die EU der Schweiz hier keine Ausnahme gewährt hat. Andererseits wird die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung im Entsendegesetz zur Nutzung des maximalen nationalen Spielraums positiv gewertet. Die Frage der Notwendigkeit in Artikel 2a Absatz 2 des Entsendegesetzes muss durch die Kontrollorgane aber geprüft werden können. Die Mitte fordert den Bundesrat respektive das SECO auf, dies in den Leistungsvereinbarungen mit den paritätischen bzw. tripartiten Kommissionen zu verankern.

4.3 Studiengebühren

4.3.1 Verhandlungsergebnis

Die Schweiz musste bei den Studiengebühren eine Konzession eingehen. Sie verpflichtet sich, Studierende aus der EU bezüglich der Studiengebühren an hauptsächlich öffentlich finanzierten Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich zu Schweizer Studierenden nicht zu diskriminieren. Dies führt bei diversen Kantonen und, infolge der im Jahr 2024 erfolgten Anpassung des ETH-Gesetzes, auch beim Bund zu finanziellen Ausfällen. Die Zulassung und das Anrecht auf Stipendien bleiben ausdrücklich vom Geltungsbereich des Verhandlungsergebnisses unberührt und damit vom allgemeinen Diskriminierungsverbot ausgenommen. Jedoch gilt, dass das Gesamtniveau an Studierenden aus der EU nach Inkrafttreten des Pakets insgesamt nicht mehr verringert werden darf. Die Zulassungssysteme der Hochschulen sind von dieser Regelung nicht betroffen und es ergibt sich auch keine Mindestanzahl an Studienplätzen, welche für Studierende aus der EU bereitgehalten werden müssten. Im Gegenzug studieren Schweizer Studierende an Universitäten und Fachhochschulen in der EU unter denselben Bedingungen wie EU-Studierende.

Für die innerstaatliche Umsetzung sieht der Bundesrat eine Anpassung des ETH-Gesetzes sowie des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) vor. Die finanziellen Ausfälle bei den Studiengebühren sollen dabei je hälftig von Bund und Kantonen kompensiert werden.

4.3.2 Bewertung

Die Universitäten und Fachhochschulen sowie deren Studierende sind die hauptsächlichlichen Nutzniesser der vorgesehenen Assoziierung an Horizon Europe oder auch an Erasmus+, wo der Bund die jährlichen Pflichtbeiträge für die Teilnahme entrichtet. Für Die Mitte ist es deshalb nachvollziehbar, dass sich die Hochschulen auch teilweise an den Kosten der Verhandlungslösung beteiligen und die Hälfte der Ausfälle tragen, welche sich aufgrund der Gleichbehandlung der EU-Studierenden im Bereich der Gebühren ergeben. Die Mitte unterstützt daher den bundesrätlichen Vorschlag zur Kostenaufteilung im HFKG.

Hingegen vermisst Die Mitte bei den ETH und den kantonalen Universitäten sowie Fachhochschulen Alternativmassnahmen. Gemäss Verhandlungsergebnis sind zahlenmässige Begrenzungen von Bildungsausländern nach wie vor möglich. Die Mitte verlangt für die ETH einen Begrenzungsmechanismus und lädt die Kantone ein, bei den kantonalen Universitäten und Fachhochschulen gleiches vorzubereiten. Ohne eine solche Begrenzungsmassnahme wird das Wachstum aufgrund der neuen Gebührenregelung mutmasslich beschleunigt, weshalb hier eine innenpolitische Begleitmassnahme angezeigt ist.

5. Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement [MRA])

5.1 Verhandlungsergebnis

Das MRA bezweckt, den Verkauf von in der Schweiz zugelassenen Produkten im EU-Binnenmarkt zu erleichtern und umgekehrt, den Vertrieb zugelassener Produkte der EU in der Schweiz zu vereinfachen. Aufwändige doppelte Konformitätsbewertungen fallen damit weg und senken die administrativen Hürden für den Export von 20 Produktkategorien, welche 73% aller exportierten Schweizer Industriegüter umfassen. Die Verhandlungslösung integriert die institutionellen Elemente in das Abkommen und sichert dessen regelmässiges Aufdatieren völkerrechtlich ab. Eine politisch motivierte Verweigerung der Aktualisierung des Abkommens, wie dies die EU als Druckmittel in den Verhandlungen eingesetzt hatte, könnte damit seitens der Schweiz künftig vor dem Schiedsgericht angefochten werden.

Die dynamische Rechtsübernahme folgt im MRA der Äquivalenzmethode, was der Schweiz Handlungsspielraum bei der Umsetzung einräumt und den Einbezug betroffener Branchen im Rahmen des Vernehmlassungsprozesses ermöglicht. Eine stillschweigende Ausweitung des Abkommens auf neue Produktkategorien ist zudem ausgeschlossen – Änderungen und Ausweitung des Abkommens bedürfen der Zustimmung beider Seiten.

5.2 Bewertung

Die Mitte beurteilt die ausgehandelte Lösung in Bezug auf das MRA grundsätzlich positiv. Die Wichtigkeit der Weiterentwicklung des MRA für die Schweizer Wirtschaft ist unbestritten. Die Mitte begrüsst insbesondere, dass die dynamische Rechtsübernahme weiterhin mit der Äquivalenzmethode erfolgt. Die Mitte bedauert jedoch, dass die EU nicht zustimmte, die Aktualisierung des Abkommens bereits während der Übergangsperiode vor der Ratifizierung zu ermöglichen – dies wäre als Zeichen des guten Willens gewertet worden. Die Mitte fordert vom Bundesrat, auf ein Einlenken der EU hinzuwirken und dabei den Bereich der Medizinprodukte prioritär zu behandeln. Weiter fordert sie den Bundesrat auf, in der definitiven Botschaft an das Parlament die Zeitpläne für die nächsten Erneuerungsschritte in den 20 Produktgruppen aufzuzeigen.

6. Landverkehr (LandVA)

6.1 Verhandlungsergebnis

Das LandVA regelt ausschliesslich den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf Schiene und Strasse zwischen der Schweiz und der EU. Der rein nationale Verkehr ist davon ausgenommen.

Das vorliegende Verhandlungsergebnis sichert wichtige Errungenschaften der Schweizer Verkehrspolitik durch Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme völkerrechtlich ab. Beispielsweise bleibt auf der Strasse die 40t-Begrenzung, die Umsetzung der Alpen-Initiative sowie das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen bestehen.

Auf der Schiene vollzieht die Schweiz mit der Änderung des LandVA die Marktöffnung im Bereich des grenzüberschreitenden Personenverkehrs. EU-Bahnunternehmen können künftig eigenständig grenzüberschreitende Verbindungen in die Schweiz betreiben, dies ohne die bewährten Grundsätze der Schweizer Bahnpolitik zu gefährden. Dafür sorgen neue Ausnahmen, beispielsweise im Bereich der Tarifintegration (z.B. Gültigkeit von Generalabonnement/Halbtax für EU-Bahnunternehmen auf Schweizer Teilstrecken) oder auch der Vorrang, welcher dem Taktfahrplan eingeräumt wird. Ebenso ist die bewährte Trassenvergabe unangetastet, das

bedeutet, dass kein Vorrang aus dem LandVA abgeleitet werden kann. Wichtig zu betonen ist, dass EU-Bahnunternehmen auf den Schweizer Streckenabschnitten die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten müssen.

6.2 Bewertung

Für Die Mitte ist in Bezug auf den Landverkehr zentral, dass der nationale und regionale Personenverkehr dauerhaft von den Beihilferegeln ausgenommen bleiben – das Abkommen mit der EU darf den Service Public nicht gefährden. Deshalb ist es aus Sicht der Mitte wichtig, dass grenzüberschreitende Angebote von EU-Bahnunternehmen eindeutig dem internationalen Verkehr zu dienen haben und nationale Angebote dabei wirtschaftlich und betrieblich nicht gefährden dürfen. Die Mitte pocht im Zweifelsfall auf eine sorgfältige Überprüfung seitens der eidgenössischen Kommission für den Eisenbahnverkehr (RailCom), wie im Entwurf des Eisenbahngesetzes vorgesehen.

Positiv wertet Die Mitte die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht für den grenzüberschreitenden Regionalverkehr, welche eine gezielte Förderung und Bestellung des Angebots weiterhin ermöglicht.

In Bezug auf die NEAT hat die Schweiz ihre Verpflichtungen erfüllt – nun sollen die EU-Mitgliedstaaten ihrerseits aufgefordert werden, ihren noch nicht erfüllten Pflichten im Bereich der Zulaufstrecken nachzukommen.

Die Mitte bewertet den staatsvertraglichen Teil insgesamt als ausreichend und die innerstaatliche Umsetzungsgesetzgebung als angemessen. Sie stellt fest, dass es sich beim Resultat vor allem um eine Absicherung vor möglichen nachteiligen Auswirkungen aufgrund der begrenzten Marktöffnung handelt.

7. Luftverkehr (LuftVA)

7.1 Verhandlungsergebnis

Der Luftverkehr zwischen der Schweiz und der EU ist in weiten Teilen harmonisiert, dies infolge der regelmäßigen Aktualisierung des LuftVA. Mit der vorliegenden Verhandlungslösung werden die institutionellen Elemente in das Abkommen integriert und die Marktöffnung in Bezug auf die Verkehrsrechte abgeschlossen. Künftig kann ein Luftfahrtunternehmen aus der Schweiz und aus Mitgliedstaaten der EU im jeweils anderen Herkunftsland Inlandflüge anbieten (sog. Kobotage). Das Verhandlungsergebnis beinhaltet für die Schweizer Luftfahrtindustrie ebenfalls die Möglichkeit einer freiwilligen Teilnahme am europäischen Forschungsprogramm zur Modernisierung des Flugverkehrsmanagementsystem SESAR 3 – eine vorläufige Teilnahme ist bereits 2025 möglich. Im Bereich der staatlichen Beihilfen besteht im LuftVA bereits ein Überwachungsmechanismus unter Einbezug der Wettbewerbskommission. Dieser wird nun völkerrechtlich verbindlich geregelt und das Landesrecht (Luftfahrtgesetz) entsprechend angepasst.

7.2 Bewertung

Eine gut integrierte aber eigenständig gesteuerte Schweiz im europäischen Luftverkehr stärkt den Standort, sichert Arbeitsplätze und bietet Reisenden stabile Rahmenbedingungen im internationalen Flugverkehr. Die gefundene Lösung ist angemessen und im Interesse der Schweiz. Wichtig aus Sicht der Mitte ist, dass bei der innerstaatlichen Umsetzung des Luftverkehrsabkommens Beihilfen für Regionalflugplätze weiterhin möglich bleiben. Es gilt die vorhandenen Spielräume des Luftverkehrsabkommens auszuschöpfen, was regionalwirtschaftlich und aufgrund von Sicherheitsinteressen nach Ansicht der Mitte auch gerechtfertigt ist. In diesem Sinne begrüsst Die Mitte das Verhandlungsergebnis und unterstützt die Änderung des Luftfahrtgesetzes.

8. Landwirtschaft

Vorbemerkung: Im Laufe der Verhandlungen sind die Schweiz und die EU übereingekommen, im Landwirtschaftsabkommen den sogenannten Agrarteil vom Lebensmittelsicherheitsteil abzugrenzen. Das neue Protokoll für die Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums wird unter Punkt 10 behandelt.

8.1 Verhandlungsergebnis

Der Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens wurde aktualisiert und um institutionelle Elemente ergänzt. In den Verhandlungen konnte jedoch erreicht werden, dass der Agrarteil von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen wird. Im Streitfall wird hingegen neu die Möglichkeit geschaffen, ein Schiedsgericht anzurufen, wobei der Beizug des EuGH ausgeschlossen ist. Das revidierte Abkommen hält fest, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens nur im Falle einer Verletzung des Landwirtschaftsabkommens (Agrarteil und Lebensmittelsicherheitsteil) möglich sind, nicht jedoch im Falle einer Verletzung eines anderen Marktzugangsabkommens.

8.2 Bewertung

Die Mitte nimmt zur Kenntnis, dass für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens zwar künftig auch ein Schiedsgerichtverfahren (ohne Einbezug des EuGH) möglich sein wird, die weiteren institutionellen Elemente, insbesondere die dynamische Rechtsübernahme, jedoch nicht anwendbar sind. Die Mitte begrüsst, dass der Agrarteil nicht Gegenstand von Ausgleichsmassnahmen werden kann, welche ein Gleichgewicht in einem anderen Binnenmarkt abkommen (ausgenommen Lebensmittelsicherheit) herstellen sollen. Ebenfalls positiv zu werten ist, dass an den bestehenden Zollzugeständnissen und Handelserleichterungen im Agrarbereich keine Änderung vorgenommen wird und die Schweiz auch künftig ihre Agrarpolitik eigenständig bestimmt. In diesem Sinne zeigt sich Die Mitte einverstanden mit dem Verhandlungsergebnis zum Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens und heisst das Änderungsprotokoll gut.

Teil 3: Weiterentwicklungspaket

9. Strom

9.1 Verhandlungsergebnis

Das Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU hat zum Ziel, die Schweiz in den EU-Strombinnenmarkt einzubinden und so einen gleichberechtigten gegenseitigen Marktzugang zu sichern. Es gewährleistet die einheitliche Anwendung des EU-Strombinnenmarktrechts mit Anpassungen für die Schweiz, und eröffnet Zugang zu gemeinsamen Handelssystemen, Plattformen und Koordinationsmechanismen.

Mit dem Stromabkommen verfolgt der Bundesrat das Ziel, den grenzüberschreitenden Stromhandel zu stärken, die Netzstabilität zu sichern und die Versorgungssicherheit zu verbessern. Der Geltungsbereich ist auf den Stromsektor bezüglich Produktion, Übertragung, Verteilung, Handel und Lieferung sowie mit dem Strom direkt verbundene Bereiche (Umwelt, erneuerbare Energien, Kooperation im Infrastrukturbereich) beschränkt. Diese werden im Abkommen abschliessend aufgeführt. Der Stromverbrauch, Konzessionsvergaben, Wasserrechte und weitere energierelevante Bereiche, wie bspw. Klima- oder Mobilitätsfragen sowie der Gebäudebereich sind gegenwärtig nicht vom Stromabkommen betroffen. Inwiefern das Bahnstromnetz Teil des EU-Stromrechts ist und unter das Abkommen fällt, ist umstritten.

Das Stromabkommen ist ein neues Binnenmarkt abkommen. Es enthält institutionelle Bestimmungen über den gemischten Ausschuss, die dynamische Rechtsübernahme (mittels Integrationsmethode; ausser beim Umweltschutz, wo die Äquivalenzmethode gilt), die Überwachung des Abkommens und die Streitbeilegung. Das Abkommen regelt die Teilnahme der Schweiz am Rechtssetzungsprozess der EU (*Decision Shaping*) und enthält Regeln zu den staatlichen Beihilfen für den Strombereich im Sinne des Abkommens. Mit einer Evolutionsklausel wird zudem die Möglichkeit einer Ausweitung der Zusammenarbeit, etwa auf Wasserstoff und erneuerbare Gase, festgehalten.

Die Schweiz wird mit dem Abkommen die wesentlichen EU-Vorgaben zu Marktordnung, Netzregulierung, Versorgungssicherheit, Kooperation, Verantwortlichkeiten und Rollen übernehmen müssen, mit spezifischen

Ausnahmen etwa bei Netzbetreibern, Grundversorgung, Versorgungssicherheit, Energieressourcen und Wasserkraft.

Das Abkommen verpflichtet die Schweiz zur Öffnung des Schweizer Strommarktes. Damit sollen die Stromkundinnen und -kunden künftig ihren Stromanbieter grundsätzlich frei wählen können. Liegt der Jahresverbrauch eines Haushalts oder eines Unternehmens unter 50 MWh jährlich, ist der Verbleib in der Grundversorgung oder die Rückkehr in diese jedoch möglich. Begleitmassnahmen für den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, sowie für das Personal der Stromwirtschaft sind vorgesehen. Weiter müssen Stromversorger mit über 100'000 Endkunden Netzbetrieb und übrige Tätigkeitsbereiche trennen – davon betroffen sind 17 Verteilnetzbetreiber. Im Allgemeinen kann festgehalten werden, dass das Stromabkommen keine eigentumsrechtliche Entflechtung der Stromversorgungsunternehmen vorsieht.

Wie unter Punkt 3 ausgeführt, verpflichtet sich die Schweiz zur Einrichtung eines eigenständigen, aber gleichwertigen Systems der Beihilfeüberwachung, wobei in Bezug auf das Stromabkommen zentrale Förderprogramme für erneuerbare Energien und Umweltschutz als (vorläufig) binnenmarktkonform anerkannt werden. Umweltrecht der EU wird nicht übernommen, doch ein gleichwertiges Schutzniveau muss im Landesrecht garantiert werden (Äquivalenzmethode). Mit der bestehenden Schweizer Umweltgesetzgebung ist dieses Niveau bereits gewährt.

Das Abkommen strebt eine intensivierete Zusammenarbeit für den Ausbau und die Förderung erneuerbarer Energien an, mit dem Ziel, bis 2050 ein Netto-Null-Treibhausgas Energiesystem zu verwirklichen. Die Schweiz verpflichtet sich, den Anteil an erneuerbaren Energien in ihrem Energiesystem kontinuierlich zu erhöhen. Hierzu wird ein indikativer Wert für das Jahr 2030 von 48.4% an erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch festgelegt (Anteil 2023: Rund 34,3%). Dieser Richtwert wird für die Periode nach 2030 vom Gemischten Ausschuss – unter Berücksichtigung des EU-Ziels – angepasst.

Die Umsetzung des Stromabkommens soll in zwei Phasen erfolgen: Das erste Paket umfasst diejenigen Elemente, welche für das Funktionieren des Strombinnenmarktes notwendig sind (u.a. Marktkoppelung, Marktöffnung, Entflechtung Verteilnetzbetreiber). Das zweite Paket enthält weitere technische Regelungen v.a. zur Markt- und Netzregulierung, die spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens umgesetzt sein müssen.

9.2 Bewertung

In strategischer Hinsicht ist das Stromabkommen vor dem Hintergrund der nach wie vor unsicheren schweizerischen Energieversorgung zu beurteilen. In den letzten 20 Jahren ist es immerhin während drei Wintern gemäss der EICom zu Stresssituationen in der Versorgungssicherheit gekommen, weil die kritische Importmenge von 10 TWh überschritten wurde (Winter 05/06, 16/17, 21/22). Ziel muss aus Sicht der Mitte sein, dass ein solches Abkommen die Versorgungssicherheit nachhaltig stärkt und so das Risiko von Versorgungsengpässen und Blackouts minimiert.

Die Mitte hat sich verschiedentlich zu den Verhandlungen zum Stromabkommen geäussert, namentlich mit den Fraktionsvorstössen 21.3500 *Rechtssicherheit für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im europäischen Stromsystem gewährleisten!* und 21.4500 *Verhandlung zwischenstaatlicher technischer Vereinbarungen im Bereich Strom*, auch vor dem Hintergrund der heute feststellbaren Herausforderungen der mangelhaften Integration in den Strombinnenmarkt (z.B. ungeplante Stromflüsse im Schweizer Übertragungsnetz).

Grundsätzlich ist es positiv, dass das Abkommen auf den Strom begrenzt ist und nicht weitere Massnahmen aus dem EU-Energie- und Umweltrecht einbezogen sind. Trotzdem wirft der Geltungsbereich des Abkommens Fragen auf, welche nach Ansicht der Mitte einer Klarstellung bedürfen. So ist dem erläuternden Bericht die Auffassung des Bundesrates zu entnehmen (Pt. 2.11.6.9; S. 621), wonach Bereiche, welche im Abkommen nicht explizit erwähnt sind, auch nicht durch das Abkommen erfasst sind (insb. Wasserechtskonzessionen,

Wasserzins, Eigentumsrechte an Wasserkraftanlagen). Diese Auffassung ist gewagt und nach Ansicht der Mitte in keiner Weise staatsvertraglich abgesichert, da Artikel 2 des Stromabkommens als Generalklausel im Geltungsbereich eine solche Sichtweise ausschliesst. Im erläuternden Bericht des Bundesrates wird nirgends ausgeführt, dass die EU die Auffassung des Bundesrates bestätigt hat, wonach Bereiche, welche im Abkommen nicht explizit erwähnt sind, vom Abkommen auch nicht erfasst sind. Solange keine solche Bestätigung vorliegt, besteht nach Auffassung der Mitte eine einseitige Vertragsauslegung durch den Bundesrat. In diesem Punkt erwartet Die Mitte mehr Rechtssicherheit und fordert den Bundesrat auf, sowohl in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments eine vertragsrechtlich überzeugende Klarstellung nachzuliefern wie auch eine entsprechende Bestätigung der EU einzuholen.

Der Anwendungsbereich des Abkommens ist insbesondere mit Blick auf die Verknüpfung mit dem Beihilfenrecht wesentlich. In diesem Zusammenhang sind aber die unter Punkt 3 geforderten Anpassungen am Beihilfenrecht essenziell. Kritisch beurteilt Die Mitte diesbezüglich die befristete Binnenmarktkonformität der Beihilfen im Bereich der erneuerbaren Energien (Investitionsbeiträge, Befreiung von Wasserzinsen, gleitende Marktprämie usw.). Wie der Bundesrat schreibt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass nach Ablauf der Frist diese Beihilfen durch eine zu übernehmende EU-Rechtsentwicklung unzulässig werden. Die Mitte verlangt vom Bundesrat aufzuzeigen, wie die Förderung erneuerbarer Energien auch für den Fall einer einschränkenden EU-Rechtsentwicklung sichergestellt werden kann.

Die nachfolgende Auflistung enthält jene weiteren Einzelpunkte, die aus Sicht der Mitte von besonderer Wichtigkeit sind:

- a) Partielle Strommarktöffnung: Die EU lehnte ein Abkommen nur zur Sicherung der Kooperation bei der Versorgungssicherheit und ohne Marktzugang ab und verlangte von der Schweiz den (partiellen) Eintritt in den liberalisierten EU-Strommarkt. Die konkrete Ausgestaltung dieser Marktöffnung wird voraussichtlich einen wesentlichen Einfluss auf die Mehrheitsfähigkeit des Abkommens beim Stimmvolk haben (dies neben der oben ausgeführten Klarstellung des Geltungsbereichs). Für Die Mitte ist es dabei zentral, dass der Service Public nicht gefährdet wird und die Chancen des Abkommens dessen Risiken für die Bevölkerung zu überwiegen haben. Für Die Mitte gilt es deshalb im Kontext der Teilliberalisierung folgende Punkte hervorzuheben:
 - i. Grundversorgung allgemein: Das Abkommen sieht zwar Regeln in Bezug auf die Grundversorgung in der Schweiz vor. Diese sind aber nicht als Ausnahmen des Geltungsbereichs zum Stromabkommen festgelegt (keine Immunität). Es ist daher unklar, in welcher Form die Schweiz ihre Grundversorgungssysteme im Falle einer EU-Rechtsentwicklung beibehalten dürfte, sofern Grundversorgungstarife eingeschränkt oder sogar aufgehoben würden. Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates steht der Anspruch auf Grundversorgungstarif unter Vorbehalt des EU-Rechts, die Verwaltung hält aber fest, dass Artikel 5 des Stromabkommens zur Grundversorgung der Schweiz eine gute Verhandlungsposition für eine besondere Berücksichtigung durch den gemischten Ausschuss bietet. Die Mitte will Klarheit in diesem Punkt. Sie verlangt vom Bundesrat aufzuzeigen, wie und in welcher Form die Grundversorgung auch im Fall einer einschränkenden EU-Rechtsentwicklung aufrechterhalten werden könnte.
 - ii. Verbrauchsschwelle: Das Abkommen legt in Art. 7 Abs. 1 fest, dass «unterhalb einer gewissen Verbrauchsschwelle» Haushalte und Unternehmen weiterhin von einer Grundversorgung profitieren können – es besteht entsprechend ein gewisser Interpretationsspielraum in Bezug auf die Höhe dieser Schwelle. Der Bundesrat schlägt in Art. 6 Abs. 2 des Entwurfs des Stromversorgungsgesetzes als Verbrauchsschwelle den Wert von 50 Megawattstunden vor (heute gilt eine Schwelle von 100 Megawattstunden). Die Mitte wird in der parlamentarischen Beratung eingehend prüfen, ob diese Schwelle nicht zu tief angesetzt ist. Sie behält sich deshalb vor, einen Kompromissvorschlag in die Umsetzungsgesetzgebung einzubringen.

- iii. Rückkehrrecht: Für Die Mitte ergeben sich insbesondere mit Blick auf das Rückkehrrecht der Konsumentinnen und Konsumenten in die Grundversorgung Fragen, die in der Vernehmlassungsbotschaft noch nicht beantwortet sind (bspw. in Bezug auf die in der EU geltenden kurzen Wechselfristen, welche nach dreijähriger Übergangsfrist in der Schweiz umzusetzen wären). Insbesondere sind die Modalitäten hinsichtlich der Entschädigung gegenüber den Lieferanten offen. Die Mitte fordert den Bundesrat auf, in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments den Detailgrad dieses Aspekts zu erhöhen.
 - iv. Vergleichsplattform und Schlichtungsstelle: Die Mitte begrüsst, dass für den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten eine Vergleichsplattform, eine Ombudsstelle mit Schlichtungsmöglichkeit und Vorgaben für Vertragsinhalte im freien Markt vorgesehen werden.
 - v. Abgeltung für Grundversorger bei unterjährigen Aus- und Eintritten: Artikel 6 Absatz 4 des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) regelt die Abgeltung des Stromlieferanten bei einem Wechsel eines Endverbrauchers während des Tarifjahres. Wie diese Abgeltung zu berechnen ist, bleibt unklar. Die Botschaft verweist hier lediglich auf Vorgaben, die von der ECom zu erlassen wären. Insbesondere vor dem Hintergrund potentiell volatiler Preise braucht es nach Ansicht der Mitte mehr Klarheit, auch wenn die Grundversorger die erforderliche Elektrizität «möglichst gegen Marktpreisschwankungen absichern müssen» (Art. 7b Abs. 1 StromVG).
- b) Haltung inländischer Reserven (Reservekraftwerke): Die Schaffung inländischer Stromreserven bleibt weiterhin möglich, sofern sie notwendig, verhältnismässig und nicht-diskriminierend sind. Der Bundesrat konnte in diesem Bereich eine Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme aushandeln, womit das Recht der Schweiz zur Errichtung und Beibehaltung von Stromreserven abgesichert scheint. Es stellt sich allerdings die Frage, ob in einem Krisenfall zusätzliche Exportkontrollen nötig sind, damit die Stromproduzenten vorab den einheimischen Markt aus diesen inländischen Reserven versorgen. Dies sollte mit Artikel 9 des Stromabkommens zwar immer noch möglich sein. Konkret stellt sich der Mitte aber die Frage, ob Artikel 8b Abs. 6 des StromVG in Verbindung mit der vorgeschlagenen Strafnorm in Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe f^{bis} eine ausreichende Absicherung bietet (Verbot und Strafandrohung für den Fall eines Verkaufs von Reserveenergie mit Gewinn und/oder ins Ausland). Die Mitte wird in diesem Punkt eingehend prüfen, ob eine Anpassung der nationalen Bestimmungen erforderlich ist.
- c) Vorhalteleistungen von 70%: Mit dem Stromabkommen werden die Grenzkapazitäten völkerrechtlich abgesichert. Die Schweiz würde Teil des Strombinnenmarktes und das Problem mit der EU-Vorgabe, wonach 70 Prozent der für den grenzüberschreitenden Stromhandel relevanten Netzkapazitäten dem Handel zur Verfügung zu stellen ist, wäre damit gelöst. Damit blieben auch in Krisenzeiten die Grenzen für Stromflüsse offen – sowohl für Importe als auch für den Export. Die Mitte begrüsst diese Stärkung der Versorgungssicherheit.
- d) Entflechtung bei den Verteilnetzbetreibern (VNB): Die Pflicht zur Entflechtung zwischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen und VNB greift ab einem Schwellenwert von 100'000 Endverbrauchern, entsprechend sind 17 VNB schweizweit von der Regelung betroffen. Die Mitte streicht hervor, dass die VNB weiterhin im Eigentum der Kantone verbleiben können und keine privatrechtliche Rechtsform vorgeschrieben wird, womit eine öffentlich-rechtliche Struktur zulässig bleibt – dies steht jedoch unter dem Vorbehalt des anwendbaren Elektrizitätsrechts und ist nicht immunisiert gegen eine Rechtsentwicklung in der EU. Schliesslich stellt Die Mitte fest, dass die Vorgaben zur Entflechtung sehr weit gehen, auch wenn die zusätzliche Transparenz nach Ansicht der Mitte im Grundsatz zu begrüssen ist.
- e) Entflechtung von Swissgrid: Der Bundesrat schlägt vor, die Swissgrid künftig EU-entflechtungsrechtlich nach dem *Independent Transmission Operator (ITO)*-Modell zu organisieren. Gemäss Botschaft sind hierfür «strenge Vorgaben zur organisatorischen und operativen Unabhängigkeit» (S. 636) einzuhalten. Die Konsequenzen daraus, können aus Sicht der Mitte zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht

ausreichend abgeschätzt werden. Der Bundesrat soll entsprechend in seiner Botschaft an das Parlament zusätzliche Informationen bereitstellen.

- f) Erneuerbare Energien und Klimaziele: Das Abkommen kann aus Sicht der Mitte einen konkreten Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten, indem es eine Verpflichtung formuliert, den Anteil an erneuerbaren Energien im schweizerischen Energiesystem zu erhöhen. Dies harmoniert mit den Schweizer Zielen zur Dekarbonisierung. In den Verhandlungen akzeptierte der Bundesrat ein indikatives Ziel per 2030, welches einen deutlichen Anstieg des Anteils erneuerbarer Energie am Bruttoenergieverbrauch gegenüber dem heutigen Niveau darstellt (2023: 34.3%; 2030: 48.4%). Der Bundesrat wird eingeladen, in der Botschaft zuhanden des Parlaments aufzuzeigen, wie er dieses – wie er selbst schreibt – «ambitionierte» Ziel erreichen will.
- g) Mindestvergütungen: Der Bundesrat schlägt mit der Umsetzungsgesetzgebung eine Abschaffung der Mindestvergütungen vor, obwohl diese EU-rechtlich nicht per se unzulässig sind und auch vom Stromabkommen nicht explizit ausgeschlossen werden. Letzteres sieht sogar Ausnahmen für kleine Anlagen bis zu 200kW grundsätzlich vor. Die Mitte kann zwar nachvollziehen, dass die Mindestvergütungen in Bezug auf deren Anreiz zur Produktion in Negativpreisphasen als problematisch eingestuft werden. Ebenso erkennt sie die Problematik der diesbezüglich geschwächten Finanzierungsbasis bei den Grundversorgern. Dennoch sieht Die Mitte die isolierte und ersatzlose Abschaffung der Mindestvergütung kritisch. Wenn überhaupt, gilt es die Photovoltaikförderung in einem ganzheitlichen Ansatz weiterzuentwickeln und die Anreize zum Zubau erneuerbarer Energien zu erhalten.
- h) Netznutzungsentgelt: Ebenfalls im Rahmen des zweiten Umsetzungspakets soll die Kompetenz zur Festlegung der Netztarifierung inklusive Verzinsung (*Weighted Average Cost of Capital [WACC]*) an die ECom übergehen. Diese Entpolitisierung der Festlegung der Netznutzungsgebühren ist aus Sicht der Mitte zu begrüßen.
- i) Bahnstromnetz: Aktuell scheint es rechtlich umstritten zu sein, ob Bahnstromnetze Teil des EU-Stromrechts sind – die Praxis in der EU ist hierzu nicht einheitlich. Die Mitte will Klarheit darüber, ob das Bahnstrommonopol der SBB durch das Stromabkommen in Frage gestellt wird. Sie verlangt vom Bundesrat hierzu eine Klarstellung.
- j) Vertrag über die Energiecharta: Im Gegensatz zur EU ist die Schweiz nach wie vor Mitgliedstaat des Vertrags über die Energiecharta und setzt sich für dessen Modernisierung ein. Die Frage ist, welche Folgen sich für die Schweiz ergeben könnten, speziell mit Blick auf das anvisierte Stromabkommen, das insbesondere auch die beihilfenrechtlichen Bestimmungen der EU integriert. Zwar lässt sich – so die Einschätzung der Verwaltung – aus dem Stromabkommen eine Nicht-Anwendbarkeit der Energiecharta-Schiedsgerichtbarkeit im Verhältnis zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz nicht herleiten. Da die Vernehmlassungsvorlage hierzu jedoch keine Angaben macht, fordert Die Mitte vom Bundesrat seine Botschaft um eine entsprechende Klarstellung zu ergänzen.

Die Mitte anerkennt das Potenzial des Stromabkommens, zu einer sicheren, klimaverträglichen und bezahlbaren Stromversorgung beizutragen. Als physischer Teil des europäischen Stromnetzes benötigt die Schweiz Stabilität, welche nur durch eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit erreicht werden kann. Der Entwurf des Bundesrates muss, wie oben festgehalten, jedoch in diversen Punkten noch nachgebessert und präzisiert werden. Insbesondere bedarf es einer rechtsverbindlichen Klärung in Bezug auf den Geltungsbereich des Stromabkommens. Für die Schlussbewertung durch Die Mitte wird entscheidend sein, dass allfällige Kosten und Risiken für die Bevölkerung in keinem Missverhältnis zum Gewinn an Versorgungssicherheit stehen.

10. Lebensmittelsicherheit

Vorbemerkung: Die Schweiz und die EU haben sich im Verhandlungsverlauf darauf geeinigt, im Landwirtschaftsabkommen den sogenannten Agrarteil vom Lebensmittelsicherheitsteil abzugrenzen. Auf den Agrarteil wird unter Pt. 8 eingegangen. Das neue Protokoll für die Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums ist Gegenstand dieses Kapitels.

10.1 Verhandlungsergebnis

Der Bundesrat hat mit der EU vereinbart, einen gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum zu schaffen, wofür das Landwirtschaftsabkommen um ein Protokoll ergänzt wird. Künftig sollen für alle pflanzengesundheitsrelevanten, veterinär- und lebensmittelrechtlichen Aspekte entlang der gesamten Lebens- und Futtermittelkette die gleichen Rechtsvorschriften zur Anwendung gelangen. Die Beteiligung am EU-Binnenmarkt soll vertieft werden, indem es zu einem umfassenden Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen kommt. Ausnahmen sollen dafür sorgen, dass der schweizerische Standard insbesondere im Bereich des Tierschutzes oder der gentechnisch veränderten Organismen nicht gesenkt wird. Weiter wurde ausgehandelt, dass Lebensmittel, welche in der Schweiz vertrieben werden, künftig weiterhin mit einer Angabe zum Herkunftsland versehen sein müssen.

Der gemeinsame Lebensmittelsicherheitsraum umfasst künftig die bestehenden Bereiche Pflanzengesundheit, Futtermittel, Saatgut, gemeinsamer Veterinärraum sowie die neuen Bereiche zum Handel mit nichttierischen Lebensmitteln und zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Weiter erhält die Schweiz Zugang zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), relevanten Netzwerken der EU sowie zum Zulassungssystem für Pflanzenschutzmittel der EU.

Auch in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit werden die institutionellen Elemente vertikal integriert. Neue EU-Rechtsakte werden mit der Integrationsmethode Teil der Schweizer Rechtsordnung und sind – sofern sie hinreichend konkret sind – grundsätzlich direkt anwendbar. Im Falle von Streitigkeiten sind ein Schiedsverfahren und gegebenenfalls auch Ausgleichsmassnahmen vorgesehen. Speziell hierbei ist, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen der EU innerhalb des Abkommens auch den Agrarteil treffen können.

Aufgrund der Angleichung der Rechtssystematik an das EU-Regelwerk ist eine Totalrevision des Lebensmittelgesetzes vorgesehen sowie Teilrevisionen im Tierseuchengesetz, Tierschutzgesetz, Landwirtschaftsgesetz und Waldgesetz. Da das Schweizer Recht aufgrund der internationalen Vernetzung bereits heute stark mit EU-Recht durchdrungen ist, führt die Revision des Lebensmittelrechts nur zu begrenzten materiellen Anpassungen.

10.2 Bewertung

Die Mitte stellt fest, dass die Anwendung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit einen hohen Grad an direkt anwendbarem EU-Recht zur Folge hat. Angesichts der technischen Natur dieses Rechtsbereichs kann es aber aus Sicht der Mitte von Vorteil sein, die Regulierungen einander anzugleichen. Beispielsweise kann es gerade im Bereich des Seuchenmanagements sinnvoll sein, wenn die Vollzugsbehörden in der Schweiz und der EU die gleiche Nomenklatur verwenden und die Bekämpfungsstrategien (z.B. gegen die Blauzungenerkrankung oder die afrikanische Schweinepest ASP) interoperabel sind. Die ausgehandelten Ausnahmen bei der dynamischen Rechtsübernahme wertet Die Mitte positiv. Sie betont aber, dass die Schweizer Standards im Lebensmittelbereich auch weitergehen dürfen als heutige oder künftige EU-Regelungen – dies beispielsweise bei den Tierwohlvorschriften.

Das Verhandlungsergebnis erlaubt es der Schweiz am gemeinschaftlichen System für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln der EU teilzunehmen. Damit wird eine zentrale Forderung der Parlamentarischen Initiative Bregy (22.441) erfüllt. Die Mitte fordert den Bundesrat auf, möglichst rasch den gleichgestellten Status zu einem Mitgliedstaat anzustreben, womit der Zugang zu den Systemen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und der Beteiligung an den Zulassungsverfahren gewährt würde. Davon profitieren nicht nur Hersteller und Anwender von Pflanzenschutzmitteln, sondern auch der Schutz von Gesundheit, Tieren und Umwelt würde nachhaltig gestärkt.

Aufgrund des hohen Preisniveaus ist die Schweiz ein interessantes Ziel im Bereich des Lebensmittelbetrugs (*Food Fraud*). Die Mitte begrüsst folglich, dass mit Erhöhung des Strafmasses Lebensmittelbetrug stärker

bekämpft werden soll. Durch das Abkommen ist der nötige Zugang zu den entsprechenden Datenbanken der EU gesichert, was für den Vollzug im Kampf gegen *Food Fraud* wesentlich ist.

Kritisch bewertet Die Mitte den Umstand, dass bei der Übernahme der Bestimmungen zur Lebensmittelhygiene (u.a. Verordnung Nr. 852 / 2004 vom 29. April 2004) nicht präzise genug die heutige Regelungspraxis der Schweiz vorbehalten wurde. Zwar sind Vereine und wohltätige Organisationen vom Anwendungsbereich der EU-Verordnung über Lebensmittelhygiene ausgenommen, solange der Verkauf nicht regelmässig und gewerbsmässig stattfindet. Für Die Mitte ist aber klar, dass auch landwirtschaftliche Direktvermarkter (Hofläden, Wochenmärkte etc.) ausgenommen sind. Das Lebensmittelgesetz ist in dieser Hinsicht zu präzisieren.

Die Mitte spricht sich für die Schaffung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums aus und unterstützt das Protokoll und die Umsetzungsgesetzgebung unter dem Vorbehalt, dass keine Schwächung von Schweizer Standards (z.B. Tierwohlvorschriften) erfolgt. Die Mitte wird sich deshalb nach Vorliegen der definitiven Botschaft des Bundesrates detailliert im Rahmen der parlamentarischen Beratungen äussern.

11. Gesundheit

11.1 Verhandlungsergebnis

Das Abkommen über die Gesundheit ermöglicht der Schweiz die Teilnahme am europäischen Mechanismus für Gesundheitssicherheit in Bezug auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren sowie am Europäischen Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC). Die Schweiz stärkt dadurch ihre Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit im Fall von Pandemien und verbessert so den Schutz der Schweizer Bevölkerung. Auch nach Inkrafttreten des Abkommens entscheidet die Schweiz souverän, ob sie im Falle einer Gesundheitsbedrohung Massnahmen anordnen will. Andere Gesundheitsbereiche, wie die Patientenrechte oder Tabakprävention fallen nicht unter dieses Abkommen und eine Erweiterung des Gültigkeitsbereichs des Abkommens ist nur mit Zustimmung der Schweiz möglich. Das Abkommen enthält u.a. institutionelle Bestimmungen zur dynamischen Rechtsübernahme nach der Integrationsmethode sowie zur Streitbeilegung unter Einbezug des EuGH – als *ultima ratio* sind dabei auch Ausgleichsmassnahmen möglich.

Ausserdem nimmt die Schweiz als assoziiertes Land am aktuellen EU-Gesundheitsprogramms («EU4Health», 2021-2027) teil. Die Teilnahme und Beteiligung beschränkt sich dabei auf die Krisenvorsorge gemäss dem Gesundheitsabkommen.

11.2 Bewertung

Die Covid-19-Pandemie hat deutlich aufgezeigt, dass Gesundheitskrisen nicht vor Grenzen halt machen und wie wichtig daher die internationale Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich ist. Aus Sicht der Mitte ist das Gesundheitsabkommen und die Teilnahme am EU-Gesundheitsprogramm daher ein wichtiger Schritt zur Stärkung der grenzüberschreitenden Krisenvorsorge, ohne, dass dabei die Eigenständigkeit des Schweizer Gesundheitswesens oder die Souveränität in Bezug auf die Ergreifung von Massnahmen tangiert würden. Aus Sicht der Mitte handelt es sich beim Abschluss des Gesundheitsabkommens und -programms um einen sinnvollen und pragmatischen Schritt im Interesse der öffentlichen Gesundheit.

Teil 4: Programme

12. Horizon Europe:

12.1 Verhandlungsergebnis

Im Rahmen der Verhandlungen hat der Bundesrat eine vollständige Wiederassoziiierung an das EU-Förderprogramm Horizon Europe rückwirkend auf den 1. Januar 2025 erreicht. Das mit der EU verhandelte Programmabkommen (EUPA) beinhaltet neben Horizon Europe auch die unmittelbare Assoziierung an die

Programme Euratom und Digital Europe. Die Beteiligung an der Forschungsinfrastruktur ITER ist darin ab 2026, jene an Erasmus+ (siehe Pt. 13) und EU4Health (siehe Pt. 11) ab 2027 vorgesehen.

12.2 Bewertung

Die Verständigung über das EU-Programmabkommen ist aus Sicht der Mitte eine hervorragende Nachricht für den Forschungs- und Innovationsstandort Schweiz. Die geplante rückwirkende Assoziierung an Horizon Europe, Euratom und Digital Europe per 1. Januar 2025 sichert Schweizer Akteuren wieder den gleichberechtigten Zugang zu Europas führenden Programmen.

Die Finanzierungsbotschaft zu Horizon Europe wurde im Jahr 2020 von den eidgenössischen Räten verabschiedet, wobei sich Die Mitte in National- und Ständerat einstimmig für die Vorlage ausgesprochen hatte. Die Überweisung des Horizon-Pflichtbeitrags für das Jahr 2025 hatte Die Mitte in der Sommersession 2025 im Nationalrat einstimmig und im Ständerat mit 13 zu 1 Stimme bei einer Enthaltung angenommen.

Kritisch sieht Die Mitte, dass sich die schweizerische Teilnahme an Horizon Europe – und den weiteren EU-Programmen – auf einem generellen System zur Assoziierung von Drittstaaten abstützt. Entsprechend muss die Schweiz am Ende jeder Programmgeneration ihre Assoziierung in einem neuen Protokoll mit der EU aushandeln. Würde die EU im Basisrechtsakt des jeweiligen Programms der nächsten Generation keine Beteiligung von Drittstaaten mehr vorsehen oder würde sie diese an neue Bedingungen knüpfen, steht die Assoziierung der Schweiz erneut zur Disposition. Für Die Mitte ist deshalb klar, dass die Teilnahme an Horizon Europe nachhaltig gesichert werden muss, um ein Gleichgewicht im Paket herzustellen. Die Mitte beauftragt den Bundesrat, den Handlungsspielraum der Schweiz zur Einholung dahingehender Garantien in der Botschaft zuhanden des Parlaments darzulegen.

13. Erasmus+:

13.1 Verhandlungsergebnis

Die Verhandlungslösung sieht eine vollständige Assoziierung der Schweiz an das EU-Programm Erasmus+ vor. Damit könnten Schweizer Studierende und Lernende von Beiträgen aus dem umfassenden Austauschprogramm der EU profitieren. Die ausgehandelte vorläufige Anwendung des EUPA ermöglicht die Beteiligung der Schweiz an Erasmus+ bereits 2027. Die weniger weitgehende inländische Lösung, welche nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative und dem Ausschluss aus Erasmus ins Leben gerufen wurde, würde damit abgelöst. Der Schweizer Pflichtbeitrag und die nationalen Zusatzkosten belaufen sich auf 187,5 Millionen Franken für das Jahr 2027. Die «Schweizer Lösung» verursacht demgegenüber Kosten von zwischen 54,5 Millionen und 61,7 Millionen Franken in den Jahren 2026 bis 2028.

13.2 Bewertung

Angesichts der deutlichen Mehrkosten einer Assoziierung an Erasmus+ gegenüber der nationalen Lösung stellen sich der Mitte kritische Fragen in Bezug auf den Unterschied und den Mehrwert des Verhandlungsergebnisses. Die Schweiz beteiligt sich demnach künftig wegen des BIP-Schlüssels (wie auch in anderen Abkommen) überproportional an den Programmkosten. Zu beachten ist dabei auch, dass die Entwicklung von Erasmus+ inhaltlich immer diffuser wird und Bereiche beschlägt, die nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht europäisch koordiniert werden müssten. Entsprechend sind auch die Kosten der heutigen Erasmus-Programme markant höher als die Kosten deren Vorgänger.

Zusammengefasst sind der Mehrwert einer Teilnahme sowie die Einschränkungen einer Nicht-Assoziierung nicht so gewichtig, dass ein Mittelmehrbedarf von gegen 200 Millionen Franken jährlich gerechtfertigt wäre. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Schweiz auch in ihre nationale Kohäsion und den damit verbundenen Sprachaustausch investieren sollte, erscheinen diese Mittel unangemessen.

14. Weiteres (Weltraum, PRS, Copernicus):

Das Verhandlungsergebnis beinhaltet ebenfalls ein Abkommen mit der EU im Weltraumbereich – dem *European Union Agency for the Space Program* (EUSPA)-Abkommen. Dieses ist aus Sicht der Mitte positiv zu bewerten. Die EUSPA ist auch die operative Agentur für das EU-Weltraumprogramm und seiner Komponenten – darunter das Satellitennavigationsprogramm Galileo, das europäische geostationäre Navigationssystem EGNOS und das Erdbeobachtungsprogramm Copernicus. Zu 95 Prozent wird das EUSPA Budget für Galileo und EGNOS verwendet.

Damit kann auch der Zugang zum hochsicheren öffentlichen regulierten Galileo-Dienst PRS gesichert werden, was sicherheitspolitisch (Blaulichorganisationen, Armee) von besonderem Interesse für die Schweiz bzw. strategisch notwendig ist. Erst nach Unterzeichnung des EUSPA-Abkommens ist aber eine Verhandlung zur Teilnahme am PRS möglich, was den Nutzen von Galileo und EGNOS für die Schweiz erheblich vergrössern wird. Finanziell ist die PRS-Teilnahme vom allgemeinen Beitrag an Galileo und EGNOS gedeckt. Die Mitte fordert, dass die Verhandlungen hinsichtlich der PRS-Teilnahme umgehend aufgenommen werden.

Von grosser zentraler Bedeutung ist für die Schweiz nicht nur die Teilnahme an den europäischen GNSS-Programmen (europäische Satellitennavigationsprogramme), sondern auch eine Teilnahme an Copernicus. Die Mitte fordert vom Bundesrat die gutgeheissene Motion Romano (18.4131) nun umzusetzen. Copernicus ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und der Europäischen Union (EU). Die Schweiz hat an der Entwicklung des Copernicus-Programms als Mitglied der ESA und durch ihre Beteiligung an EU-Forschungsrahmenprogrammen teilgenommen. Die Teilnahme der Schweiz an diesem Programm ist vor allem aus drei Gründen sehr wichtig: Erstens hat die Schweiz – im Gegensatz zu fast allen anderen europäischen Ländern – kein Erdbeobachtungsprogramm. Zweitens riskiert man ohne die Teilnahme am Programm, dass die in den letzten Jahrzehnten gesammelten Kompetenzen und entwickelten Technologien (nicht nur in der Industrie, sondern auch an den Hochschulen) verloren gehen. Drittens ist wirtschaftlich und sicherheitsmässig der ganze Space Sektor auch für die Schweiz von herausragender Bedeutung. Ein Abseitsstehen der Schweiz kann nicht verantwortet werden.

Teil 5: Politische Zusammenarbeit

15. Kohäsion: Schweizer Beitrag:

15.1 Verhandlungsergebnis

Das Abkommen schafft einen völkerrechtlich festgelegten Mechanismus zur Verstetigung des Schweizer Beitrags. 90 Prozent davon soll künftig zur Stärkung der Kohäsion des Binnenmarkts in die wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedstaaten fliessen und 10 Prozent für gemeinsame Herausforderungen bereitstehen – wie aktuell die Migration. Zentral für die Schweiz ist der Umstand, dass die gesprochenen Gelder nicht ins EU-Budget fliessen, sondern dass die Schweiz eigenständig Projekte in den Partnerstaaten aufgleist. Die Schweiz behält damit die Kontrolle über die thematische Verwendung ihres Beitrags und kann so sicherstellen, dass Schweizer Organisationen an der Umsetzung beteiligt werden.

Der Beitrag beläuft sich in der Phase 2030-2036 auf 350 Millionen Franken jährlich. Zusätzlich hat sich die Schweiz zur Zahlung einer «einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung» verpflichtet, welche sich auf insgesamt maximal 1,09 Milliarden Franken beläuft und ab Ende 2024 über mehrere Jahre in Tranchen zugunsten der Kohäsion ausbezahlt wird. Die bis 2036 begrenzten Verpflichtungskredite belaufen sich damit im Total auf rund 3,3 Milliarden Franken. Sollte die Schweiz ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, könnte die EU *in extremis* auch Ausgleichsmassnahmen in anderen Abkommen des Pakets ergreifen.

15.2 Bewertung

Das Abkommen trägt nach Ansicht der Mitte zu einer Normalisierung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU bei. Der Schweizer Beitrag ist im Verhältnis zu jenen, welche vergleichbare EU- und EWR-Staaten zahlen (wie z.B. Niederlande und Norwegen), angesichts des tieferen Integrationsniveaus vertretbar und angemessen. Zentral für die Schweiz ist der Umstand, dass diese Mittel nicht ins EU-Budget fließen, sondern sie werden direkt in den Partnerländern für gemeinsam vereinbarte Programme und Projekte eingesetzt. Die Schweiz kann so auch eigene Schwerpunkte setzen.

Gerade auch vor diesem Hintergrund vermisst Die Mitte bei der vorgeschlagenen Umsetzungsgesetzgebung

- a) dass die Schweiz den Mitteleinsatz auch mit eigenen strategischen Interessen konkret verknüpft (z.B. Migration, Forschung, Weltall, Energie);
- b) dass Mitnahmeeffekte möglichst verhindert werden. Schweizer Kohäsionsmittel dürfen nicht einfach die Mittel des Partnerstaats ersetzen, womit für die anvisierte Thematik *de facto* nichts gewonnen ist;
- c) dass bei der Projekterarbeitung mit den Partnerstaaten ein wirksamer Überwachungsmechanismus etabliert wird und Zahlungen im Falle von Missbrauch ausgesetzt werden;
- d) dass eine systematische Kooperation mit dem Schweizer Privatsektor und der Wissenschaft erfolgt, und so die Wirksamkeit der Mittel erhöht, womit der Wert der Kohäsionsmittel für die Schweiz verbessert wird;
- e) dass mittels periodischem Evaluations- und Wirksamkeitsbericht gegenüber Parlament und Öffentlichkeit auch Rechenschaft zu Nutzen und Zielerreichung des Mitteleinsatz abgelegt wird. Hierfür soll Artikel 8 Absatz 3 des Kohäsionsbeitragsgesetzes präzisiert werden.

Die Mitte fordert, dass das Kohäsionsbeitragsgesetz (KoBG) im Sinne der obigen Punkte nachgebessert wird.

16. Exekutive Ebene: Hochrangiger Dialog

16.1 Verhandlungsergebnis

Die Schweiz hat die Einrichtung eines hochrangigen politischen Dialogs in einer gemeinsamen Erklärung mit der EU festgehalten. Dieses rechtlich unverbindliche Instrument sieht einen jährlichen Austausch über Themen des beidseitigen Interesses zwischen dem Bundesrat und der EU-Kommission vor, welcher sich hauptsächlich auf wirtschaftspolitische Fragen konzentrieren dürfte. Ein Dialog über die Zusammenarbeit in der Aussen- und Sicherheitspolitik soll separat aufgenommen werden.

16.2 Bewertung

Die Mitte begrüsst, dass mit dieser Erklärung ein weiterer Schritt zur Normalisierung der Beziehung mit der EU erfolgt. Gemeinsame Anliegen wie auch Meinungsverschiedenheiten sollen künftig auf höchster Ebene in einem institutionalisierten Gefäss zur Sprache kommen. Der hochrangige Dialog eignet sich hierfür. Wichtig ist dabei nach Ansicht der Mitte aber auch, dass der Beizug und die Mitwirkung des Parlaments sowie der Kantone sach- und stufengerecht erfolgt. Der Hochrangige Dialog stellt ebenfalls ein geeignetes Gefäss für den Bundesrat dar, um sich mit der EU über wesentliche EU-Rechtsentwicklungen auszutauschen. Dies trägt zur Stärkung der Schweizer Antizipationsfähigkeit bei und wird von der Mitte befürwortet.

Die zunehmenden geopolitischen Spannungen verdeutlichen die Notwendigkeit für eine sicherheitspolitische Abstimmung mit europäischen Partnern. Die Mitte fordert deshalb, dass der aussen- und sicherheitspolitische Dialog mit der EU rasch etabliert wird. Sie begrüsst in diesem Kontext, dass sich der Bundesrat für den Abschluss einer Partnerschaft im Bereich Sicherheit und Verteidigung (*Security and Defence Partnership* SDP) ausspricht³.

³ Stellungnahme des Bundesrates auf die Motion 25.3529 *Verhandlungsmandat für ein Abkommen mit der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung* der SiK-N.

17. Legislative Ebene: Zusammenarbeit der Parlamente

17.1 Verhandlungsergebnis

Der Bundesrat hat auf Ersuchen der eidgenössischen Räte ein Protokoll zur Stärkung der parlamentarischen Zusammenarbeit mit der EU ausgearbeitet. Dieses Protokoll sieht die Einsetzung eines Gemischten Parlamentarischen Ausschusses aus einer gleichen Anzahl Schweizer und EU-Parlamentariern vor, welcher durch Dialog und Diskussion zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beitragen soll. Analog zum Hochrangigen Dialog ist der Gemischte Parlamentarische Ausschuss thematisch ebenfalls auf die Bereiche des Pakets Schweiz-EU ausgerichtet. Schliesslich kann dieser Ausschuss Empfehlungen an den Hochrangigen Dialog richten.

17.2 Bewertung

Angesichts der Bedeutung des Paradigmenwechsels hin zur dynamischen Rechtsübernahme gewinnt der Austausch zu wesentlichen EU-Rechtsentwicklungen mit dem EU-Parlament an Bedeutung. Die Mitte erachtet den Vorschlag für eine verstärkte Zusammenarbeit der Parlamente daher auch als sinnvoll und begrüsst die Möglichkeit des Ausschusses, Empfehlungen an den hochrangigen Dialog zu verabschieden. Dadurch wird ein neuer Kanal für die parlamentarische Mitwirkung geschaffen. Auf Schweizer Seite entspricht diese Entwicklung den Forderungen des Parlaments nach einem frühzeitigen und zielgerichteten Einbezug der Legislative beim EU-Dossier. Die Mitte wiederholt an dieser Stelle ihre Forderungen (siehe Pt. 2) nach einem kontinuierlichen Monitoring der Rechtsfortentwicklung innerhalb der EU zuhanden des Parlaments sowie nach Entsendung einer Vertretung der eidgenössischen Räte an die Schweizer Mission in Brüssel nach dem Modell der Kantone.

Teil 6: Schlussbemerkungen und Fazit

18. Schlussbemerkungen

18.1 Paketierung und Titel der Vorlage

Die Paketierung in einen Stabilisierungsteil (ein Bundesbeschluss) und in einen Weiterentwicklungsteil (drei separate Bundesbeschlüsse) ist nach Ansicht der Mitte zweckmässig. Dadurch wird ein differenzierter Entscheidungsspielraum für Parlament und Souverän geschaffen. Für Die Mitte ist es ausserdem eine Option, dass der Bundesrat die Abkommen zum Weiterentwicklungsteil zeitlich nachgelagert zum Stabilisierungspaket den eidgenössischen Räten unterbreitet.

Die Mitte regt weiter an, den Titel der Vorlage um den Zusatz «Bilaterale III» zu ergänzen. Die Mitte ist der Auffassung, dass das vorliegende Paket in logischer Weise an den bisherigen bilateralen Weg anschliesst und es somit konsequent ist, von den Bilateralen III zu sprechen. Daran ändert auch die dynamische Rechtsübernahme nichts, welche bereits seit geraumer Zeit im Luftverkehrsabkommen (Bilaterale I) sowie im Schengen/Dublin-Abkommen (Bilaterale II) verankert ist.

18.2 Finanzielle Auswirkungen des Pakets

Die finanziellen Auswirkungen sind missverständlich dargestellt. Besser wäre aus Sicht der Mitte eine Darstellung, die nach Massgabe bereits gefällter Finanzierungsbeschlüsse und neu notwendiger Finanzierungsbeschlüsse triagiert, beispielsweise:

- Forschung und Innovation: Horizon Europe bisherig, Horizon Europe neu;
- Austausch und Mobilität: Schweizer Weg bisherig, Erasmus neu;
- Kooperation: Kohäsionsbeitrag bisherig, Kohäsionsbeitrag neu.

Der Bundesrat wird eingeladen, in seiner Botschaft an das Parlament eine verständliche Aufstellung zu machen.

18.3 Langfristige finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Der Bundesrat hat verschiedene Untersuchungen bzw. umfangreiche Gutachten hinsichtlich der Stabilisierung des Verhältnisses Schweiz EU publiziert. Eine Auskopplung aus der heutigen sektoriellen Binnenmarktintegration hätte massgebliche volkswirtschaftliche Kosten in verschiedenen Bereichen zur Folge. Mittel- und längerfristig dürften sich diese Effekte auch auf die öffentlichen Finanzen niederschlagen. Die Mitte lädt den Bundesrat ein, diese volkswirtschaftlichen Analysen bei der Erstellung des nächsten Berichts „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen Schweiz“ zu berücksichtigen und bestmöglich die Effekte der beiden Szenarien *Stabilisierung versus Erosion des bilateralen Wegs* einzubauen.

19. Fazit

Die Mitte hat die Verhandlungen mit der Europäischen Union immer befürwortet, um den bilateralen Weg weiterzuentwickeln und erfolgreich in die Zukunft zu führen. Angesichts der Verschlechterung der internationalen Rahmenbedingungen sind stabile, verlässliche und vorhersehbare Beziehungen zur EU, unserer wichtigsten Handelspartnerin, für die Schweiz von zentraler Bedeutung.

Im Verhandlungsverlauf hat Die Mitte stets betont, dass das Paket Schweiz-EU, die Bilateralen III, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Vernetzung, grösstmöglicher Unabhängigkeit und sozialer Verantwortung wahren müsse. Die Mitte ist nach eingehender Prüfung der Ansicht, dass der Bundesrat diese Anforderung erfüllt und in der Gesamtheit ein **akzeptables Verhandlungsergebnis** erzielt hat. Aussenpolitisch lässt sich derzeit keine vorteilhaftere Alternative für die Schweiz zum vorliegenden Vertragspaket erkennen. **Die innenpolitische Umsetzung des Pakets weist für Die Mitte hingegen noch massgebliche Mängel auf.** In der vorliegenden Stellungnahme zeigte Die Mitte detailliert, wo es Nachbesserungsbedarf gibt und fordert vom Bundesrat, seine Vorlage im Hinblick auf die parlamentarische Beratung in den beanstandeten Bereichen zu überarbeiten.

Mit Blick auf die Bilateralen prägen drei Themen die Politik der Mitte, nämlich die Zuwanderungssteuerung, der Lohnschutz sowie die institutionellen Fragen. Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche Lösungen Die Mitte in diesen Bereichen vorschlägt – für die weiteren Themenbereiche verweist Die Mitte auf die Ausführungen in der vorliegenden Stellungnahme.

Als bürgerliche Partei mit sozialer Verantwortung rückt Die Mitte die gesellschaftlichen Herausforderungen der Personenfreizügigkeit in den Mittelpunkt. Dementsprechend ist es für Die Mitte zentral, dass für die Fortführung des bilateralen Weges glaubwürdige Antworten auf die Fragen der Zuwanderung gefunden werden. Die Mitte stellt vorweg klar: Vom Bundesrat erwartet sie, dass er den Spielraum im Personenfreizügigkeitsabkommen vollumfänglich zugunsten der Schweiz ausschöpft. Das heisst zum einen, dass die Umsetzungsgesetzgebung im Bereich der Zuwanderung in diversen Punkten nachgebessert werden muss. Zum anderen ist die Zuwanderungssteuerung über eine **Schutzklausel** aus Sicht der Mitte wesentlich für die innenpolitische Akzeptanz der Personenfreizügigkeit mit der EU. In der Diskussion rund um die Ausgestaltung dieses Schutzmechanismus zeigen sich aus Sicht der Mitte zwei Dimensionen, die berücksichtigt werden müssen. Einerseits anerkennt Die Mitte, dass der Bundesrat mit der Konkretisierung der – bislang wirkungslosen – Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen einen Fortschritt erzielt hat. Neu kann die Schutzklausel einseitig durch die Schweiz aktiviert werden – ein Konsens im Gemischten Ausschuss ist hierfür nicht nötig. Für Die Mitte ist damit klar, dass der bundesrätliche Vorschlag, nach Umsetzung der von ihr geforderten Anpassungen, eine Minimallösung darstellt. Andererseits wird sich Die Mitte im Rahmen der mit der Personenfreizügigkeit eng verknüpften Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» weiterhin für einen direkten Gegenentwurf einsetzen. Denn ein wirkungsvoller Gegenentwurf auf Verfassungsebene würde eine noch griffigere Antwort auf die Zuwanderungsfrage geben – davon ist Die Mitte überzeugt. Der Vorschlag der Mitte zielt im Kern darauf ab,

der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, dem Bundesrat einen Verhandlungsauftrag zu erteilen – statt des Kündigungsauftrags der Initiative – und so den Weg für eine verantwortungsvolle und zukunftsorientierte Politik zu öffnen.

Der Erhalt des **Lohnschutzniveaus** bildet neben der Zuwanderungssteuerung den zweiten Pfeiler für die innenpolitische Akzeptanz der Personenfreizügigkeit. Die Verständigung zwischen Sozialpartnern und Kantonen wertet Die Mitte daher als wichtigen Meilenstein des vorliegenden Pakets. Die Mitte wird sich für eine vollständige Umsetzung der dreizehn vereinbarten Massnahmen einsetzen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene vierzehnte Massnahme (verbesserter Kündigungsschutz insbesondere für gewählte Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter) sieht Die Mitte hingegen kritisch. Sie ist jedoch bereit, einen allfälligen Kompromiss der Sozialpartner in dieser Frage zu prüfen.

Im Bereich der **institutionellen Elemente** hat der Bundesrat nach Ansicht der Mitte ausreichende Absicherungen im Völkerrecht erreicht. Das inländische Umsetzungskonzept ist jedoch ungenügend, weshalb Die Mitte eine grundlegende Überarbeitung fordert. Besonders im Bereich der dynamischen Rechtsübernahme und dem diesbezüglichen Einbezug des Parlaments bedarf es weitreichender Anpassungen. Es ist unerlässlich, dass die zuständigen Sachkommissionen des Parlaments, die Kantone und die Öffentlichkeit mittels fortlaufend durch den Bundesrat aufdatierter Listen sowie einer unverzüglichen Mitteilung der Notifikation eines sich anbahnenden EU-Rechtsetzungsvorhabens über die legislatorischen Entwicklungen in der EU in Kenntnis gesetzt werden. Dieses Monitoring gilt es, mit der Entsendung eines oder einer Delegierten des Parlaments an die Schweizer Mission in Brüssel sowie dem systematischen Beizug des Parlaments über alle Stufen des *Decision Shaping*-Prozesses hinweg zu ergänzen. Mit diesem Gesamtkonzept erhalten Parlament, Kantone und Zivilgesellschaft die Möglichkeit, eine umstrittene EU-Rechtsentwicklung frühzeitig zu erkennen, diese politisch zu diskutieren und dem Bundesrat Handlungsrichtlinien für das *Decision Shaping* vorzugeben. Dies ist für Die Mitte aus demokratiepolitischen Gesichtspunkten zentral.

Die abschliessende Beurteilung des Gesamtpakets mit der entsprechenden Parolenfassung wird die Mitte wie üblich im Rahmen einer Delegiertenversammlung vornehmen, nachdem die parlamentarischen Beratungen abgeschlossen sind und diese entsprechend gewürdigt werden können.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Die Mitte

Sig. Philipp Matthias Bregy
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Blaise Fasel
Generalsekretär Die Mitte Schweiz

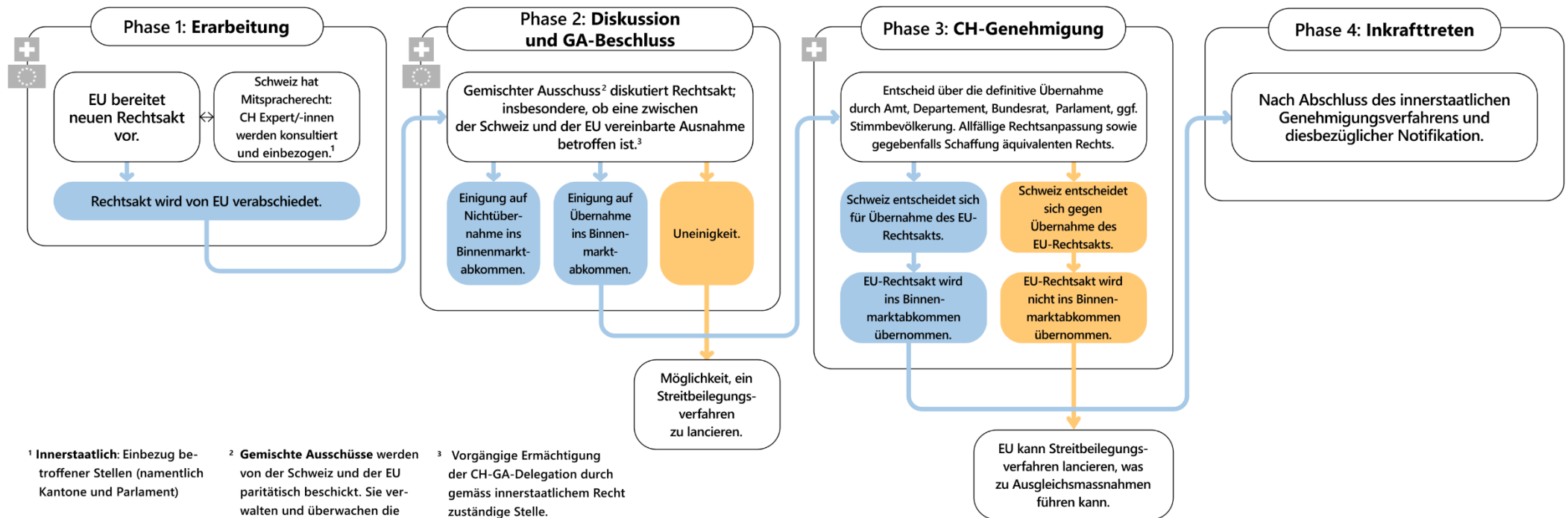
Anhang I – Grafik des EDA zur dynamischen Rechtsübernahme

Dynamische Übernahme von EU-Recht

Die Schweiz und die EU aktualisieren ihre Binnenmarkt-Abkommen neu grundsätzlich dynamisch.

Die dynamische Rechtsübernahme respektiert die verfassungsmässige Ordnung der Schweiz.

-> Keine dynamische Rechtsübernahme vor Abschluss des innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens



¹ Innerstaatlich: Einbezug betroffener Stellen (namentlich Kantone und Parlament)

² Gemischte Ausschüsse werden von der Schweiz und der EU paritätisch besetzt. Sie verwalten und überwachen die Umsetzung eines Binnenmarkt-Abkommens.

³ Vorgängige Ermächtigung der CH-GA-Delegation durch gemäss innerstaatlichem Recht zuständige Stelle.

Anhang II – Zusammenstellung des EDA zum Decision Shaping CH – EWR

Die EU sichert der Schweiz eine grösstmögliche Teilnahme am Prozess zur Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die Europäische Kommission (*Decision Shaping*) zu. Die Teilnahme entspricht jener, die für die EWR-Staaten vorgesehen ist. Dies zeigt sich in der untenstehenden Vergleichstabelle, insbesondere in den grün markierten Passagen.

| IP-LuftVA | EWR-Abkommen | Kommentar |
|---|--|--|
| <i>Erarbeitung Gesetzgebungsakte</i> | | |
| <p>Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Erarbeitet die Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union gemäss dem AEUV im vom Abkommen abgedeckten Bereich, so informiert sie die Schweiz und zieht Sachverständige der Schweiz informell gleichermassen zurate, wie sie die Stellungnahmen der Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten für die Ausarbeitung ihrer Vorschläge einholt.</p> <p>Auf Antrag einer Vertragspartei findet im Gemischten Ausschuss ein erster Meinungsaustausch statt.</p> | <p>Art. 99 Abs. 1 und 2 Sobald die EG-Kommission neue Rechtsvorschriften in einem unter dieses Abkommen fallenden Bereich ausarbeitet, holt sie auf informellem Wege den Rat von Sachverständigen der EFTA -Staaten⁴ ein, so wie sie bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge den Rat von Sachverständigen der EG-Mitgliedstaaten einholt.</p> <p>Wenn die EG-Kommission dem Rat der Europäischen Gemeinschaften ihren Vorschlag übermittelt, übermittelt sie den EFTA -Staaten Abschriften davon.</p> <p>Auf Antrag einer Vertragspartei findet im Gemeinsamen EWR-Ausschuss ein erster Meinungsaustausch statt.</p> | <p><i>Diese Übermittlung ergibt sich für die CH aus dem Informations- und Konsultationsprozess im Gemischten Ausschuss gemäss Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 IP-LuftVA (s. unten). Bei der Übermittlung an den Rat handelt es sich um eine «wichtige Etappe vor der Verabschiedung des Rechtsakts durch die Union».</i></p> |

⁴ Für die Zwecke des EWR-Abkommens sind unter dem Begriff «EFTA-Staaten» die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen zu verstehen.

| | | |
|---|--|--|
| | | |
| <p>Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 Bei den wichtigen Etappen vor der Verabschiedung des Rechtsakts durch die Union beraten sich die Vertragsparteien auf Antrag einer Partei erneut im Gemischten Ausschuss im Rahmen eines ständigen Informations- und Konsultationsprozesses.</p> | <p>Art. 99 Abs. 3 In den wichtigen Abschnitten der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vorausgehenden Phase konsultieren die Vertragsparteien einander auf Antrag einer Vertragspartei im Rahmen eines stetigen Informations- und Konsultationsprozesses erneut im Gemeinsamen EWR-Ausschuss.</p> | |
| <p>Art. 5 Abs. 9 Um die Beschlussfassung zu erleichtern, arbeiten die Vertragsparteien während des in diesem Artikel festgelegten Verfahrens nach Treu und Glauben zusammen.</p> | <p>Art. 99 Abs. 4 Während der Informations- und Konsultationsphase arbeiten die Vertragsparteien nach Treu und Glauben zusammen, um die Beschlussfassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuss am Ende dieses Prozesses zu erleichtern.</p> | |
| <i>Erarbeitung delegierte Rechtsakte</i> | | |
| <p>Art. 4 Abs. 2 Erarbeitet die Kommission delegierte Rechtsakte gemäss dem AEUV mit Bezug auf die in den Bereich des Abkommens fallenden Basisrechtsakte der Union, so gewährt die Kommission der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme an der Ausarbeitung ihrer Vorschläge und zieht Sachverständige der Schweiz gleichermassen zurate, wie sie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten der Union zurate zieht.</p> | <p>Art. 99 Abs. 1 Sobald die EG-Kommission neue Rechtsvorschriften in einem unter dieses Abkommen fallenden Bereich ausarbeitet, holt sie auf informellem Wege den Rat von Sachverständigen der EFTA-Staaten ein, so wie sie bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge den Rat von Sachverständigen der EG-Mitgliedstaaten einholt.</p> | <p><i>Zum Zeitpunkt des Abschlusses des EWR-Abkommens konnte die EU noch keine delegierten Rechtsakte, weshalb dafür im EWR-Vertrag keine spezifische Regelung existiert. Für den EWR sind diese Rechtsakte daher im Begriff «neue Rechtsvorschriften» von Art. 99 mitgemeint, wobei Abs. 2 diesbezüglich nicht von Relevanz ist, da delegierte Rechtsakte von der Kommission alleine erlassen werden. Für die</i></p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p><i>CH konnte die Mitwirkung bei der Erarbeitung delegierter Rechtsakte ausdrücklich vorgesehen werden.</i></p> |
| <p><i>Erarbeitung Durchführungsrechtsakte</i></p> | | |
| <p>Art. 4 Abs. 3 Erarbeitet die Kommission Durchführungsrechtsakte gemäss dem AEUV mit Bezug auf die in den Bereich des Abkommens fallenden Basisrechtsakte der Union, so gewährt die Kommission der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme an der Ausarbeitung ihrer Vorschläge, die anschliessend den Ausschüssen zu unterbreiten sind, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen, und zieht Sachverständige der Schweiz gleichermaßen zurate, wie sie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten der Union zurate zieht.</p> | <p>Art. 100 Die EG-Kommission gewährleistet, dass Sachverständige der EFTA -Staaten je nach Bereich <i>so weitgehend wie möglich an der Ausarbeitung jener Massnahmenentwürfe beteiligt werden, die anschließend den Ausschüssen zu unterbreiten sind, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen.</i> In diesem Zusammenhang zieht die EG-Kommission bei der Ausarbeitung von Massnahmenentwürfen Sachverständige der EFTA -Staaten auf derselben Grundlage heran wie Sachverständige der EG-Mitgliedstaaten.</p> <p>In den Fällen, in denen der Rat der Europäischen Gemeinschaften nach dem für den beteiligten Ausschuss geltenden Verfahren mit dem Entwurf befasst wird, übermittelt die EG-Kommission dem Rat der Europäischen Gemeinschaften die Stellungnahmen der Sachverständigen der EFTA-Staaten.</p> | <p><i>Für die CH umfasst die «grösstmögliche Teilnahme» an der Ausarbeitung der Durchführungsrechtsakte auch die möglichst frühe Übermittlung der Abschrift.</i></p> |

| <i>Weitere Ausschüsse</i> | | |
|--|--|--|
| Art. 4 Abs. 4 | Art. 101 | |
| <p>Die Sachverständigen der Schweiz werden in die Arbeiten der Ausschüsse einbezogen, die nicht unter die Absätze 2 und 3 fallen, wenn dies zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens des Abkommens erforderlich ist. Eine Liste dieser Ausschüsse und gegebenenfalls anderer Ausschüsse mit ähnlichen Eigenschaften wird vom Gemischten Ausschuss erstellt und aktualisiert.</p> | <p>An den Arbeiten von Ausschüssen, die weder unter Artikel 81 noch unter Artikel 100 fallen, werden Sachverständige aus EFTA-Staaten beteiligt, wenn dies für das gute Funktionieren dieses Abkommens erforderlich ist. Diese Ausschüsse sind in Protokoll 37 aufgeführt. Die Modalitäten einer solchen Beteiligung sind in den Protokollen und Anhängen festgelegt, die sich mit dem jeweiligen Sachgebiet befassen.</p> | |

Anhang III – Antworten BFE auf Fragen zum Stromabkommen

1. Dem erläuternden Bericht ist die Auffassung des Bundesrates zu entnehmen (Pt. 2.11.6.9; S. 621), wonach Bereiche, welche im Abkommen nicht explizit erwähnt sind, auch nicht durch das Abkommen erfasst sind (insb. Wasserechtskonzessionen, Wasserzins, Eigentumsrechte an Wasserkraftanlagen). Ist es nicht so, dass Art. 2 des Stromabkommens als Generalklausel im Geltungsbereich eine solche Sichtweise ausschliesst? Im Erläuternden Bericht des Bundesrates wird nirgends ausgeführt, dass die EU die Auffassung des Bundesrates bestätigt hat, wonach Bereiche, welche im Abkommen nicht explizit erwähnt sind, vom Abkommen auch nicht erfasst sind. Solange keine solche Bestätigung vorliegt, besteht eine einseitige Vertragsauslegung durch den Bundesrat.

Antwort BFE: Artikel 2 Stromabkommen definiert den Geltungsbereich des Abkommens als den «Strombereich hinsichtlich der Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Strom sowie des Handels und der Versorgung mit Strom» sowie für Belange, die in direktem Zusammenhang mit dem Strombereich stehen. Artikel 4 «Vorschriften für den Strombereich» und Teil IV Stromabkommen «Bereiche im Zusammenhang mit dem Strommarkt» (Artikel 20 Umwelt, Artikel 21 Erneuerbare Energien, Artikel 22 Zusammenarbeit im Infrastrukturbereich) konkretisieren den Geltungsbereich, indem sie die Schweiz verpflichten, die in den Anhängen I, V und VI aufgeführten Rechtsakte der EU, wie dort spezifiziert, anzuwenden. Artikel 27 Stromabkommen regelt die Integration von Rechtsakten in die Anhänge I, V und IV im Sinne der dynamischen Rechtsübernahme. Die Listen der EU-Rechtsakte in den Anhängen I, V und IV sind hinsichtlich des heute geltenden EU-Rechts abschliessend formuliert. Die Schweiz hat mit dem Stromabkommen in der jetzigen Form keinerlei Verpflichtungen, EU-Rechtsakte anzuwenden, die in den Anhängen nicht aufgeführt sind, aber heute bereits in Kraft sind. Da die in der EU für die Wasserkraft und die Konzessionsvergabe relevanten Rechtsakte (EU-Konzessionsrichtlinie 2014/23/EU, EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG) nicht im Stromabkommen aufgeführt sind, sind sie nicht Teil des Geltungsbereichs. Ebenso wenig enthalten die aktuell im Stromabkommen aufgeführten EU-Rechtsakte Bestimmungen zu Eigentumsrechten oder zum Wasserzins. Gemäss Artikel 23, Absatz 2 Stromabkommen dürfen die institutionellen Bestimmungen im Stromabkommen, namentlich die dynamische Rechtsübernahme, den Geltungsbereich und die Ziele des Abkommens nicht verändern. Die EU hat sich in den Verhandlungen nicht bereit erklärt, explizit festzuhalten, dass die relevanten Rechtsakte ausserhalb des Geltungsbereichs sind. In der aktuellen Form ist für beide Verhandlungsparteien aber klar, dass die oben erwähnten Rechtsakte ausserhalb des Geltungsbereichs sind. Eine künftige Aufnahme von Bestimmungen für die Konzessionsvergabe, den Wasserzins oder Eigentumsrechte an Wasserkraftanlagen ins Abkommen würde demnach eine Änderung des Hauptabkommens und die Zustimmung der Schweiz erfordern.

2. Die Binnenmarktkonformität der Beihilfen im Bereich der erneuerbaren Energien (Investitionsbeiträge, Befreiung von Wasserzinsen, gleitende Marktprämie usw.) ist lediglich befristet (sechs bzw. zehn Jahre). Gemäss Bericht des Bundesrates (Pt. 2.11.6.10, S. 622) ist nicht ausgeschlossen, dass nach Ablauf dieser Frist, solche Beihilfen unzulässig würden. Ist eine solche Tendenz in der EU zu beobachten? Welche Optionen stehen der Schweiz offen, um diese Unterstützungsmassnahmen völkerrechtlich oder im Landesrecht abzusichern?

Antwort BFE: Eine solche Tendenz ist in der EU nicht zu beobachten. Im Gegensatz dazu sieht das EU-Recht und das Stromabkommen in Artikel 21, Absatz 2 gerade Verpflichtungen vor, den Anteil erneuerbarer Energie im Energiesystemen zu erhöhen. Die EU war in den Verhandlungen nicht bereit, der Schweiz einen Blankocheck zur Förderung der Erneuerbaren Energien zu gewähren. Eine völkerrechtliche Absicherung war in den Verhandlungen nicht möglich, ist aber auch nicht notwendig.

3. Der Bundesrat schlägt im Vorentwurf zur Änderung des EnG in Art. 75d⁵ vor, dass der Anspruch auf eine Minimalvergütung nach einer Übergangszeit erlöschen soll. Macht der Bundesrat diesen Schritt aufgrund einer absehbaren Inkompatibilität von Minimalvergütungen mit den zu übernehmenden EU-Rechtsakten im Strombereich?

Antwort BFE: Die Minimalvergütungen sind unter dem Stromabkommen insofern problematisch, als sie Anreize zur Produktion in Negativpreisphasen gewähren. Zudem werden die Minimalvergütungen heute teilweise über das Monopol in der Grundversorgung refinanziert. Ersteres führt in einer Stromsystemsicht zu einer Negativspirale, mit der die Anzahl Stunden mit negativen Preisen weiter erhöht wird. Dies ist im EU-Recht grundsätzlich unzulässig, wobei für kleine Anlagen unter einer Leistung von 200 kW Ausnahmen geregelt werden könnten. Dabei ist aber zu beachten, dass der Schweizer Anlagenpark in Bezug auf die Leistung zu über 70% von Anlagen unter 200 kW bestimmt wird und so die Ausnahme bedeutende Auswirkungen auf das Stromsystem hätte. Zweiteres ist mit der vollständigen Marktöffnung problematisch, da ohne gebundene Kunden den Grundversorgern die Finanzierungsbasis für die Minimalvergütung fehlen wird. Der Bundesrat schlägt nach einer Übergangsfrist den Wegfall der Minimalvergütungen vor, was nicht bedeutet, dass die Einspeisung nicht mehr entschädigt wird. Es bedeutet, dass Produzenten neu Marktpreise für die eingespeiste Elektrizität erhalten, wenn sie sich nicht um andere Absatzmöglichkeiten bemühen wollen oder können. Aus Sicht des Bundesrates scheint der Schutz vor Marktpreisen mittels Minimalvergütung mittelfristig nicht mehr zwingend nötig für den rentablen Betrieb von PV-Anlagen. In der Schweiz werden PV-Anlagen zu 90% in Verbindung mit Eigenverbrauch realisiert, dieser stellt für diese Anlagen die Haupteinnahmequelle dar⁶. Im Blick auf die fallenden Preise für PV-Anlagen, den steigenden Stromverbrauch durch die Elektrifizierung, die starke Kostenreduktion und zunehmende Verbreitung von Speichersystemen und die bestehende regulatorische Förderung der lokalen Absatzmöglichkeiten über ZEV und LEG, wird die Bedeutung des Eigenverbrauchs noch stark zunehmen. Andersherum werden die Erlöse aus der Netzeinspeisung immer weniger bedeutend, weshalb den Betreibern zunehmend ein Verkauf zu Marktpreisen zugemutet werden kann. Insgesamt ist festzuhalten, dass Minimalvergütungen per se EU-rechtlich nicht unzulässig sind. Der Bundesrat schlägt deren Abschaffung vor, da zukünftig die finanzielle Basis dafür fehlen wird, da ohne sie die Marktintegration von PV-Strom gefördert wird und den Schweizer PV-Anlagen durch den steigenden Eigenverbrauch und sinkenden Gestehungskosten alternative Absatzmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

4. Die Regeln zur Grundversorgung in der Schweiz sind nicht als Ausnahmen des Geltungsbereichs zum Stromabkommen festgelegt (keine Immunisierung). Kann die Schweiz ihre Grundversorgungssysteme im Falle einer EU-Rechtsentwicklung beibehalten, sofern allenfalls Grundversorgungstarife eingeschränkt oder sogar aufgehoben würden?

Antwort BFE: Im Falle einer EU-Rechtsentwicklung in diese Richtung hätte die Schweiz über die dynamische Rechtsübernahme grundsätzlich die Pflicht, diese zu übernehmen, soweit sie auch mit den

⁵ **Art. 75d Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...**

Betreiberinnen und Betreiber von Anlagen zur Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien mit einer Leistung von weniger als 150 kW haben ab Inkrafttreten der Änderung vom ... während drei Jahren Anspruch auf eine Minimalvergütung, sofern:

- a. ihre Anlage die Anforderungen nach Artikel 15 des bisherigen Rechts erfüllt; und
- b. ihre Anlage zwischen dem 1. Januar 2026 und dem Inkrafttreten der Änderung vom ... in Betrieb genommen wurde.

⁶ Diese tendenziell eher kleinen Anlagen werden mit der Einmalvergütung staatlich gefördert, die Einmalvergütung wird mit dem Stromabkommen nicht in Frage gestellt. Für Anlagen ab 150 kW und ohne Eigenverbrauch stehen andere Fördermittel wie die gleitende Marktprämie zur Verfügung.

Zielen des Abkommens vereinbar wäre. Der Gemischte Ausschuss kann aber auch Anpassungen oder Präzisierungen vornehmen. Artikel 5 Grundversorgung bietet der Schweiz eine gute Verhandlungsposition für eine besondere Berücksichtigung durch den gemischten Ausschuss. Abgesehen davon ist eine EU-Rechtsentwicklung in diese Richtung u.a. auch mit Blick auf die vergangene Energiekrise aktuell nicht erkennbar.

5. In der EU herrschen in Bezug auf die Preisregulierung in der Grundversorgung Übergangsregelungen vor, welche in der Praxis fortlaufend verlängert werden (Pt. 2.11.6.5; S. 618). Die Preisregulierung in der Grundversorgung steht in der Schweiz «unter Vorbehalt des EU-Rechts». Kann die Schweiz die Preisregulierung gegen eine negative Rechtsentwicklung in der EU absichern? Welche Bestimmungen im Landesrecht wären dabei betroffen?

Antwort BFE: Siehe Antwort zu Frage 4.

6. Welcher Spielraum hat der Bundesrat in der Festlegung der «Verbrauchsschwelle» (Art. 7 Abs. 1 Stromabkommen) für Haushalte und Unternehmen? Welches ist der höchste noch zulässige Wert bei der Verbrauchsschwelle (in MWh)?

Antwort BFE: Bei der Festlegung der Verbrauchsschwelle besteht ein gewisser Interpretationsspielraum. Mit Blick auf die Bestimmung in Art. 7, Abs. 1 Stromabkommen und das relevante EU-Recht (Art. 27 und Art. 5 EU-Stromrichtlinie EU/2019/944) scheint eine Schwelle von 50 MWh angemessen. So ist gemäss Art. 5 EU-Stromrichtlinie eine Tarifregulierung nur für Kleinstunternehmen zulässig, die in der EU definiert sind als Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitenden und einem Umsatz oder einer Bilanzsumme von weniger als 2 Millionen Euro. Es gilt zu betonen, dass heute nur rund ein Drittel der Energielieferung an Unternehmen zwischen 50 und 100 MWh entsprechend 600 GWh oder 1% des Stromendverbrauchs noch zu Gestehungskosten geliefert werden, die unter dem Stromabkommen neu am Markt beschafft würden. Die anderen zwei Drittel werden von EVU ohne Eigenproduktion geliefert, die bereits heute am Markt beschafft werden.

7. Der Bundesrat schreibt unter Pt. 2.11.6.15.7 (S. 630), dass die in der EU geltenden kurzen Wechselfristen nach einer dreijährigen Übergangsfrist auch in der Schweiz gelten. In der Richtlinie 2019/944 ist von Wechseln innert 24 Stunden ab 2026 die Rede. Ist entsprechend damit zu rechnen, dass eine Wechselfrist von 24 Stunden auch für die Schweiz gelten wird?

Antwort BFE: Art. 12 der Richtlinie 2019/944 besagt, dass wechselwillige Kunden unter Vorbehalt von anderslautenden Vertragsbedingungen innert drei Wochen wechseln können. Ab 2026 darf der technische Prozess zum Lieferantenwechsel nicht länger als 24h dauern und muss an jedem Arbeitstag möglich sein. Es dürfen aber weiterhin längere Kündigungsfristen vorgesehen werden. Die Schweiz hat unter dem Stromabkommen eine Verpflichtung, diese Bestimmungen nach einer dreijährigen Übergangsfrist ebenfalls umzusetzen.

8. Kann davon ausgegangen werden, dass die Betreiber von Reservekraftwerken im Krisenfall vorab den einheimischen Markt aus diesen inländischen Reserven versorgen, oder braucht es hier zusätzliche Absicherungen im inländischen Recht? Ist Art. 8b^{quater} des StromVG in Verbindung mit der vorgeschlagenen Strafnorm in Art. 29 Absatz 1 Buchstabe f^{bis} eine ausreichende Absicherung?

Antwort BFE: Vorbemerkung: Wir verstehen nicht, was mit Art. 8b^{quater} gemeint ist. Wir gehen davon aus, es handelt sich um Artikel 8b, Abs. 6 der Version des StromVG vom 1.1.2025 (nach der [Revision Stromreserve neu Art. 8p Abs. 5](#)). Der Artikel kann in der Praxis bereits heute nur schwer durchgesetzt, resp. kontrolliert werden, da die Reserveanbieter genügend Möglichkeiten haben, die entsprechenden

Mengen in ihrem Portfolio zu vermischen. Unter dem Stromabkommen hat die Schweiz keine Verpflichtung, die Reservekraftwerke bei Mangellagen im Ausland einzusetzen, kann dies aber tun, wenn sie dies möchte. Mit der Teilnahme der Schweiz am europäischen Strombinnenmarkt und der damit verbundenen Strommarktkopplung wird es systembedingt nicht mehr möglich sein, Strom vorrangig im Ausland zu verkaufen, da die Stromnetz-Grenzkapazitäten nicht mehr explizit in Auktionen vergeben, sondern implizit dem Marktergebnis zugeordnet werden.

Unabhängig vom Einsatz der Reserven verpflichtet das Stromabkommen in Art. 9 Abs. 1 dazu, die grenzüberschreitenden Verbindungen auch in Krisenzeiten offen zu halten und ungerechtfertigte Exportbeschränkungen zu vermeiden. Eine Anpassung der nationalen Bestimmungen könnte daher erforderlich sein. Zugleich ermöglicht die WResV (Winterreserveverordnung) bereits heute, bei einem rechtsverbindlichen Solidaritätsabkommen Reserveleistungen zur Unterstützung anderer Staaten einzusetzen. Wichtig ist zudem, dass das Stromabkommen selbst eine Absicherung der Versorgung darstellt: Offene Grenzkapazitäten/Interkonnektoren und nicht reduzierte grenzüberschreitende Flüsse gewährleisten, dass die Schweiz im Krisenfall auch von ihren Nachbarn die notwendige Unterstützung erhalten kann.

9. Gilt die EU-Vorgabe, wonach 70% der für den grenzüberschreitenden Stromhandel relevanten Netzkapazitäten dem Handel zur Verfügung zu stellen sind, auch für die Schweiz?

Antwort BFE: Ja. Dies gilt auch für die Schweiz. Gemäss den Informationen die das BFE hat, ist die Umsetzung der Vorgabe für die Schweiz möglich und unproblematisch. Mit dem Stromabkommen hat die Schweiz eine rechtliche Absicherung, dass die Schweiz bei der Umsetzung der Regel voll einbezogen wird und dass die Regel nicht einseitig gegen sie ausgelegt werden kann, um z.B. Grenzkapazitäten einzuschränken.

10. Der Bundesrat schreibt unter 2.11.7.1.2 auf Seite 635, «dass auch grundlegende Prämissen im Messwesen der Schweizer Stromwirtschaft überdacht werden müssen». Muss mit dem 2. Umsetzungspaket eine Liberalisierung des Messwesens in der Schweiz vollzogen werden?

Antwort BFE: Der Satz bezieht sich auf Art. 20a, Abs. 1 der Richtlinie für Erneuerbare Energien EU/2018/2001, d.h. die Bereitstellung von Daten zu erneuerbarem Strom im Stromsystem. Das aktuelle EU-Recht erfordert keine Liberalisierung des Messwesens.

11. Die Schweiz ist – im Gegensatz zur EU – nach wie vor Mitglied bei der Energiecharta. Wird die Schweiz die Praxis der EU-Institutionen bezüglich der beihilferechtlichen Qualifikation von Schiedssprüchen nach dem Vertrag der Energiecharta übernehmen?

Antwort BFE: Nein. Der Entscheid der EU-Kommission bezüglich Beihilfe im Energiecharta-Rechtsfall *Antin vs. Spanien* stützt sich auf den Entscheid des EUGH über die nicht-Anwendbarkeit der Energiecharta-Schiedsgerichtsbarkeit intra-EU im Fall *Komstroy vs. Moldova*. Aus dem Stromabkommen lässt sich nicht eine Nicht-Anwendbarkeit der Energiecharta-Schiedsgerichtsbarkeit im Verhältnis zwischen EU-Mitgliedsstaaten und der Schweiz herleiten. Der Energiechartavertrag sowie die Förderung und der Schutz von Investitionen im Energiebereich sind nicht Teil des Geltungsbereichs des Stromabkommens.

12. Sind 16 oder 17 Verteilnetzbetreiber von der Entflechtung betroffen? Die Aussagen der Vertreter der Verwaltung sind hier nicht deckungsgleich. Das BFE wird daher um eine Liste der betroffenen VNB gebeten.

Antwort BFE: Mit der Umsetzung des Stromabkommens würden in der Schweiz, zusätzlich zu den bestehenden Regeln für eine buchhalterische und informatorische Entflechtung, neu Regeln für eine rechtliche und organisatorische Entflechtung von Verteilnetzbetreibern gelten. Davon betroffen sind grosse Verteilnetzbetreiber mit mehr als 100'000 angeschlossenen Kunden sowie kleinere Verteilnetzbetreiber, die von grossen Verteilnetzbetreibern kontrolliert werden. Gemäss einer ElCom-Umfrage von 2024 wären 17 Verteilnetzbetreiber von den zusätzlichen Vorgaben betroffen:

1. EKZ
2. BKW
3. La Goule
4. SIG
5. Romande Energie
6. Groupe E
7. ewz
8. CKW
9. EWS
10. Steiner Energie
11. IWB
12. SIL
13. Oiken
14. Primeo
15. AVAG
16. AEW
17. AIL

Der Rücklauf bei der Umfrage war hoch aber nicht vollständig. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Verteilnetzbetreiber von den zusätzlichen Vorschriften betroffen sind oder dass gewisse der genannten Verteilnetzbetreiber aufgrund zwischenzeitlich geänderter Umstände nicht mehr von den Vorschriften betroffen sind.