



Bern, 13. Juni 2025

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU»

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des
Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Ausgangslage

Für die Leistungsfähigkeit einer offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz, die über keine bedeutenden Rohstoffe und einen nur begrenzten Binnenmarkt verfügt, spielt der Zugang zu ausländischen Märkten eine unabdingbare Rolle. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass dieser Zugang möglichst weitreichend und geografisch diversifiziert ist. Damit wird auch die Widerstandsfähigkeit in Krisen gestärkt. Gleichzeitig konzentriert sich die Schweiz auf ihre wichtigsten Wirtschaftspartner. Die EU ist mit einem Anteil von rund 59 Prozent am Warenhandel die mit Abstand wichtigste Handelspartnerin der Schweiz. Aus diesen Gründen stehen die Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen mittels des bewährten bilateralen Wegs zwischen der Schweiz und der EU im Zentrum der bundesrätlichen Aussen- und Wirtschaftspolitik. Die Welt wird instabiler, unsicherer und unvorhersehbarer. Globale Entwicklungen fordern die einzelnen Staaten heraus: Grossmächtekonkurrenz, zunehmendes Gewicht neuer informeller Gruppierungen (z. B. BRICS), Erosion des internationalen Rechts (Macht vor Recht), die Klimaveränderung, ein weiter zunehmender Migrationsdruck, Entwicklungen in der Informationstechnologie und im Energiesektor, aber auch wachsende Staatsschulden, eine Fragmentierung der internationalen Wirtschaftsordnung, zunehmende handelspolitische Spannungen sowie fragmentierte und polarisierte Gesellschaften. Ein regelrechter «Ring of Fire» mit dem Krieg in der Ukraine, Unruhen im Balkan und im Kaukasus, Konflikten im Mittleren Osten, einer instabilen Lage in Nordafrika sowie Machtumstürze in Subsahara-Afrika machen die Weltlage zu einem fragilen Umfeld. Diesen globalen Instabilitäten kann die Schweiz entgegentreten, wenn die Beziehungen zu ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, zu Partnern, die ihre Werte teilen, stabil und berechenbar sind. Vor diesem Hintergrund sind geregelte Beziehungen zur EU für die Schweiz von strategischer Bedeutung.

Die Schweiz verfolgt seit mehr als 25 Jahren auf konsequente Weise den bilateralen Weg mit der EU. Der bilaterale Weg weist von allen Optionen (Nichtstun, Freihandel, Beitritt zum EWR, Beitritt zur EU) das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen sowie politischem Gestaltungsspielraum auf. Die Erfahrung aus diesen 25 Jahren zeigt, dass der bilaterale Weg sich bewährt. Er wurde deshalb direkt und indirekt neun Mal durch das Volk an der Urne bestätigt. Die Schweiz kann aufgrund der mit der EU abgeschlossenen Binnenmarkt- und Kooperationsabkommen gezielt an denjenigen Bereichen teilhaben, die ihren Kernanliegen dienen, ohne dass die Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte oder des Volkes eingeschränkt werden. Mit den ausgehandelten Mitwirkungsrechten in der dynamischen Rechtsübernahme für Bund, Kantone und Parlament wird sie sich in Zukunft ausserdem bei der Weiterentwicklung des Rechts, das Teil der Abkommen ist und sein wird, einbringen können.

Inhalt der Vorlage

Das vorliegende Paket ist Ausdruck der Kontinuität der massgeschneiderten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Es stabilisiert den bewährten bilateralen Weg und garantiert das Funktionieren der bestehenden bilateralen Verträge für die Zukunft. Zudem werden dadurch die Beziehungen in denjenigen Bereichen weiterentwickelt, die im Interesse der Schweiz liegen. Konkret umfasst es einen **Stabilisierungsteil** mit **(i)** der sektoriellen Verankerung von institutionellen Elementen in den bestehenden Binnenmarktabkommen Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (MRA), Land- und Luftverkehr unter Berücksichtigung von Ausnahmen, Absicherungen und Prinzipien, **(ii)** der Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen in die bestehenden Land- und Luftverkehrsabkommen, **(iii)** weiteren Anpassungen der bestehenden Abkommen (Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (MRA), Land- und Luftverkehr sowie Landwirtschaft), **(iv)** Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung, Bildung und Weltraum sowie **(v)** der Verstärkung des Schweizer Beitrags. Ein **Weiterentwicklungsteil** widerspiegelt die Schweizer Interessen an einem gezielten Ausbau der bilateralen Beziehungen mit der EU. Er umfasst: **(i)** neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Strom (inkl. institutionelle Elemente und staatliche Beihilfen) und Lebensmittelsicherheit (inkl. institutionelle Elemente) sowie **(ii)** ein neues Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit. Die Schweiz und die EU streben zudem nach einem regelmässigen politischen Austausch in unterschiedlichen Bereichen. Folglich wurden **(i)** ein hochrangiger Dialog und **(ii)** eine institutionalisierte parlamentarische Zusammenarbeit beschlossen. In einer gemeinsamen Erklärung wurden Übergangsregeln für die Phase ab Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Pakets festgelegt.

Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte und des Volkes. Die durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte (Art. 136 Abs. 2 BV) sind weiterhin in vollem Umfang gewährleistet. Weder die einzelnen Abkommen noch die darin enthaltenen institutionellen Elemente verhindern, dass eine Volksinitiative lanciert werden kann, die sich gegen die Übernahme einer relevanten Weiterentwicklung des EU-Rechts in das betroffene Abkommen richtet. Ebenso wird gegen eine solche Rechtsübernahme beziehungsweise ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine erforderliche Gesetzesanpassung wie bisher das Referendum ergriffen werden können.

Es ist der Schweiz somit gelungen, ihr Kernziel mit Blick auf ihre Beziehungen zur EU zu erreichen: eine bestmögliche gegenseitige Beteiligung an klar definierten Bereichen des Binnenmarkts sowie Kooperation in ausgewählten Interessenbereichen, unter Wahrung des grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums.

Dazu kommen inländische Massnahmen in den Bereichen Lohnschutz, Zuwanderung, Studiengebühren, Strom und Landverkehr. Es handelt sich dabei um Massnahmen, die für die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge nicht zwingend sind, vom Bundesrat jedoch zugunsten der innenpolitischen Tragfähigkeit des Pakets ausgearbeitet wurden. Sie stützen sich auf einen breiten, inklusiven und transparenten Prozess mit

einer Vielzahl von innenpolitischen Akteuren, namentlich den Kantonen, den parlamentarischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, den Städten und Gemeinden, den Verbänden und Unternehmen sowie den Sozialpartnern und den politischen Parteien.

Der Bundesrat empfiehlt die Annahme der Umsetzungsgesetzgebung sowie der Begleitmassnahmen.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeiner Teil	29
1.1	Einführung und Ausgangslage: Schweizer Europapolitik	29
1.2	Geprüfte Alternativen und Paketansatz	33
1.3	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	37
1.3.1	Exploratorische Phase und Verhandlungsmandat	37
1.3.2	Verhandlungsphase	39
1.3.3	Miteinbezug von Parlament, Kantonen und weiteren Interessensgruppierungen	41
1.3.4	Verhandlungsergebnis	44
1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	46
1.4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	46
1.4.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	46
1.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	47
1.6	Würdigung der Abkommen	49
1.6.1	Politische Würdigung	49
1.6.2	Wirtschaftliche Würdigung	56
2	Die einzelnen Abkommen	58
2.1	Institutionelle Elemente	58
2.1.1	Zusammenfassung	58
2.1.2	Ausgangslage	61
2.1.2.1	Institutionelle Elemente in den bestehenden Binnenmarktabkommen	61
2.1.2.2	Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen	63
2.1.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	64
2.1.3.1	Interessenlage	64
2.1.3.2	Paketansatz und exploratorische Gespräche	65
2.1.3.3	Verhandlungsmandat	65
2.1.3.4	Verhandlungsprozess	67
2.1.4	Grundzüge der institutionellen Elemente	68
2.1.5	Erläuterungen zu einzelnen institutionellen Bestimmungen	69
2.1.5.1	Präambel und allgemeine Bestimmungen	69
2.1.5.1.1	Präambel	69
2.1.5.1.2	Ziele	70
2.1.5.1.3	Beziehung zum Abkommen	71
2.1.5.1.4	Bilaterale Abkommen betreffend den Binnenmarkt	71
2.1.5.2	Dynamische Rechtsübernahme	72

2.1.5.2.1	Mitwirkung an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten (« <i>Decision Shaping</i> »)	72
2.1.5.2.2	Integration von EU-Rechtsakten in das Abkommen	73
2.1.5.2.3	Umsetzung der Verfahren zur dynamischen Rechtsübernahme	79
2.1.5.3	Auslegung, Anwendung und Überwachung	79
2.1.5.3.1	Grundsatz der einheitlichen Auslegung	79
2.1.5.3.2	Grundsatz der wirksamen und harmonischen Anwendung	81
2.1.5.4	Streitbeilegung, Zusammenarbeit zwischen Gerichten sowie Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen	81
2.1.5.4.1	Ausschliesslichkeitsgrundsatz	81
2.1.5.4.2	Streitbeilegungsverfahren	82
2.1.5.4.3	Ausgleichsmassnahmen	84
2.1.5.4.4	Zusammenarbeit zwischen Gerichten	86
2.1.5.4.5	Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen	86
2.1.5.4.6	Umsetzung der Verfahren zur Streitbeilegung und zur Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen	87
2.1.5.5	Weitere Bestimmungen	87
2.1.5.5.1	Finanzbeitrag	87
2.1.5.5.2	Bezugnahmen auf Gebiete und Staatsangehörige sowie Bestimmungen zum Inkrafttreten und zur Durchführung und zu den Adressaten in den EU-Rechtsakten	88
2.1.5.6	Schlussbestimmungen	88
2.1.5.7	Bestimmungen über den GA, den räumlichen Geltungsbereich, die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten sowie die Vorrechte und Befreiungen	89
2.1.6	Umsetzungserlass	89
2.1.7	Auswirkungen des Paketelements	89
2.1.7.1	Auswirkungen auf den Bund	91
2.1.7.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	92
2.1.7.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	92
2.1.7.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	92

2.1.7.5	Auswirkungen auf die Umwelt	92
2.1.7.6	Auswirkungen auf das Initiativ- und Referendumsrecht	92
2.1.7.7	Andere Auswirkungen: Rolle des Parlaments	94
2.1.7.7.1	Allgemeine Erwägungen	94
2.1.7.7.2	Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der dynamischen Rechtsübernahme	94
2.1.8	Rechtliche Aspekte des Paketelements	97
2.1.8.1	Verfassungsmässigkeit der institutionellen Elemente	97
2.1.8.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	98
2.1.8.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	98
2.1.8.4	Erlassform	98
2.1.8.5	Vorläufige Anwendung	98
2.1.8.6	Datenschutz	98
2.2	Staatliche Beihilfen	100
2.2.1	Zusammenfassung	100
2.2.2	Ausgangslage und Vorverfahren	101
2.2.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	102
2.2.4	Materielle Grundzüge des EU-Beihilferechts	103
2.2.5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen	106
2.2.5.1	Zielsetzung und allgemeine Grundsätze der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen	106
2.2.5.2	Verhältnis zu den bestehenden Abkommen	107
2.2.5.3	Beihilfedefinition, Grundsatz und Ausnahmeregeln	107
2.2.5.4	Überwachungssysteme (Zwei-Pfeiler-Ansatz)	111
2.2.5.5	Bestehende Beihilfen	113
2.2.5.6	Transparenz	115
2.2.5.7	Modalitäten der Zusammenarbeit und Konsultationen	115
2.2.5.8	Integration von EU-Rechtsakten in die Beihilfeanhänge	116
2.2.5.9	Schlussbestimmungen	116
2.2.6	Grundzüge des Beihilfeüberwachungsgesetzes	116
2.2.6.1	Beihilfeüberwachungsgesetz	116
2.2.6.2	Verworfen Alternativen	117
2.2.6.3	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	121
2.2.6.4	Umsetzungsfragen	121
2.2.6.5	Verordnungen sowie Publikationen der Überwachungsbehörde	122

2.2.7	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Beihilfeüberwachungsgesetzes	123
2.2.8	Änderung anderer Erlasse	186
2.2.8.1	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG)	186
2.2.8.2	Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG)	189
2.2.8.3	Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995 (KG)	194
2.2.8.4	Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948	195
2.2.8.5	Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG)	195
2.2.9	Zwischenzeitliche Änderung des Luftfahrtgesetzes	195
2.2.10	Auswirkungen des Paketelements	195
2.2.10.1	Auswirkungen auf den Bund	196
2.2.10.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	199
2.2.10.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	200
2.2.10.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	201
2.2.10.5	Auswirkungen auf die Umwelt	201
2.2.10.6	Andere Auswirkungen	202
2.2.11	Rechtliche Aspekte des Paketelements	202
2.2.11.1	Verfassungsmässigkeit der Protokolle	202
2.2.11.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung	202
2.2.11.2.1	Überwachung von Beihilfen des Bundes	202
2.2.11.2.2	Überwachung von Beihilfen der Kantone	203
2.2.11.2.3	Nicht einschlägige Verfassungsgrundlagen	208
2.2.11.2.4	Fazit zur Verfassungsmässigkeit	209
2.2.11.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen	209
2.2.11.4	Erlassform	209
2.2.11.5	Vorläufige Anwendung	209
2.2.11.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	209
2.2.11.7	Datenschutz	209
2.3	Personenfreizügigkeit	211
2.3.1	Zusammenfassung	211
2.3.2	Ausgangslage	214
2.3.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	219
2.3.4	Vorverfahren	222
2.3.5	Grundzüge der Protokolle	223
2.3.5.1	Institutionelle Elemente	223
2.3.5.2	Änderungsprotokoll	224

2.3.5.2.1	Personenfreizügigkeit (Anhang I FZA)	224
2.3.5.2.2	Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II FZA)	231
2.3.5.2.3	Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA)	232
2.3.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle	232
2.3.6.1	Institutionelles Protokoll	232
2.3.6.2	Änderungsprotokoll	235
2.3.6.2.1	Allgemeine Ausführungen	235
2.3.6.2.2	Hauptteil	236
2.3.6.2.3	Anhang I des Änderungsprotokolls betreffend Anhang I des FZA (Zuwanderung und Lohnschutz)	254
2.3.6.2.4	Anhang II des Änderungsprotokolls betreffend Anhang II des FZA (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit)	255
2.3.6.2.5	Anhang III des Änderungsprotokolls betreffend Anhang III des FZA (Anerkennung von Berufsqualifikationen)	257
2.3.6.2.6	Gemeinsame Erklärungen	262
2.3.6.3	Protokoll betreffend den Erwerb von Immobilien in Malta und Protokoll über Zweitwohnungen in Dänemark	265
2.3.6.4	Zusatzprotokoll zu Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen)	266
2.3.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	266
2.3.7.1	Umsetzungsgesetzgebung	269
2.3.7.1.1	Zuwanderung	269
2.3.7.1.2	Lohnschutz	270
2.3.7.1.3	Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren	274
2.3.7.2	Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen	275
2.3.7.2.1	Zuwanderung	275
2.3.7.2.2	Lohnschutz	275
2.3.7.2.3	Gleichbehandlung bezüglich Studiengebühren	280
2.3.7.3	Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen	281
2.3.7.3.1	Zuwanderung	281
2.3.7.3.2	Lohnschutz	281
2.3.7.4	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	283
2.3.7.5	Umsetzungsfragen	283

	2.3.7.5.1	Zuwanderung	283
	2.3.7.5.2	Lohnschutz	287
2.3.8		Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	288
	2.3.8.1	Zuwanderung	288
	2.3.8.1.1	Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)	288
	2.3.8.1.2	Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)	315
	2.3.8.1.3	ETH-Gesetz	317
	2.3.8.1.4	Hochschulförderungs- und - koordinationsgesetz (HFKG)	318
	2.3.8.2	Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit	318
	2.3.8.2.1	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	318
	2.3.8.2.2	Freizügigkeitsgesetz	319
	2.3.8.2.3	Zivilgesetzbuch	319
	2.3.8.3	Anerkennung von Berufsqualifikationen	320
	2.3.8.3.1	Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und - erbringern in reglementierten Berufen (BGMD)	320
	2.3.8.3.2	Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen	321
	2.3.8.3.3	Änderung anderer Erlasse	331
	2.3.8.4	Lohnschutz	332
	2.3.8.4.1	Entsendegesetz (EntsG)	332
	2.3.8.4.2	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)	350
	2.3.8.4.3	Obligationenrecht (OR)	350
	2.3.8.4.4	Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)	354
	2.3.8.4.5	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)	357
2.3.9		Auswirkungen des Paketelements	357
	2.3.9.1	Auswirkungen auf den Bund	359
	2.3.9.1.1	Finanzielle Auswirkungen	359
	2.3.9.1.2	Personelle Auswirkungen	366

2.3.9.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	370
2.3.9.2.1	Auswirkungen auf Kantone im Zuwanderungsbereich	370
2.3.9.2.2	Auswirkungen auf Kantone im Bereich des Lohnschutzes	376
2.3.9.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	377
2.3.9.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	382
2.3.9.5	Auswirkungen auf die Umwelt	383
2.3.10	Rechtliche Aspekte der Protokolle	383
2.3.10.1	Verfassungsmässigkeit der Protokolle	383
2.3.10.1.1	Zuständigkeit	383
2.3.10.1.2	Verfassungsbestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung (Art. 121 BV)	384
2.3.10.1.3	Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV)	386
2.3.10.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	390
2.3.10.2.1	Zuständigkeit	390
2.3.10.2.2	Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)	390
2.3.10.2.3	Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Sozialhilfe	390
2.3.10.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	391
2.3.10.3.1	Bilaterale Abkommen mit EU- Mitgliedstaaten in anderen Bereichen als der sozialen Sicherheit und der Steuerabkommen	391
2.3.10.3.2	EFTA-Übereinkommen	392
2.3.10.3.3	GATS/WTO	392
2.3.10.3.4	EMRK und UNO-Pakt II	393
2.3.10.3.5	Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)	393
2.3.10.4	Erlassform	394
2.3.10.5	Vorläufige Anwendung	394
2.3.10.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	394
2.3.10.6.1	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	394

	2.3.10.6.2	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	394
	2.3.10.6.3	Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	394
	2.3.10.7	Datenschutz	397
2.4		Technische Handelshemmnisse (MRA)	399
	2.4.1	Zusammenfassung	399
	2.4.2	Ausgangslage	399
	2.4.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	400
	2.4.4	Vorverfahren	401
	2.4.5	Grundzüge der Protokolle	401
	2.4.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle	401
	2.4.6.1	Institutionelles Protokoll	401
	2.4.6.2	Änderungsprotokoll	404
	2.4.6.3	Technische Anpassungen der sektoriellen Kapitel in Anhang 1	409
	2.4.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	410
	2.4.8	Auswirkungen des Paketelements	410
	2.4.8.1	Auswirkungen auf den Bund	410
		2.4.8.1.1 Finanzielle Auswirkungen	410
		2.4.8.1.2 Personelle Auswirkungen	410
	2.4.8.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	411
	2.4.8.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	411
	2.4.8.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	414
	2.4.8.5	Auswirkungen auf die Umwelt	414
	2.4.9	Rechtliche Aspekte des Paketelements	415
	2.4.9.1	Verfassungsmässigkeit der Protokolle	415
	2.4.9.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung	415
	2.4.9.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	415
	2.4.9.4	Erlassform	416
	2.4.9.5	Vorläufige Anwendung	416
	2.4.9.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	416
	2.4.9.7	Datenschutz	416
2.5		Landverkehr	417
	2.5.1	Zusammenfassung	417
	2.5.2	Ausgangslage	418
	2.5.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	420
	2.5.4	Vorverfahren	421
	2.5.5	Grundzüge der Protokolle	422

2.5.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle	423
2.5.6.1	Institutionelles Protokoll	423
2.5.6.2	Änderungsprotokoll	424
2.5.6.3	Gemeinsame Erklärung	438
2.5.6.4	Protokoll über staatliche Beihilfen	439
2.5.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	440
2.5.7.1	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	440
2.5.7.1.1	Eisenbahngesetz (EBG)	440
2.5.7.1.2	Personenbeförderungsgesetz (PBG)	442
2.5.7.2	Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen	444
2.5.7.3	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	446
2.5.7.4	Umsetzungsfragen	446
2.5.8	Auswirkungen des Paketelements	446
2.5.8.1	Auswirkungen auf den Bund	446
2.5.8.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	447
2.5.8.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	448
2.5.8.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	449
2.5.8.5	Auswirkungen auf die Umwelt	449
2.5.8.6	Andere Auswirkungen	449
2.5.9	Rechtliche Aspekte des Paketelements	450
2.5.9.1	Verfassungsmässigkeit der Protokolle	450
2.5.9.2	Verfassungsmässigkeit Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	450
2.5.9.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	450
2.5.9.4	Erlassform	451
2.5.9.5	Vorläufige Anwendung	451
2.5.9.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	451
2.5.9.7	Datenschutz	452
2.6	Luftverkehr	453
2.6.1	Zusammenfassung	453
2.6.2	Ausgangslage	454
2.6.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	455
2.6.4	Vorverfahren	455
2.6.5	Grundzüge der Protokolle	456
2.6.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle	456
2.6.6.1	Institutionelles Protokoll	456
2.6.6.2	Änderungsprotokoll	457
2.6.6.3	Protokoll über die staatlichen Beihilfen	458
2.6.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	459
2.6.7.1	Umsetzungsgesetzgebung	460

2.6.7.2	Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen	460
2.6.7.3	Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen	460
2.6.7.4	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	460
2.6.7.5	Umsetzungsfragen	460
2.6.8	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	461
2.6.9	Auswirkungen des Paketelements	461
2.6.9.1	Auswirkungen auf den Bund	461
2.6.9.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Bergebiete	461
2.6.9.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	462
2.6.9.3.1	Auswirkungen auf die Unternehmen	462
2.6.9.3.2	Auswirkungen auf weitere Akteure	463
2.6.9.3.3	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	463
2.6.9.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	464
2.6.9.5	Auswirkungen auf die Umwelt	464
2.6.9.6	Andere Auswirkungen	464
2.6.10	Rechtliche Aspekte des Paketelements	464
2.6.10.1	Verfassungsmässigkeit der Protokolle	465
2.6.10.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	465
2.6.10.3	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	465
2.6.10.4	Erlassform	466
2.6.10.5	Vorläufige Anwendung	467
2.6.10.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	467
2.6.10.7	Datenschutz	467
2.7	Landwirtschaft	468
2.7.1	Zusammenfassung	468
2.7.2	Ausgangslage	469
2.7.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	469
2.7.4	Vorverfahren	470
2.7.5	Grundzüge des Protokolls	471
2.7.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Protokolls	471
2.7.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	475
2.7.8	Auswirkungen des Paketelements	476
2.7.9	Rechtliche Aspekte des Paketelements	476
2.7.9.1	Verfassungsmässigkeit des Protokolls	476
2.7.9.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	477

2.7.9.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	477
2.7.9.4	Erlassform	477
2.7.9.5	Vorläufige Anwendung	477
2.7.9.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	477
2.7.9.7	Datenschutz	478
2.8	Programme	479
2.8.1	Zusammenfassung	479
2.8.2	Ausgangslage	480
2.8.2.1	Kontext: die Europäische Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik	482
2.8.2.1.1	Europäische Programme und Initiativen für Forschung und Innovation	482
2.8.2.1.2	Europäische Bildungsprogramme	483
2.8.2.2	Die Bestandteile der aktuellen Programmgeneration: das Horizon-Paket 2021-2027 und Erasmus+	483
2.8.2.2.1	Bestandteile des Horizon-Pakets 2021-2027	483
2.8.2.2.2	Aufbau und Funktionsweise des Erasmus+ Programms	484
2.8.2.3	Bisherige Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen und -Initiativen im Bereich Bildung, Forschung und Innovation	486
2.8.2.3.1	Die Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen für Forschung und Innovation	486
2.8.2.3.2	Die indirekte Teilnahme der Schweiz an den europäischen Bildungsprogrammen seit 2014	487
2.8.2.4	Die Bedeutung einer Assoziierung der Schweiz an den BFI-Programmen der EU	489
2.8.2.4.1	Dringlichkeit einer Assoziierung am Horizon-Paket 2021-2027	489
2.8.2.4.2	Bedeutung einer Assoziierung an Erasmus+	492
2.8.2.5	Folgen bei einem Verzicht auf Assoziierung	498
2.8.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	499
2.8.3.1	Zielsetzung für EU-Programme im Allgemeinen	499
2.8.3.2	Verhandlungsmandat für das Paket Schweiz–EU: Teil EU-Programme	500
2.8.3.3	Verhandlungsverlauf	500
2.8.4	Vorverfahren	501

2.8.4.1	Vorverfahren für eine Assoziierung am Horizon-Paket 2021-2027	501
2.8.4.2	Vorverfahren für eine Assoziierung an Erasmus+	502
2.8.4.3	Regulierungsfolgenabschätzung für das Horizon-Paket 2021-2027 und Erasmus+	502
2.8.5	Grundzüge des Abkommens	502
2.8.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	503
	2.8.6.1.1 Horizontaler Teil	503
	2.8.6.2 Protokoll I: Horizon Europe, Euratom Programm, Programm Digital Europe und Erasmus+	506
	2.8.6.3 Protokoll II: ITER	508
2.8.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	509
	2.8.7.1 Umsetzungsgesetzgebung	509
	2.8.7.2 Inhalt des Finanzierungsbeschlusses für die Schweizer Beteiligung am EU- Bildungsprogramm Erasmus+ im Jahr 2027	509
	2.8.7.3 Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassung	512
	2.8.7.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	513
	2.8.7.5 Umsetzungsfragen	515
	2.8.7.5.1 Verordnung zur Beteiligung der Schweiz an den BFI-Programmen der Europäischen Union	515
	2.8.7.5.2 Umsetzung der Programme auf europäischer und nationaler Ebene	515
	2.8.7.5.3 Interessensvertretung der Schweiz	516
2.8.8	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	516
2.8.9	Auswirkungen des Paketelements	516
	2.8.9.1 Auswirkungen auf den Bund	516
	2.8.9.1.1 Finanzielle Auswirkungen	517
	2.8.9.1.2 Personelle Auswirkungen	521
	2.8.9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	525
	2.8.9.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	525
	2.8.9.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	527
	2.8.9.5 Auswirkungen auf die Umwelt	528
2.8.10	Rechtliche Aspekte des Paketelements	529
	2.8.10.1 Verfassungsmässigkeit des Abkommens	529
	2.8.10.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	530
	2.8.10.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	530

2.8.10.4	Erlassform	530
2.8.10.5	Vorläufige Anwendung	531
2.8.10.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	532
2.8.10.6.1	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	532
2.8.10.6.2	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	532
2.8.10.6.3	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	533
2.9	Weltraum	534
2.9.1	Zusammenfassung	534
2.9.2	Ausgangslage	535
2.9.2.1	Die europäischen Satellitennavigationsprogramme	535
2.9.2.2	Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen	535
2.9.2.3	Die Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm	536
2.9.2.4	Verhandlungen 2018/2019	537
2.9.2.5	<i>Common Understanding</i>	538
2.9.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	538
2.9.3.1	Zielsetzung	538
2.9.3.2	Verhandlungsmandat	539
2.9.3.3	Verhandlungsverlauf	539
2.9.4	Vorverfahren	540
2.9.5	Grundzüge des Abkommens	541
2.9.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	541
2.9.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	544
2.9.7.1	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	544
2.9.8	Auswirkungen des Paketelements	544
2.9.8.1	Auswirkungen auf den Bund	544
2.9.8.1.1	Finanzielle Auswirkungen	544
2.9.8.1.2	Personelle Auswirkungen	545
2.9.8.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	545
2.9.8.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	545
2.9.9	Rechtliche Aspekte des Paketelements	546
2.9.9.1	Verfassungsmässigkeit des Abkommens	546
2.9.9.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	546
2.9.9.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	546

2.9.9.4	Erlassform	546
2.9.9.5	Vorläufige Anwendung	547
2.9.9.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	548
2.9.9.7	Datenschutz	548
2.10	Schweizer Beitrag	549
2.10.1	Zusammenfassung	549
2.10.2	Ausgangslage	550
2.10.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	551
2.10.4	Vorverfahren	552
2.10.5	Grundzüge des Abkommens	553
2.10.5.1	Rahmen für den regelmässigen Schweizer Beitrag	553
2.10.5.2	Umsetzungsbestimmungen	554
2.10.5.3	Höhe des Schweizer Beitrags für zukünftige Beitragsperioden	555
2.10.5.4	Streitbeilegung	555
2.10.5.5	Erster Schweizer Beitrag unter dem Beitragsabkommen	556
2.10.5.6	Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung	557
2.10.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	558
2.10.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	573
2.10.7.1	Umsetzungsgesetzgebung	573
2.10.7.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	574
2.10.7.3	Umsetzungsfragen	574
2.10.8	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	575
2.10.9	Inhalt der drei Kreditbeschlüsse	579
2.10.9.1	Verpflichtungskredit Kohäsion	579
2.10.9.1.1	Thematische Ausrichtung	579
2.10.9.1.2	Strategie und Umsetzungsprinzipien	582
2.10.9.1.3	Controlling und Evaluation	585
2.10.9.1.4	Ressourcen	586
2.10.9.2	Verpflichtungskredit Migration	586
2.10.9.2.1	Beschreibung	586
2.10.9.2.2	Umfeld	587
2.10.9.2.3	Thematische Ausrichtung	588
2.10.9.2.4	Strategie und Umsetzungsprinzipien	589
2.10.9.2.5	Controlling und Evaluation	592
2.10.9.2.6	Ressourcen	593
2.10.9.3	Verpflichtungskredit für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung	593
2.10.10	Auswirkungen des Paketelements	593
2.10.10.1	Auswirkungen auf den Bund	594
2.10.10.1.1	Finanzielle Auswirkungen	594
2.10.10.1.2	Personelle Auswirkungen	596

2.10.10.1.3	Auswirkungen auf die Aussenpolitik	598
2.10.10.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	599
2.10.10.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	599
2.10.10.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	599
2.10.10.5	Auswirkungen auf die Umwelt	600
2.10.11	Rechtliche Aspekte des Paketelements	600
2.10.11.1	Verfassungsmässigkeit des Abkommens	600
2.10.11.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung	600
2.10.11.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	601
2.10.11.4	Erlassform	601
2.10.11.5	Vorläufige Anwendung	601
2.10.11.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	602
2.10.11.6.1	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	602
2.10.11.6.2	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	602
2.10.11.6.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	603
2.10.11.7	Datenschutz	603
2.11	Strom	604
2.11.1	Zusammenfassung	604
2.11.2	Ausgangslage	605
2.11.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	606
2.11.3.1	Zielsetzung der Verhandlungen und Verhandlungsmandat	606
2.11.3.2	Handlungsbedarf	608
2.11.3.3	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	608
2.11.3.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	609
2.11.3.4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	609
2.11.3.4.2	Verhältnis zur Finanzplanung	609
2.11.3.4.3	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	609
2.11.3.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	610
2.11.3.6	Verhandlungsverlauf	610
2.11.4	Vorverfahren	610
2.11.4.1	Vorarbeiten	610
2.11.4.1.1	Vergangene Verhandlungen (2007- 2018)	610

2.11.4.1.2	Breiter Paketansatz und exploratorische Gespräche	611
2.11.4.1.3	Ergebnis der Gespräche mit der EU im Strombereich (<i>Common Understanding</i>)	611
2.11.4.1.4	Abschluss der exploratorischen Gespräche und Verhandlungsmandat	612
2.11.4.2	Einbezug der betroffenen Akteure während den Stromverhandlungen	612
2.11.4.3	Studien und Gutachten	613
2.11.5	Grundzüge des Abkommens	613
2.11.5.1	Zusammenfassung des Verhandlungsergebnisses	613
2.11.5.1.1	Für das Stromabkommen relevante EU-Rechtsakte	615
2.11.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	616
2.11.6.1	Geltungsbereich (Art. 2)	616
2.11.6.2	Nicht-Diskriminierung (Art. 3)	617
2.11.6.3	Nationale Netzgesellschaft (Art. 5)	617
2.11.6.4	Entflechtung der Verteilnetzbetreiber (VNB) (Art. 6)	617
2.11.6.5	Marktöffnung und Grundversorgung (Art. 7)	618
2.11.6.6	Wegfall Vorränge und finanzielle Entschädigung (Art. 8)	618
2.11.6.7	Versorgungssicherheit und Reserven (Art. 9)	619
2.11.6.8	Beteiligung an EU-Behörden und -Stellen (Art. 10)	620
2.11.6.9	Energieressourcen und Wasserkraft (Art. 11)	621
2.11.6.10	Staatliche Beihilfen (Art. 12-19)	621
2.11.6.11	Umweltrecht (Art. 20)	622
2.11.6.12	Kooperation im Bereich erneuerbare Energien und Energieinfrastruktur (Art. 21 und 22)	623
2.11.6.13	Gemischter Ausschuss (Art. 25), Institutionelles (Art. 26 ff.) und Informationsaustausch (Art. 40 ff.)	624
2.11.6.14	Finanzieller Beitrag (Art. 49)	625
2.11.6.15	Anhang I: Regeln des EU-Strombinnenmarkts	625
2.11.6.15.1	Generelles zu den Anhängen mit Rechtsübernahme sowie Zuständigkeiten von EU- Institutionen	625
2.11.6.15.2	Risikovorsorge	627
2.11.6.15.3	ACER-Verordnung	627
2.11.6.15.4	Elektrizitätsbinnenmarkt- Verordnung	628
2.11.6.15.5	Netzkodizes (Networkcodes)	628

2.11.6.15.6	ENTSO-E-Transparenzplattform	629
2.11.6.15.7	Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie	630
2.11.6.15.8	Integrität und Transparenz des Grosshandelsmarktes (REMIT)	630
2.11.6.16	Anhänge III, IV und V	631
2.11.6.17	Erneuerbare Energien (Anhang VI)	631
2.11.6.17.1	Erneuerbaren-Ziel	631
2.11.6.17.2	Herkunftsnachweise (HKN) und Erneuerbare-Energie- Gemeinschaften	631
2.11.6.17.3	Besonderheiten im Bereich Holz	632
2.11.6.17.4	Kriterien für Nachhaltigkeit und Treibhausgaseinsparungen für Biotreibstoffe und Biobrennstoffe	632
2.11.6.17.5	Bewilligungsverfahren und Raumplanung bei den erneuerbaren Energien	632
2.11.7	Grundzüge des Umsetzungserlasses	633
2.11.7.1	Etappierte Umsetzung	633
2.11.7.1.1	Grundsatz eines etappierten Vorgehens	633
2.11.7.1.2	Überblick der wichtigsten Themen des zweiten Pakets	633
2.11.7.2	Umsetzung des Stromabkommens im nationalen Recht	635
2.11.7.2.1	Marktregulierung – Grosshandelsmarkt	635
2.11.7.2.2	Marktregulierung – Entflechtung und Endverbrauchermarkt	636
2.11.7.2.3	Netze und Versorgungssicherheit	637
2.11.7.2.4	Erneuerbare Energien und Statistik	639
2.11.7.2.5	Staatliche Beihilfen	640
2.11.7.3	Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen	640
2.11.7.4	Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen	641
2.11.7.5	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	641
2.11.7.6	Umsetzungsfragen	641
2.11.8	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	642
2.11.8.1	Energiegesetz (EnG)	642
2.11.8.2	Stromversorgungsgesetz (StromVG)	643
2.11.8.3	Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE)	666
2.11.9	Auswirkungen des Paketelements	677
2.11.9.1	Auswirkungen auf den Bund	677
2.11.9.1.1	Finanzielle Auswirkungen	677

2.11.9.1.2	Personelle Auswirkungen	678
2.11.9.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	680
2.11.9.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	681
2.11.9.3.1	Auswirkungen auf das Stromsystem	681
2.11.9.3.2	Auswirkungen auf Strompreise, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Wohlfahrt	683
2.11.9.3.3	Auswirkungen auf Endverbraucher	684
2.11.9.3.4	Auswirkungen auf die Strombranche	685
2.11.9.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	687
2.11.9.5	Auswirkungen auf die Umwelt	687
2.11.9.6	Andere Auswirkungen	687
2.11.10	Rechtliche Aspekte des Paketelements	687
2.11.10.1	Verfassungsmässigkeit des Abkommens	687
2.11.10.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	688
2.11.10.2.1	Zuständigkeit	688
2.11.10.2.2	Vereinbarkeit mit Grundrechten	689
2.11.10.3	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	689
2.11.10.4	Erlassform	690
2.11.10.5	Vorläufige Anwendung	691
2.11.10.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	691
2.11.10.6.1	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	691
2.11.10.6.2	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	691
2.11.10.6.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	691
2.11.10.7	Datenschutz	691
2.12	Lebensmittelsicherheit	693
2.12.1	Zusammenfassung	693
2.12.2	Ausgangslage	693
2.12.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	694
2.12.3.1	Zielsetzung	694
2.12.3.2	Verhandlungsverlauf	695
2.12.4	Vorverfahren	696
2.12.5	Grundzüge des Protokolls	697
2.12.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Protokolls	698
2.12.7	Grundzüge der Umsetzungserlasse	711
2.12.8	Umsetzung in der Tierschutzgesetzgebung	711
2.12.8.1	Tierschutzgesetz und Verordnungsrecht	711

2.12.8.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	713
2.12.8.3	Umsetzungsfragen	714
2.12.8.4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	714
2.12.8.5	Auswirkungen dieses Umsetzungserlasses	716
2.12.8.5.1	Auswirkungen auf den Bund	716
2.12.8.5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	717
2.12.8.5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	717
2.12.8.5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	718
2.12.8.5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	718
2.12.8.5.6	Andere Auswirkungen	718
2.12.8.6	Rechtliche Aspekte des Umsetzungserlasses	719
2.12.8.6.1	Verfassungsmässigkeit	719
2.12.8.6.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	719
2.12.8.6.3	Erlassform	719
2.12.8.6.4	Vorläufige Anwendung	719
2.12.8.6.5	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	719
2.12.8.6.6	Datenschutz	720
2.12.9	Umsetzung in der Lebensmittelgesetzgebung	720
2.12.9.1	Lebensmittelgesetz	720
2.12.9.2	Verordnungsrecht	721
2.12.9.2.1	Allgemeines	721
2.12.9.2.2	Zu den einzelnen Bereichen	722
2.12.9.3	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	729
2.12.9.4	Umsetzungsfragen	729
2.12.9.5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	731
2.12.9.6	Auswirkungen dieses Umsetzungserlasses	777
2.12.9.6.1	Auswirkungen auf den Bund	777
2.12.9.6.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	777
2.12.9.6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	778
2.12.9.6.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	779
2.12.9.6.5	Auswirkungen auf die Umwelt	779
2.12.9.6.6	Andere Auswirkungen	779
2.12.9.7	Rechtliche Aspekte des Umsetzungserlasses	779

2.12.9.7.1	Verfassungsmässigkeit	779
2.12.9.7.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	780
2.12.9.7.3	Erlassform	781
2.12.9.7.4	Vorläufige Anwendung	781
2.12.9.7.5	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	781
2.12.9.7.6	Datenschutz	783
2.12.10	Umsetzung in der Landwirtschafts- und Waldgesetzgebung	784
2.12.10.1	Landwirtschafts- und Waldgesetzgebung	784
2.12.10.1.1	Pflanzengesundheit	785
2.12.10.1.2	Pflanzenvermehrungsmaterial	787
2.12.10.1.3	Pflanzenschutzmittel	790
2.12.10.1.4	Futtermittel	792
2.12.10.1.5	Tierzucht	793
2.12.10.1.6	Hygiene in der Primärproduktion (Futter- und Lebensmittel)	794
2.12.10.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	794
2.12.10.3	Umsetzungsfragen	794
2.12.10.4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Umsetzungserlasse	794
2.12.10.4.1	Landwirtschaftsgesetz (LwG)	794
2.12.10.4.2	Waldgesetz (WaG)	795
2.12.10.5	Auswirkungen dieser Umsetzungserlasse	796
2.12.10.5.1	Auswirkungen auf den Bund	796
2.12.10.5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	798
2.12.10.5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	800
2.12.10.5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	801
2.12.10.5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	802
2.12.10.5.6	Andere Auswirkungen	803
2.12.10.6	Rechtliche Aspekte der Umsetzungserlasse	803
2.12.10.6.1	Verfassungsmässigkeit	803
2.12.10.6.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	803
2.12.10.6.3	Erlassform	803
2.12.10.6.4	Vorläufige Anwendung	803
2.12.10.6.5	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	803
2.12.10.6.6	Datenschutz	804

2.12.11 Umsetzung in der Tierseuchengesetzgebung	804
2.12.11.1 Tierseuchengesetz	804
2.12.11.2 Verordnungsrecht	805
2.12.11.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	807
2.12.11.4 Umsetzungsfragen	808
2.12.11.5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	808
2.12.11.6 Auswirkungen dieses Umsetzungserlasses	812
2.12.11.6.1 Auswirkungen auf den Bund	812
2.12.11.6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	813
2.12.11.6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	813
2.12.11.6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	814
2.12.11.6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	814
2.12.11.6.6 Andere Auswirkungen	814
2.12.11.7 Rechtliche Aspekte dieses Umsetzungserlasses	814
2.12.11.7.1 Verfassungsmässigkeit	814
2.12.11.7.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	814
2.12.11.7.3 Erlassform	815
2.12.11.7.4 Vorläufige Anwendung	815
2.12.11.7.5 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	815
2.12.11.7.6 Datenschutz	816
2.12.12 Auswirkungen des Paketelements	816
2.12.12.1 Auswirkungen auf den Bund	819
2.12.12.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	821
2.12.12.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	821
2.12.12.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	821
2.12.12.5 Auswirkungen auf die Umwelt	822
2.12.12.6 Andere Auswirkungen	822
2.12.13 Rechtliche Aspekte des Paketelements	822
2.12.13.1 Verfassungsmässigkeit des Protokolls	822
2.12.13.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen	822
2.12.13.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	822
2.12.13.4 Erlassform	823
2.12.13.5 Vorläufige Anwendung	823

2.12.13.6	Besondere rechtliche Aspekte zur Umsetzungsgesetzgebung	823
2.12.13.7	Datenschutz	823
2.13	Gesundheit	824
2.13.1	Zusammenfassung	824
2.13.2	Ausgangslage	826
2.13.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	827
2.13.4	Vorverfahren	828
2.13.5	Grundzüge des Abkommens	829
2.13.5.1	Gesundheitsabkommen	829
2.13.5.2	Protokoll EU4Health	830
2.13.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	830
2.13.6.1	Gesundheitsabkommen	830
2.13.6.1.1	Allgemeine Bestimmungen	830
2.13.6.1.2	Institutionelle Bestimmungen	831
2.13.6.1.3	Schlussbestimmungen	832
2.13.6.1.4	Anhang I	833
2.13.6.2	Protokoll EU4Health	835
2.13.7	Grundzüge der Umsetzung	835
2.13.7.1	Umsetzungsgesetzgebung	835
2.13.7.1.1	Gesundheitsabkommen	835
2.13.7.1.2	Protokoll EU4Health	838
2.13.7.2	Umsetzungsfragen	838
2.13.7.3	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	839
2.13.8	Auswirkungen des Paketelements	840
2.13.8.1	Auswirkungen auf den Bund	840
2.13.8.1.1	Finanzielle Auswirkungen	840
2.13.8.1.2	Auswirkungen auf den Eigenaufwand und das Personal	840
2.13.8.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Bergegebiete	843
2.13.8.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	844
2.13.8.3.1	Auswirkungen auf Leistungserbringer	844
2.13.8.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	844
2.13.8.5	Auswirkungen auf die Umwelt	844
2.13.9	Rechtliche Aspekte des Paketelements	844
2.13.9.1	Verfassungsmässigkeit des Abkommens	844
2.13.9.2	Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung	845
2.13.9.3	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	845
2.13.9.4	Erlassform	845
2.13.9.5	Vorläufige Anwendung	846

2.13.9.6	Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass	846
2.13.9.7	Datenschutz	846
2.14	Hochrangiger Dialog	847
2.14.1	Zusammenfassung	847
2.14.2	Ausgangslage	847
2.14.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	849
2.14.4	Vorverfahren	850
2.14.5	Grundzüge des hochrangigen Dialogs	850
2.14.6	Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen der Gemeinsamen Erklärung	850
2.14.7	Auswirkungen des Paketelements	851
2.14.8	Rechtliche Aspekte des Paketelements	852
2.15	Zusammenarbeit der Parlamente	853
2.15.1	Zusammenfassung	853
2.15.2	Ausgangslage	854
2.15.3	Zielsetzung und Verhandlungsverlauf	854
2.15.4	Vorverfahren	855
2.15.5	Grundzüge des Abkommens	855
2.15.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	855
2.15.7	Auswirkungen des Paketelements	856
2.15.8	Rechtliche Aspekte des Paketelements	857
3	Auswirkungen des Pakets Schweiz–EU	858
3.1	Auswirkungen auf den Bund	858
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	858
3.1.2	Personelle Auswirkungen	860
3.1.3	Auswirkungen auf die Aussenpolitik	862
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	864
3.2.1	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	864
3.2.1.1	Auswirkungen im Bereich institutionelle Elemente	864
3.2.1.2	Weitere Auswirkungen	865
3.2.1.3	Massnahmen des Bundes und Chancen für die Kantone in zusätzlichen Bereichen	868
3.2.2	Auswirkungen auf urbane Zentren	869
3.2.3	Auswirkungen auf Agglomerationen	869
3.2.4	Auswirkungen auf Berggebiete	870
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	870
3.3.1	Ökonomische Bedeutung der langfristigen Sicherung der sektoriellen Binnenmarktteilnahme	872
3.3.2	Auswirkungen der einzelnen Elemente des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU	877
3.3.3	Auswirkungen der drei neuen Abkommen	880

3.3.4	Fazit	881
3.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	881
3.5	Auswirkungen auf die Umwelt	882
4	Rechtliche Aspekte des Pakets Schweiz–EU	883
4.1	Genehmigungsbeschlüsse	883
4.2	Genehmigungsbeschluss zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen	884
4.2.1	Referendum	884
4.2.1.1	Fakultatives Staatsvertragsreferendum	884
4.2.1.2	Obligatorisches Staatsvertragsreferendum	884
4.2.1.3	In der Verfassung nicht vorgesehenes obligatorisches Staatsvertragsreferendum (sui generis)	885
4.2.1.4	Obligatorisches Referendum über eine Verfassungsrevision	887
4.2.1.5	Vorschlag des Bundesrates	888
4.2.2	Umsetzungsgesetzgebung	889
4.3	Genehmigungsbeschlüsse zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen	889
4.3.1	Referendum	889
4.3.2	Umsetzungsgesetzgebung	889
4.4	Genehmigungsbeschluss über die parlamentarische Zusammenarbeit	890
5	Würdigung des Pakets Schweiz–EU	891
5.1	Die Weiterführung des bilateralen Wegs als bewährte Option	891
5.2	Erfolgsfaktoren: Paketansatz, breite innenpolitische Abstützung und Transparenz	892
5.3	Das Verhandlungsmandat erfüllt – inländische Begleitmassnahmen beschlossen	894
5.4	Paket sichert Teilnahme am EU-Binnenmarkt	899
5.5	Empfehlung	899
	Abkürzungsverzeichnis	901
	Anhänge	922

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

1 Allgemeiner Teil

1.1 Einführung und Ausgangslage: Schweizer Europapolitik

Die Schweiz und die Welt erleben eine Zeit der wegbrechenden Sicherheiten. Dieser Eindruck drängt sich ob mancher Entwicklungen der vergangenen Jahre auf. In der wirtschaftlichen Sphäre drohen eine Fragmentierung der internationalen Ordnung, eine Zunahme handelspolitischer Spannungen sowie ein Rückfall in Industriepolitik und Protektionismus. Derweil schaffen technische Entwicklungen wie die künstliche Intelligenz zwar neue wirtschaftliche Chancen, aber auch neue Unsicherheiten. Die Covid-19-Pandemie zeigte ab 2020, wie verwundbar wir auch im 21. Jahrhundert angesichts grenzüberschreitender Gefahren sind. 2022 ist mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine der Krieg nach Europa zurückgekehrt. Auch an anderen Orten eskalierten Konflikte, etwa im Nahen Osten. Eine neue Ära der Machtpolitik bricht an, in der Grossstaaten sich wieder einzig nach dem Recht des Stärkeren gebaren. Das Problem des Klimawandels ist nach wie vor ungelöst. Und die Innenpolitik etlicher entwickelter Demokratien leidet unter wachsender Unzufriedenheit und Polarisierung sowie unter einer wachsenden Staatsschuld, deren drückende Last ihrerseits die Unzufriedenheit und Polarisierung weiter anheizt.

Die Schweiz ist in vieler Hinsicht in einer besseren Lage als andere Länder. Dennoch spürt man auch hierzulande, wie die Welt unsicherer und unberechenbarer geworden ist. Dabei hat die Schweiz ihr Schicksal nicht immer vollständig selbst in der Hand, sondern sieht sich globalen Trends, Machtpolitik und den Vorgaben der Geografie gegenüber. Sie muss ihre unbestreitbaren Stärken ausspielen, das Beste aus der Situation machen und sich absichern, wo dies möglich ist und wo es wirklich zählt. Dazu gehören an vorderster Stelle stabile Beziehungen zur Europäischen Union (EU).

Für die Schweiz, im Herzen Europas gelegen, ist die EU mit ihren 450 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern von entscheidender Bedeutung. Dies gilt besonders mit Blick auf ihren Binnenmarkt. Die EU ist mit Abstand die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz. Der Warenhandel ist fünfmal grösser als mit den USA und neunmal grösser als mit China. Der Binnenmarkt erlaubt es den Menschen und den Unternehmen in Europa, von Freiheiten und Effizienzgewinnen zu profitieren, wie sie in dem von kleinen und mittelgrossen Staaten geprägten Erdteil sonst nicht möglich wären. Auch auf anderen Gebieten, etwa im Bereich Justiz und Inneres, sind die im Rahmen der EU geschaffenen Strukturen von grösster wirtschaftlicher, migrations- und sicherheitspolitischer Tragweite für die Schweiz. Bei all ihren Errungenschaften ist die EU indessen nicht ohne Mängel. Zu den häufig genannten Kritikpunkten gehört etwa, dass die wirtschaftliche Integration noch immer nicht weit genug gehe, womit die EU gegenüber dynamischeren Wirtschaftsräumen in den Rückstand gerate, dass die Integration der vergangenen Jahrzehnte von einer zu wenig demokratischen und zu zentralistischen Entscheidungsfindung geprägt gewesen sei oder dass die EU zu Überregulierung

tendiere. Die Geschichte der EU ist eine Geschichte von Erfolgen, aber auch von Unzulänglichkeiten. Aus Krisen ist die Union aber bisher immer wieder gestärkt hervorgegangen.

In dieser komplexen Ausgangslage will der Bundesrat die Beziehungen zur EU stabilisieren und weiterentwickeln und dabei Kontinuität wahren. Er will nicht weiter gehen, als nötig ist, um die wesentlichen Interessen der Schweiz zu wahren. Weder ein Alleingang noch ein Beitritt zur EU oder andere Optionen wie eine Integration in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder eine reine Freihandelsbeziehung können aus Sicht des Bundesrates die Interessen der Schweiz im gleichen Mass wahren. Die Schweiz ist geografisch, kulturell, sprachlich und ideell ein zutiefst europäisches Land. Gleichzeitig machen die institutionellen Partikularitäten ihres Staatswesens wie die direkte Demokratie oder der Föderalismus eine EU-Mitgliedschaft schwer vorstellbar. An der Zusammenarbeit in Europa teilhaben und ihren Beitrag dazu leisten, ohne dabei die staatlichen Eigenheiten zu verlieren – in diesem Spannungsfeld bewegt sich die schweizerische Europapolitik seit Jahrzehnten. Es ist dies gleichsam der rote Faden in den Beziehungen der Schweiz zur EU.¹

Einen ersten Versuch zur Lösung des Dilemmas machte die Schweiz schon wenige Jahre nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – Vorgängerorganisation der heutigen EU –, indem sie ein Assoziierungsgesuch stellte. Das Gesuch von 1961 erfolgte im Zusammenspiel mit anderen Mitgliedstaaten der im Vorjahr geschaffenen Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Die Assoziierung kam nicht zustande. Stattdessen nahmen die EFTA-Mitgliedstaaten Island, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und Schweiz sowie das in der EFTA mitwirkende Finnland Verhandlungen über jeweils eigenständige Freihandelsabkommen mit der EWG auf. Jenes² der Schweiz wurde 1972 unterzeichnet und schweizerischerseits im gleichen Jahr in einer Volksabstimmung von 72,5 Prozent der Stimmenden und sämtlichen Ständen gutgeheissen. Das Abkommen belebte rasch den Handel zwischen der Schweiz und der EWG. Es stellte aber einen Ordnungsrahmen dar, der weniger tief ging als die Entwicklungen innerhalb der EWG. Während sich das Freihandelsabkommen auf den Abbau von Zöllen und Kontingenten beschränkte, hatte der Vertragspartner 1968 eine Zollunion eingerichtet (d. h. nicht nur die Binnenzölle abgeschafft, sondern auch einen einheitlichen Aussenzoll gesetzt) und schickte sich an, einen gemeinsamen Markt zu schaffen. In den achtziger Jahren beschleunigten sich die Bestrebungen für einen Binnenmarkt mit vier Freiheiten für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Um nicht ins Hintertreffen zu geraten, intensivierte die EFTA ab 1984 ihre Beziehungen zur EWG (Luxemburger Prozess) und verhandelte mit ihr ab 1990 über die Gründung des EWR. Mit dem EWR sollten die

¹ S. Bericht des Bundesrates «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU» vom 9. Juni 2023 in Erfüllung der Postulate 13.3151 Aeschi Thomas vom 20. März 2013, 14.4080 Grüne Fraktion vom 8. Dezember 2014, 17.4147 Naef vom 14. Dezember 2017, 21.3618 Sozialdemokratische Fraktion vom 1. Juni 2021, 21.3654 Cottier vom 8. Juni 2021, 21.3667 Grüne Fraktion vom 9. Juni 2021, 21.3678 Fischer Roland vom 10. Juni 2021, 21.4450 Z'graggen vom 15. Dezember 2021, 22.3172 Maitre vom 16. März 2022 und der Motion 21.4184 Minder vom 30. September 2021.

² Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR **0.632.401**.

EFTA-Mitgliedstaaten an einem Grossteil des gerade entstehenden EU-Binnenmarkts partizipieren. Der «Europäische Wirtschaftsraum» wurde schliesslich per 1. Januar 1994 Wirklichkeit. Das EWR-Abkommen³ war am 2. Mai 1992 unterzeichnet worden, scheiterte in der Schweiz aber in der Volksabstimmung vom 6. Dezember desselben Jahres (Volk: 50,3 % Nein; Stände: 16,0 Nein). Die drei anderen der nunmehr noch vier EFTA-Mitgliedstaaten – Island, Liechtenstein und Norwegen – traten dem EWR dagegen bei.

In dieser veränderten Situation, und weil das Freihandelsabkommen von 1972 die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft nicht genügend abdeckte, wählte die Schweiz einen neuen Ansatz. Sie verhandelte mit der EU fortan bilateral – das heisst nicht im EFTA-Verbund – und sektoriell – das heisst über eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt lediglich in bestimmten Bereichen von gemeinsamem Interesse. Nach langen Verhandlungen konnte am 21. Juni 1999 ein Paket von sieben sektoriellen Abkommen abgeschlossen werden, die Bilateralen I (Personenfreizügigkeit⁴, technische Handelshemmnisse⁵, öffentliches Beschaffungswesen⁶, Landwirtschaft⁷, Forschung⁸, Luftverkehr⁹ und Landverkehr¹⁰). Bei einigen davon handelte es sich um Binnenmarktabkommen, bei anderen um Kooperationsabkommen mit der EU. Das Paket wurde am 21. Mai 2000 vom Volk im Rahmen eines fakultativen Referendums mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 67,2 Prozent gutgeheissen. Es folgte ein Paket von neun weiteren Abkommen, die Bilateralen II, die am 26. Oktober 2004 unterzeichnet

³ Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3.

⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR **0.142.112.681**.

⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR **0.946.526.81**.

⁶ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, SR **0.172.052.68**.

⁷ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, SR **0.916.026.81**.

⁸ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit (mit Anhängen und Schlussakte), SR **0.420.513.1** (ursprüngliches Forschungsabkommen der Bilateralen I, ausgelaufen am 31. Dezember 2002, danach mehrere Folgeabkommen).

⁹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, SR **0.748.127.192.68**.

¹⁰ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, SR **0.740.72**.

wurden (Schengen¹¹/Dublin¹², Zinsbesteuerung [heute: automatischer Informationsaustausch]¹³, Betrugsbekämpfung¹⁴, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte¹⁵, Kultur¹⁶, Umwelt¹⁷, Statistik¹⁸, Ruhegehälter¹⁹ und Bildung/Berufsbildung/Jugend²⁰). Sieben Abkommen unterstanden dem fakultativen Referendum, das indes einzig gegen die Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin ergriffen wurde. Das Volk nahm diese am 5. Juni 2005 mit 54,6 Prozent Ja-Stimmen an. Zu den beiden Paketen kommen weitere ältere und jüngere Abkommen der Schweiz mit der EU von unterschiedlichem Gewicht. Der sogenannte bilaterale Weg beruht heute auf einem Netz von über hundert Abkommen.²¹ Mit den Jahren ist zwischen der Schweiz und

- 11 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR **0.362.31**.
- 12 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR **0.142.392.68**.
- 13 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten, SR **0.641.926.81**.
- 14 Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, SR **0.351.926.81**.
- 15 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, SR **0.632.401.23**.
- 16 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung (mit Anhängen und Schlussakte), SR **0.784.405.226.8** (ursprüngliches MEDIA-Abkommen der Bilateralen II, ausgelaufen am 31. Dezember 2006, danach Folgeabkommen von 2007).
- 17 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET), SR **0.814.092.681**.
- 18 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, SR **0.431.026.81**.
- 19 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen ehemaligen Beamten der Organe und Agenturen der Europäischen Gemeinschaften, SR **0.672.926.81**.
- 20 Politische Absichtserklärung, danach folgend: Abkommen vom 15. Februar 2010 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Programm «Jugend in Aktion» und am Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (2007–2013) (mit Anhängen), SR **0.402.268.1**.
- 21 Abrufbar unter: www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Überblick. S. ferner die Arbeiten zu einer Beurteilung der Regelungsunterschiede zwischen dem schweizerischen Recht und dem Recht der EU im Bereich der Binnenmarktabkommen der Bilateralen I: Schlussbericht von alt Staatssekretär Mario Gattiker vom Mai 2022.

der EU somit eine einzigartige Zusammenarbeitsordnung entstanden. Für die EU hatte diese allerdings stets einen provisorischen Charakter, da sie von einer letztendlichen Mitgliedschaft der Schweiz ausging – dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines vormals eingereichten Beitrittsgesuchs der Schweiz, das der Bundesrat schliesslich am 27. Juli 2016 zurückzog. Dass die EU auch nach dem Rückzug des Gesuchs grundsätzlich mit einer Weiterführung des bilateralen Wegs einverstanden war, stellt alles andere als eine Selbstverständlichkeit dar, handelt es sich doch um ein Arrangement, wie es die EU mit keinem anderen Drittstaat kennt.

Ab 2010 prüften die Schweiz und die EU die Möglichkeit eines institutionellen Rahmens für das zwischen ihnen bestehende Vertragsgeflecht und verhandelten ab Mai 2014 über ein mögliches entsprechendes Abkommen. Dieses sollte namentlich Fragen wie die Übernahme von EU-Recht in die Abkommen sowie die Rechtsauslegung, Überwachung und Streitbeilegung regeln. Ende 2018 erklärte die EU die Verhandlungen für beendet. Aus Sicht der Schweiz lag aber bei gewissen materiellen Punkten, vor allem im Kontext des Freizügigkeitsabkommens (FZA) und der staatlichen Beihilfen, noch keine zufriedenstellende Lösung vor. Als eine solche auch in Nachverhandlungen nicht erzielt werden konnte, entschied der Bundesrat am 26. Mai 2021, den Abkommenstext nicht zu unterzeichnen.

Die EU hatte zuvor schon erklärt, dass sie ohne eine Regelung der institutionellen Fragen und der staatlichen Beihilfen sowie ohne permanenten Schweizer Kohäsionsbeitrag keine neuen Abkommen mit der Schweiz mehr abschliessen werde und bestehende Binnenmarktabkommen nur noch aktualisiere, wenn dies in ihrem überwiegenden Interesse liege. Solche Aktualisierungen sind immer dann erforderlich, wenn die zugrundeliegende Gesetzgebung in der Schweiz und in der EU ändert. Ohne sie drohen die Abkommen schrittweise an Wert zu verlieren. Die Weiterführung des bilateralen Wegs ist damit ungesichert.

1.2 Geprüfte Alternativen und Paketansatz

Nach dem Ende der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen prüfte der Bundesrat die verschiedenen grundsätzlichen Handlungsoptionen, die sich der Schweiz für ihr künftiges Verhältnis zur EU eröffnen. Er legte seine Überlegungen im Bericht «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU» dar, dessen definitive Fassung er nach Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat am 9. Juni 2023 beschloss. Ausgangspunkt der Prüfung sind die Staatsziele der Eidgenossenschaft, wie sie in Artikel 2 BV²² – dem Zweckartikel – festgehalten sind, darunter die Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit, die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung und eine friedliche und gerechte internationale Ordnung. Basierend auf den Staatszielen und den daraus folgenden schweizerischen Interessen definiert der Bericht vier Kriterien zur Bewertung der europapolitischen Optionen: erstens der Grad der wirtschaftlichen Integration mit der EU, zweitens die Möglichkeit von (nichtwirtschaftlichen) Kooperationen, drittens der sich

²² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

der Schweiz bietende politische Handlungsspielraum und viertens die aussenpolitische Machbarkeit.

Es existiert keine Handlungsoption, mit der sich sämtliche Staatsziele oder alle vier Kriterien im jeweils maximalen Umfang erfüllen lassen. Stattdessen tun sich Zielkonflikte auf. Für sich alleine genommen weisen die einzelnen Ziele (bzw. Kriterien) in unterschiedliche europapolitische Richtungen. Es gilt deshalb Abwägungen vorzunehmen, um denjenigen Ansatz zu wählen, der die Kriterien zwar nicht vollständig, aber übers Ganze hinweg im optimalen Mass erfüllt. Insgesamt hat der Bundesrat im Bericht vier grundsätzliche Handlungsoptionen näher betrachtet, die hier mit einer weiteren, zunächst offensichtlich scheinenden ergänzt werden sollen – der des Verzichts auf ein aktives Handeln.

1. **Nichtstun.** Diese erste Option mag auf den ersten Blick offensichtlich sein. Schliesslich ist die Schweiz mit den bestehenden Strukturen im Verhältnis zur EU gut gefahren – weshalb also etwas daran ändern? Das Problem liegt darin, dass Passivbleiben nicht etwa bedeutet, den Status quo zu erhalten. Da die EU prinzipiell keine Aktualisierungen existierender Binnenmarktabkommen mehr billigt, würden diese mittel- und langfristig ihre Wirkung weitestgehend verlieren. Die Gefahr ist gross, dass vom heutigen Gefüge der bilateralen Abkommen schliesslich nurmehr ein Rumpf übrigbliebe, wobei in dessen Zentrum das alte Freihandelsabkommen von 1972 sowie die bestehenden, nichtaktualisierten Binnenmarktabkommen stünden. Den Bedürfnissen der Schweiz und ihrer Wirtschaft wäre damit nicht Genüge getan. Auch punktuelle neue Vereinbarungen mit der EU in Bereichen des EU-Binnenmarkts, bei welchen sich eine Zusammenarbeit aufdrängt (etwa im Strommarkt), lassen sich in diesem Szenario nicht mehr realisieren.
2. **Reines Freihandelsverhältnis.** Die Schweiz baut den Rahmen ihrer wirtschaftlichen Integration mit der EU auf ein tieferes Niveau zurück. Dieser besteht dann im Wesentlichen aus einem Abbau der tarifären Handelshemmnisse (Zölle und Kontingente). Dagegen fallen alle diejenigen Erleichterungen weg, die auf Rechtsharmonisierung beruhen, womit die Schweizer Wirtschaft mit neuen (nichttarifären) Handelshemmnissen konfrontiert wäre. Ohne vorgesehene Rechtsharmonisierung vergrössert sich der politische Handlungsspielraum der Schweiz nur scheinbar. Faktisch fällt der Zugewinn aber vergleichsweise bescheiden aus, da sich die Schweiz angesichts der Bedeutung des EU-Markts häufig veranlasst sehen dürfte, EU-Recht einseitig zu übernehmen (autonomer Nachvollzug). Das reine Freihandelsverhältnis kann sich auf das Freihandelsabkommen von 1972 oder auf ein modernisiertes, erweitertes Freihandelsabkommen mit der EU stützen. Bei reinem Freihandel ohne Rechtsharmonisierung besteht im Ver-

gleich zu heute wenig Potenzial für Erweiterungen, am ehesten im Landwirtschafts- und beschränkt im Dienstleistungsbereich, wobei diese den Interessen beider Seiten entsprechen müssten.²³

3. **Weiterführung des bilateralen Wegs.** Mit dem seit den neunziger Jahren verfolgten Ansatz ist es gelungen, zwischen der Schweiz und der EU in ausgewählten Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse zu schaffen und darüber hinaus auf weiteren Gebieten zu kooperieren, vor allem mit der Schengen/Dublin-Assoziierung. Zwar bestehen Lücken, aber die wesentlichen Bedürfnisse der Schweiz und namentlich der Schweizer Wirtschaft sind erfüllt. Auch konnte die Schweiz ihren politischen Handlungsspielraum wahren, wenn auch bisher die Möglichkeiten beschränkt sind, an der für sie relevanten Entscheidungsfindung innerhalb der EU mitzuwirken. Mit der Ankündigung der EU, die bestehenden Binnenmarktabkommen nur noch eingeschränkt zu aktualisieren und keine neuen Abkommen mehr abschliessen zu wollen, ist die Fortsetzung des bisherigen Vorgehens aber ungewiss geworden – die aussenpolitische Machbarkeit des bilateralen Wegs ist in Frage gestellt.
4. **Beitritt zum EWR.** Die Schweiz, die den EWR-Vertrag einst mit aushandelte, dürfte diesem vermutlich weiterhin ohne allzu grosse Hindernisse beitreten können, sollte sie sich dazu entscheiden. Anders als über den bilateralen Weg nimmt sie dann nicht mehr nur in ausgewählten Bereichen, also nicht mehr sektoriell, am EU-Binnenmarkt teil. Stattdessen gilt der Grössteil des EU-Binnenmarktrechts auch für die Schweiz (einschliesslich dasjenige zu horizontalen Politiken wie den staatlichen Beihilfen mit wenig Spielraum für Ausnahmen). Der Schweizer Wirtschaft stellen sich damit nur noch wenige Marktzugangshindernisse, am stärksten noch auf dem Gebiet der Landwirtschaft und aufgrund der weiterhin bestehenden Zollgrenze. Kooperationen, wie sie die Schweiz im Rahmen des bilateralen Wegs kannte, sind auch unter dem EWR-Regime möglich. Im EWR gehen die Pflichten im Rahmen der dynamischen Übernahme von EU-Recht deutlich weiter als die Rechte zur Mitwirkung bei der Schaffung des Rechts.
5. **Beitritt zur EU.** Als EU-Mitgliedstaat erlangt die Schweiz die volle Binnenmarktbeteiligung und den Zugang zu sämtlichen EU-Kooperationen. Ein solches Ausmass an Integration geht über die Bedürfnisse der Schweiz und ihrer Wirtschaft hinaus. Anders als bei einer EWR-Mitgliedschaft hat die Schweiz zwar die vollen Mitwirkungsrechte innerhalb der EU. Diese

²³ S. Bericht des Bundesrates vom Juni 2015 in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen». Als Beispiel für breite Freihandelsabkommen ohne Rechtsharmonisierung s. die Abkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich sowie mit Kanada: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits, ABl. L 444 vom 31.12.2020, S. 14; Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl. L 11 vom 14.1.2017, S. 23.

vermögen aber die Beschränkung des Rahmens autonomer Gestaltung nicht wettzumachen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die innerstaatlichen Verschiebungen in der Schweiz mitberücksichtigt werden. Die direkte Demokratie und der Föderalismus werden, wenn nicht formell, so doch sicher faktisch geschwächt. Denkbar ist eine Befreiung von bestimmten Pflichten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen (z. B. betreffend die Übernahme der gemeinsamen Währung, des Euro), dies aber sicher nur in beschränktem Ausmass.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der bilaterale Weg weiterhin die geeignetste Option ist, um das Verhältnis der Schweiz zur EU zu gestalten. Dieser weist das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen und politischem Gestaltungsspielraum auf. Ein reines Freihandelsverhältnis würde der engen Verflechtung der schweizerischen Volkswirtschaft mit derjenigen der EU entgegenwirken, gleiches gilt längerfristig für schlichtes Passivbleiben. Eine EWR- und eine EU-Mitgliedschaft andererseits würden den Handlungsspielraum der Schweiz in unverhältnismässiger Weise einschränken.

Mit diesem Ausgangspunkt hat der Bundesrat am 23. Februar 2022 beschlossen, die offenen Punkte in den Gesamtbeziehungen zur EU auf der Grundlage eines breiten Paketansatzes anzugehen. Bei den institutionellen Fragen hat er sich für einen vertikalen Ansatz entschieden, mit dem Ziel, diese Elemente in den einzelnen Binnenmarktabkommen zu verankern. Er erachtete den breiten Paketansatz als geeignet, den thematischen Gegenstand von Verhandlungen mit der EU so anzureichern, dass ein beiderseits passender Ausgleich eher erreicht werden kann.

Das Paket besteht einerseits aus einem **Stabilisierungsteil** mit den folgenden Elementen:

- **Institutionelle Elemente.** Die bestehenden fünf Binnenmarktabkommen (Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft) sowie künftige Binnenmarktabkommen werden mit Elementen betreffend die Auslegung, Überwachung, dynamische Rechtsübernahme und Streitbeilegung ergänzt. Prinzipien und Ausnahmen schützen essenzielle Interessen der Schweiz.
- **Staatliche Beihilfen.** Mit den EU-Beihilferegeln gleichwertige Bestimmungen werden in die relevanten Binnenmarktabkommen eingefügt, also in das Luft- und das Landverkehrsabkommen sowie in das neue Stromabkommen. Die Schweiz hat dabei ihre eigenen, äquivalenten Überwachungsstrukturen.
- **Kooperationsabkommen.** Diese regeln die Beteiligung der Schweiz an Programmen der EU auf den Gebieten Forschung, Bildung, Weltraum sowie Gesundheit.
- **Beitrag.** Ein rechtsverbindlicher Mechanismus regelt und verstetigt den Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten.

Andererseits werden mit dem **Weiterentwicklungsteil** die bilateralen Beziehungen zusätzlich in ausgewählten Bereichen von gemeinsamem Interesse ausgebaut.

- **Neue Abkommen.** Zwei neue Binnenmarktabkommen auf den Gebieten Strom und Lebensmittelsicherheit sowie ein neues Kooperationsabkommen auf dem Gebiet der Gesundheit erweitern die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in materieller Hinsicht.

Nicht Teil des Pakets ist insbesondere das Freihandelsabkommen von 1972 inklusive seiner Protokolle.

Vorgesehen sind zudem Gefässe für den regelmässigen und breiten Kontakt, darunter ein hochrangiger Dialog und eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Parlamente. Der Finanzregulierungsdialog Schweiz–EU ist bereits wiederaufgenommen worden. Ferner legt eine gemeinsame Erklärung Übergangsregeln für die Phase ab Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Pakets fest.

1.3 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

1.3.1 Exploratorische Phase und Verhandlungsmandat

Am 23. Februar 2022 entschied der Bundesrat, mit der EU exploratorische Gespräche zum Paketansatz aufzunehmen.

In den ersten Gesprächsrunden zeigte sich, dass die EU grundsätzlich bereit war, auf den Paketansatz des Bundesrates einzutreten. In diversen Punkten waren aber Differenzen zwischen der Schweiz und der EU festzustellen. Der Bundesrat entschied deshalb am 17. Juni 2022, die exploratorischen Gespräche zu intensivieren. Ab Juli 2022 fanden erste technische Gespräche zwischen der Schweiz und der EU, unter Einbezug der jeweiligen Fachämter beziehungsweise zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission statt; diese ergänzten ab diesem Zeitpunkt die politischen und die diplomatischen Kontakte. Die EU machte die Verschriftlichung der Ergebnisse des Prozesses in einem gemeinsamen Dokument zur Voraussetzung, um in einen Verhandlungsprozess einzusteigen. Dieses Vorgehen entsprach auch der Absicht des Bundesrates, weil es erlaubte, nach Beendigung der exploratorischen Gespräche abzuschätzen, ob allfällige Verhandlungen tatsächlich erfolgreich geführt werden könnten.

Zur Stärkung der politischen und inhaltlichen Steuerung der Gespräche mit der EU und den inländischen Akteuren setzte der Bundesrat am 31. August 2022 eine Projektorganisation unter der Leitung des Vorstehers des EDA ein. Diese Organisation umfasst eine Steuerungsgruppe, in der alle Departemente und die Bundeskanzlei (BK) vertreten sind, sowie ein enger gefasstes Gremium (Kerngruppe), dem das EDA, das EJPD, das WBF und die BK angehören. Bereits ab Sommer 2021 erfolgte die Einbindung der innenpolitischen Akteure systematisch. Bei der Schaffung der Projektorganisation wurde sodann ein beratender Ausschuss (*Sounding Board*) institutionalisiert, welcher den direkten Einbezug der Kantone, der Sozialpartner und der Wirtschaft erlaubt. Dieses Gremium wird ebenfalls vom Vorsteher des EDA geleitet.

Nachdem der Bundesrat am 29. März 2023 vom Stand der exploratorischen Gespräche Kenntnis genommen hatte, beauftragte er die Bundesverwaltung, Eckwerte für ein Verhandlungsmandat auszuarbeiten. Diese wurden am 21. Juni 2023 als Grundlage für die spätere Erarbeitung eines Mandatsentwurfs verabschiedet. Der Bundesrat beauftragte in der Folge das EDA, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem WBF die Gespräche mit der EU fortzuführen, um die gemeinsame Basis im Hinblick auf die möglichen Verhandlungen zu konsolidieren.

In den folgenden Monaten gelang es den Delegationen der Schweiz und der EU, ein gemeinsames Dokument (*Common Understanding*²⁴) zu finalisieren, das die wesentlichen Resultate der exploratorischen Gespräche festhielt. Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Dokument der Delegationsleitenden beider Seiten auf diplomatisch-technischer Ebene, das als solches nicht rechtsverbindlich ist. Das Dokument skizziert Landezonen in allen Bereichen des Paketansatzes. Die Schweiz und die EU verständigten sich zudem auf gewisse Übergangsmassnahmen, zum Beispiel den provisorischen Zugang der Schweiz zu bestimmten Forschungsprogrammen ab Verhandlungsbeginn. Die exploratorischen Gespräche wurden Ende Oktober 2023 abgeschlossen.

Insgesamt fanden während der exploratorischen Phase mit der EU – neben regelmässigen politischen Kontakten – elf Sondierungsrunden auf diplomatischer Ebene und 46 Gespräche auf technischer Ebene sowie im Rahmen der innenpolitischen Projektorganisation 33 Sitzungen der Steuerungsgruppe und zwölf des *Sounding Boards* statt. Der Bundesrat orientierte zudem die Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte laufend über die innen- und aussenpolitischen Entwicklungen. Auch auf technischer Ebene waren die innenpolitischen Ansprechpartner an thematischen Arbeitsgruppen beteiligt.

Nach Abschluss der exploratorischen Gespräche wurden deren Ergebnisse vom Bundesrat in seiner Sitzung vom 8. November 2023 vertieft geprüft. Er kam zum Schluss, dass eine ausreichende Basis für die Aufnahme von Verhandlungen vorlag. Insbesondere konnten in den exploratorischen Gesprächen Lösungen für die «Stolpersteine» des institutionellen Abkommens gefunden werden.

Entsprechend verabschiedete der Bundesrat am 15. Dezember 2023 einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat.²⁵ Die Aussenpolitischen Kommissionen, weitere interessierte parlamentarische Kommissionen sowie die Kantone wurden zum Mandatsentwurf konsultiert. Die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden zur Stellungnahme eingeladen. Der Bundesrat stellte daraufhin fest, dass eine grosse Mehrheit der befragten Akteure die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU auf der Grundlage des Paketansatzes unterstützte.²⁶ Anhand der Ergebnisse der Konsultationen präziisierte er den

²⁴ [https://www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU](https://www.eda.admin.ch/europa>Bilateraler+Weg>Stabilisierung+und+Weiterentwicklung+des+bilateralen+Wegs>Paket+Schweiz-EU)

²⁵ [https://www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU](https://www.eda.admin.ch/europa>Bilateraler+Weg>Stabilisierung+und+Weiterentwicklung+des+bilateralen+Wegs>Paket+Schweiz-EU)

²⁶ Der Bericht über die Ergebnisse der Konsultation ist abrufbar unter: [https://www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU](https://www.eda.admin.ch/europa>Bilateraler+Weg>Stabilisierung+und+Weiterentwicklung+des+bilateralen+Wegs>Paket+Schweiz-EU).

Entwurf des Verhandlungsmandates und verabschiedete es am 8. März definitiv.²⁷ Kurz darauf, am 12. März 2024, verabschiedete die EU ihrerseits ihr Verhandlungsmandat.²⁸

1.3.2 Verhandlungsphase

Am 18. März 2024 eröffneten Bundespräsidentin Viola Amherd und die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, in Anwesenheit der jeweiligen Chefunterhändler – Patric Franzen, stellvertretender Staatssekretär, für die Schweiz und Richard Szostak, Direktor, für die EU – offiziell die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU.

Im Verlauf der Verhandlungen fanden mehrere Kontakte auf politischer Ebene zwischen Bundespräsidentin Viola Amherd und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, sowie zwischen Bundesrat Ignazio Cassis und dem für die Beziehungen zur Schweiz zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Maroš Šefčovič, statt. Auf diplomatischer Ebene fanden ebenfalls Austausche zwischen dem Staatssekretär des EDA und dem Kabinettschef von Vizepräsident Maroš Šefčovič statt. Diese Kontakte auf politischer und diplomatischer Ebene setzten Impulse für den Prozess. Die Verhandlungen wurden von den Chefunterhändlern geführt. Diese trafen sich auf ihrer Ebene rund dreimal im Monat, zuzüglich häufigere punktuelle Kontakten. Sie waren für die Leitung des gesamten Verhandlungsprozesses verantwortlich. Zudem befassten sie sich mit Fragen, die nicht in den einzelnen Verhandlungsgruppen geklärt werden konnten. Dabei zogen sie die für die jeweiligen Themen zuständigen Unterhändler der Verhandlungsgruppen bei. Es gab 14 Verhandlungsgruppen zu folgenden Themenbereichen: **(i)** institutionelle Elemente, **(ii)** staatliche Beihilfen, **(iii)** Personenfreizügigkeit (Zuwanderung), **(iv)** Personenfreizügigkeit (Lohnschutz), **(v)** Landverkehr, **(vi)** gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, **(vii)** Luftverkehr, **(viii)** Lebensmittelsicherheit und Landwirtschaft, **(ix)** Strom, **(x)** Gesundheit, **(xi)** Programme, **(xii)** Weltraum, **(xiii)** Schweizer Beitrag und **(xiv)** transversale Elemente. Die Schweizer Delegationen in diesen Verhandlungsgruppen wurden jeweils von zwei Unterhändlern geleitet, einer aus dem fachlich zuständigen Departement und einer aus der Abteilung Europa des Staatssekretariats EDA. Den Delegationen gehörten Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Bundesdepartemente, der Kantone, sofern deren Zuständigkeiten betroffen waren, und der Mission der Schweiz bei der EU an. Die Delegationen der EU in den Verhandlungsgruppen wurden von Unterhändlern aus den zuständigen Generaldirektionen und dem Generalsekretariat der Europäischen Kommission geleitet. Die meisten Sitzungen der Chefunterhändler und der Verhandlungsgruppen fanden *online* statt, einige jedoch auch vor Ort in Bern oder in Brüssel.

An seiner Sitzung vom 26. Juni 2024 nahm der Bundesrat eine Standortbestimmung zu den Verhandlungen mit der EU vor. Er stellte in einigen Bereichen konkrete Fort-

²⁷ <https://www.eda.admin.ch/europa> > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU

²⁸ www.consilium.europa.eu > Nachrichten und Medien > Pressemitteilungen > 12. März 2024 (15:05)

schritte fest. In anderen Bereichen, vor allem bei der Zuwanderung und beim Lohnschutz, mussten sich die Positionen der Delegationen noch weiter annähern. Der Bundesrat beauftragte die Departemente, die Arbeiten auf aussen- und innenpolitischer Ebene weiterzuführen.

Am 4. Juli 2024 fand ein Telefongespräch zwischen Bundesrat Ignazio Cassis und dem Exekutiv-Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Maroš Šefčovič, statt. Dabei ging es namentlich um die Teilnahme der Schweiz an den europäischen Forschungsprogrammen. Am selben Tag hatte die EU nämlich beschlossen, dass sich die Forschenden aus der Schweiz an den ersten drei Ausschreibungen des Europäischen Forschungsrats für das Programmjahr 2025 gemäss der in der Sondierungsphase vorgesehenen Übergangregelung beteiligen dürfen. Bundesrat Ignazio Cassis und Exekutiv-Vizepräsident Maroš Šefčovič telefonierten am 20. September 2024 erneut, um eine Standortbestimmung zum Fortschreiten der Verhandlungen vorzunehmen und die nächsten Schritte zu besprechen. Auf dieses Gespräch folgten Treffen in Brüssel zwischen den Chefunterhändlern sowie zwischen dem Staatssekretär des EDA und dem scheidenden und dem neuen Kabinettschef von Exekutiv-Vizepräsident Maroš Šefčovič.

An seiner Sitzung vom 6. November 2024 führte der Bundesrat erneut eine vertiefte Diskussion über den Stand der Verhandlungen mit der EU und die Arbeiten im Hinblick auf die interne Umsetzung des Pakets. Er stellte fest, dass in den meisten Bereichen des Pakets substanzielle Fortschritte erzielt worden waren, insbesondere bei den institutionellen Fragen und den staatlichen Beihilfen. In anderen Bereichen, vor allem Personenfreizügigkeit, Strom und Schweizer Kohäsionsbeitrag, sollten die Verhandlungen im Hinblick auf eine Einigung der beiden Parteien weitergehen. Der Bundesrat beauftragte das EDA und die fünf anderen betroffenen Departemente (EJPD, WBF, UVEK, EDI und EFD), die Verhandlungen mit der EU weiterzuführen.

Am 28. November 2024 traf sich Bundesrat Ignazio Cassis in Begleitung des Chefunterhändlers und der Staatssekretäre des EDA, des SECO und des SEM ein weiteres Mal mit dem Exekutiv-Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Maroš Šefčovič, in Bern. Nach einer politischen Bilanzziehung zu den Verhandlungen stellten sie fest, dass die Verhandlungen in den meisten Bereichen des Pakets weit fortgeschritten waren und erörterten die noch offenen Fragen. Sie bekräftigten ihr Engagement, die Verhandlungen erfolgreich abzuschliessen, wobei ein materieller Abschluss der Verhandlungen bis Ende des Jahres angestrebt wurde, sofern der Inhalt qualitativ zufriedenstellend wäre.

An seiner Sitzung vom 20. Dezember 2024 nahm der Bundesrat mit Befriedigung vom erfolgreichen materiellen Abschluss der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU Kenntnis. Er stellte fest, dass die Schweizer Delegation die im Verhandlungsmandat festgesetzten Ziele in allen betroffenen Bereichen erreicht hatte. Er beauftragte die betroffenen Departemente, die nächsten Schritte für einen formellen Abschluss der Verhandlungen vorzubereiten. Am selben Tag trafen sich Bundespräsidentin Viola Amherd und die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, anlässlich des materiellen Abschlusses der Verhandlungen in

Bern und begrüßten das Verhandlungsergebnis. Von der Verabschiedung des Verhandlungsmandats durch den Bundesrat bis zum materiellen Abschluss der Verhandlungen wurden 197 Verhandlungssitzungen durchgeführt.

Nach dem materiellen Abschluss der Verhandlungen nahmen die Delegationen die formal-rechtliche Überarbeitung und Übersetzung der Dokumente im Hinblick auf den formellen Abschluss der Verhandlungen an die Hand.

1.3.3 Miteinbezug von Parlament, Kantonen und weiteren Interessensgruppierungen

Im Verlauf des gesamten Prozesses gewährleistete ein kontinuierlicher Austausch mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, den Kantonen, den Sozialpartnern und der Wirtschaft, dass die zentralen Akteure in der Schweiz stets über die Gespräche auf dem Laufenden waren und ihre Standpunkte einbringen konnten.

So war das Parlament während der verschiedenen Phasen eng in die Arbeit einbezogen. Dieser Einbezug erfolgte in erster Linie im Rahmen des für den europapolitischen Austausch institutionalisierten Formats der «Europapolitischen Aktualitäten», die bei jeder Sitzung beider Aussenpolitischen Kommissionen (APK) traktandiert sind. Während der exploratorischen Gespräche mit der EU zwischen März 2022 und Oktober 2023 fand in Anwesenheit einer Delegation des Bundesrates beziehungsweise des EDA 26-mal ein solcher Austausch statt. Auf Anfrage wurden andere Sachbereichskommissionen über den Stand der Arbeiten informiert. Die APK wurden im April 2022 über die vom Bundesrat am 23. Februar 2022 verabschiedeten Eckpunkte für ein Verhandlungspaket und die ersten Entwicklungen in den exploratorischen Gesprächen informiert²⁹. Um dem Informationsbedürfnis in Bezug auf die Stossrichtung des Pakets Rechnung zu tragen, schlug der Bundesrat den APK ausserdem vor, eine ausserordentliche Informationsveranstaltung zu diesem Thema durchzuführen. Neben der kontinuierlichen Information über den Verlauf der exploratorischen Gespräche wurden die APK Anfang 2023 zum Bericht des Bundesrates «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU» konsultiert³⁰, der auch auf die Sondierungen zum Paket Schweiz–EU eingeht.

Nach Abschluss der exploratorischen Gespräche mit der EU wurden die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zum Entwurf des Verhandlungsmandats konsultiert³¹. Anfang 2024 befassten sich acht verschiedene parlamentarische Kommissionen an zwanzig Sitzungen mit dem Mandat (APK und andere interessierte Kommissionen: Verkehr und Fernmeldewesen [KVF], Soziale Sicherheit und Gesundheit

²⁹ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (15. Dezember 2023): Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen.

³⁰ www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrates > 09.06.2023 > Bundesrat verabschiedet den Bericht Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU.

³¹ www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrates > 08.03.2024 > Beziehungen Schweiz–EU: Bundesrat verabschiedet das endgültige Verhandlungsmandat.

[SGK], Staatspolitische Kommission [SPK], Umwelt, Raumplanung und Energie [UREK], Wirtschaft und Abgaben [WAK], Wissenschaft, Bildung und Kultur [WBK] und Finanzen [FK]). Die APK sowie zwei weitere Sachbereichskommissionen (WAK, KVF) unterstützten den Mandatsentwurf in ihrer Stellungnahme an den Bundesrat. Die Kommissionen verlangten eine Reihe von Präzisierungen des Mandats, die der Bundesrat bei der Verabschiedung des endgültigen Verhandlungsmandats am 8. März 2024 weitgehend übernahm.

Danach wurde das Parlament über eine ausführliche und kontinuierliche Information der APK im Rahmen der «Europapolitischen Aktualitäten» in die Verhandlungsführung einbezogen. Während der Verhandlungen haben verschiedene Mitglieder des Bundesrates an nicht weniger als 13 Sitzungen der APK über die Verhandlungen informiert. Auch die EFTA/EU-Delegation des Parlaments wurde einbezogen, namentlich bei einem Austausch über die parlamentarische Zusammenarbeit Schweiz–EU (s. Ziff. 2.15). Bei diesem Verhandlungsthema, welches das Parlament direkt betrifft, wurden die APK Ende 2024 zum Entwurf des Protokolls mit der EU konsultiert. Die Kommissionen beider Räte unterstützten den Ansatz des Bundesrates. Ausserdem wurden auf Anfrage auch andere Sachbereichskommissionen über den Stand der Arbeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich informiert. Beispielsweise wurden die WBK mehrmals über die Gespräche zum Programm Horizon Europe informiert. Schliesslich fand über das institutionalisierte Vorgehen zur Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik gemäss Artikel 152 des Parlamentsgesetzes³² hinaus ein informeller Austausch auf verschiedenen Ebenen statt, um das Paket und seine innerstaatliche Umsetzung zu erörtern: z. B. mit den Präsidenten der APK und der Ständigen Subkommission für Europafragen der APK-N, aber auch mit den Fraktionen oder deren Vorsitzenden.

Auch der Einbezug der Kantone wurde durch den ständigen Austausch auf der politischen und technischen Ebene in jeder Phase des Prozesses zum Paket Schweiz–EU sichergestellt. Bundesrat und -verwaltung informierten die Kantone bereits während der exploratorischen Gespräche intensiv über deren Verlauf. Auch auf technischer Ebene waren die Kantone an thematischen Arbeitsgruppen beteiligt. Die Kantone wurden dann in Anwendung von Artikel 55 BV sowie des diese Verfassungsbestimmung konkretisierenden Mitwirkungsgesetzes³³ im Dezember 2023 zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates konsultiert. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) nahm am 2. Februar 2024 dazu Stellung. Sie befürwortete die Verhandlungslinien des Bundesrates und unterstützte die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU. Die Stellungnahme wurde von einer Mehrheit von 24 der 26 Kantone befürwortet.

Auf politischer Ebene wurde sichergestellt, dass kantonale politische Vertreterinnen und Vertreter vor, während und nach den Verhandlungen laufend informiert wurden und die Möglichkeit hatten, sich zu äussern: *(i)* Einerseits waren die Kantone in zwei

³² RS 171.10

³³ Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1); Vereinbarung vom 7. Oktober 1994 zwischen Bundesrat und KdK.

institutionalisierten Gefässen vertreten, nämlich im Europadialog Bund–Kantone und mit einer Vertretung im *Sounding Board* der Projektorganisation. **(ii)** Andererseits wurde ein regelmässiger Austausch mit dem Schweizer Chefunterhändler und weiteren Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung in der Europakommission der KdK organisiert. Bis zur Eröffnung der Vernehmlassung wurden insgesamt 22 Europadialoge und 25 Sitzungen des *Sounding Boards* durchgeführt. Daneben nahmen diverse hochrangige Mitglieder der Bundesverwaltung, darunter zwei Staatssekretäre und der Chefunterhändler, an rund zehn Sitzungen der Europakommission der KdK teil.

Als zentrale Partner des Bundes wurden die Kantone auch stark in die Verhandlungsorganisation einbezogen. So waren sie in acht (von insgesamt 14) Verhandlungsgruppen, die Themen mit kantonaler Zuständigkeit behandelten, durch fachliche Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen und relevanter Direktorenkonferenzen (DK) in den Schweizer Verhandlungsdelegationen vertreten (s. Ziff. 2.1, 2.2., 2.3, 2.5, 2.8, 2.11, 2.13): Kantonale Vertreterinnen und Vertreter waren in den Verhandlungsgruppen zu den Institutionellen Modulen, den staatlichen Beihilfen, PFZ – Zuwanderung, PFZ – Lohnschutz, Landverkehr, Storm, Gesundheit und Programme vertreten. Beteiligte Direktorenkonferenzen waren die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Konferenz der Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren (VDK), die Konferenz der kantonalen Direktorinnen und Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KÖV), die Konferenz der Energiedirektorinnen und -direktoren (EnDK), die Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und die Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK). In den Arbeitsgruppen Bund–Kantone hatten die Kantone weitere Gelegenheit, sich auf technischer Ebene einzubringen. Auf der innenpolitischen Ebene wurden die Kantone durch die zuständigen Ämter eng in die Erarbeitung der jeweiligen inländischen Umsetzungsgesetzgebung involviert. Die Ergebnisse dieses technischen Austauschs konnten anschliessend in den oben genannten politischen Gremien (Europadialog, *Sounding Board*) diskutiert werden. Nach den Verhandlungen lief der Austausch in den institutionalisierten Gefässen Europadialog und *Sounding Board* weiter.

Weitere institutionelle Partner des Bundes wie Städte und Gemeinden, beziehungsweise der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV), wurden bei verschiedenen Gelegenheiten vom Departementschef des EDA oder dem Staatssekretär des EDA über den Stand der Verhandlungen informiert und konnten dabei ihre Anliegen einbringen.

Die Sozialpartner und die Wirtschaft wurden während der exploratorischen Gespräche sowie Verhandlungen eng einbezogen. Neben etwa 110 Sitzungen der fachspezifischen innenpolitischen Gremien zu Lohnschutz, Zuwanderung, Strom und Landverkehr (Weitere Ausführungen s. Ziff. 2) waren der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), Travail.Suisse, der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) sowie economiesuisse Teil des *Sounding Boards*. Dieses Gremium tagt monatlich unter der Leitung des Departementschefs des EDA. Bis zur Eröffnung der Vernehmlassung fanden insgesamt 25 Sitzungen statt. Im Rah-

men des *Sounding Boards* wurden die Sozialpartner und economicsuisse kontinuierlich über den Fortschritt der exploratorischen Gespräche, der Verhandlungen und der inländischen Umsetzung informiert und konnten ihre Anliegen einbringen. Ergänzend dazu fanden regelmässig weitere Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Departemente auf Bundesrats- und Direktionsstufe, dem Chefunterhändler sowie den Sozialpartnern und economicsuisse statt.

Die Spitzen der grössten politischen Parteien, Vertreterinnen und Vertreter weiterer Gewerkschaften, Angestelltenverbände, Wirtschafts- und Branchenverbände, Handelskammern sowie der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und Swissgrid waren aktiv in den Informationsaustausch eingebunden und wurden dabei zum Stand der exploratorischen Gespräche, der Verhandlungen und zur inländischen Umsetzung durch die zuständigen Departemente und das EDA auf technischer und politischer Ebene informiert. Weiter wurden zivilgesellschaftliche Organisationen bei verschiedenen Gelegenheiten informiert und ihre Anliegen entgegengenommen. Alle interessierten Akteurinnen und Akteure hatten zudem die Möglichkeit, sich zum Verhandlungsmandat zu äussern. Die Anliegen wurden, soweit möglich in den Verhandlungen berücksichtigt.

1.3.4 Verhandlungsergebnis

Das aus den Verhandlungen hervorgegangene Paket entspricht dem vom Bundesrat am 23. Februar 2022 beschlossenen Ansatz. Es besteht aus zwei Teilen: einem Teil über die Stabilisierung und einem Teil über die Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU. Der Stabilisierungsteil umfasst **(i)** die sektorielle Verankerung von institutionellen Elementen in den bestehenden Binnenmarktabkommen Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (MRA), Land- und Luftverkehr unter Berücksichtigung von Ausnahmen, Absicherungen und Prinzipien, **(ii)** die Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen in die bestehenden Land- und Luftverkehrsabkommen, **(iii)** weitere Anpassungen der bestehenden Abkommen (Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (MRA), Land- und Luftverkehr sowie Landwirtschaft), **(iv)** Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung, Bildung und Weltraum sowie **(v)** die Verstetigung des Schweizer Beitrags. Die Elemente des Stabilisierungsteils können nur gemeinsam in Kraft treten. Der Weiterentwicklungsteil umfasst **(i)** neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Strom (inkl. institutionelle Elemente und staatliche Beihilfen) und Lebensmittelsicherheit (inkl. institutionelle Elemente) sowie **(ii)** ein neues Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit. Jedes Element des Weiterentwicklungsteils kann unabhängig von den anderen in Kraft treten, sofern die Instrumente des Stabilisierungsteils in Kraft treten (s. Kap. 2 zu den einzelnen Verhandlungsergebnissen und Ziff. 2.1.5.6 zu den Bestimmungen zum Inkrafttreten). Die Schweiz und die EU streben zudem nach einem regelmässigen politischen Austausch in unterschiedlichen Bereichen. Folglich wurden **(i)** ein hochrangiger Dialog und **(ii)** eine institutionalisierte parlamentarische Zusammenarbeit beschlossen.

Die Schweiz und die EU haben darüber hinaus in einer Gemeinsamen Erklärung den Umfang der Partnerschaft und der Zusammenarbeit im Zeitraum von Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Pakets festgelegt. Sie haben sich insbesondere auf folgende Punkte geeinigt:

-
- Der Umfang der Zusammenarbeit im Rahmen der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sollte ausgebaut werden.
 - Seit dem 1. Januar 2025 wird die Übergangsregelung im Bereich Forschung und Innovation vollständig angewandt. Dies ermöglicht den Schweizer Einrichtungen den Zugang zu fast allen Ausschreibungen der Programme Horizon Europe, Euratom und Digital Europe.
 - Die Schweiz und die EU arbeiten zusammen, um die Sicherheit und das reibungslose Funktionieren der Stromnetze aufrechtzuerhalten und die Bevölkerung im Falle schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren zu schützen, insbesondere durch die technische Beteiligung an den EU-Instrumenten zur Gesundheitssicherheit. Sie verlängern ausserdem die Übergangsmassnahmen, damit die Schweiz über das Jahr 2025 hinaus an der Eisenbahngentur der Europäischen Union teilnehmen kann.
 - Der Dialog über die Finanzmarktregulierung, der am 4. Juli 2024 wieder aufgenommen wurde, wird fortgesetzt.
 - Die Schweiz und die EU arbeiten eng und nach Treu und Glauben zusammen, um das gute Funktionieren der bestehenden Binnenmarktabkommen sicherzustellen. Insbesondere führen sie Gespräche über die Umsetzung des MRA.
 - Aufgrund der Sensibilität, die der Ratifikationsprozess des Pakets für die Schweiz und die EU aufweist, sollten beide Parteien auf seinen Abschluss hinwirken und gleichzeitig ihre bilateralen Beziehungen festigen.

Diese Gemeinsame Erklärung ist rechtlich unverbindlich. Der Abschluss der Erklärung liegt gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV³⁴ in der Kompetenz des Bundesrates.

Betreffend die inländische Genehmigung kann der Bundesrat Abkommen in einem Bundesbeschluss gebündelt und gemeinsam vorlegen (horizontale Bündelung). Sie müssen einen sachlichen Zusammenhang zueinander aufweisen (Einheit der Materie). Das Recht der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) muss in einem verhältnismässigen Ausgleich zu den öffentlichen Interessen an einer Bündelung der Abkommen stehen. Den Behörden kommt dabei ein substantieller Ermessensspielraum zu.

Der Bundesrat schlägt vor, das Paket Schweiz–EU in einen Stabilisierungs- und einen Weiterentwicklungsteil zu unterteilen. Die Elemente des Stabilisierungsteils sollen in einem Bundesbeschluss vorgelegt werden. Sie sind sachlich dadurch verbunden, dass sie der *Stabilisierung* des bilateralen Wegs dienen. Bei den drei Abkommen des Weiterentwicklungsteils handelt es sich um eine *Weiterentwicklung* des bilateralen Wegs. Sie werden vom Bundesrat je in einem separaten Bundesbeschluss vorgelegt.

Die Abkommen erfordern eine Umsetzung in verschiedenen Bundesgesetzen. Diese können in den jeweiligen Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens

bzw. der Abkommen aufgenommen werden, wenn diese dem fakultativen Referendum (mit Volksmehr) unterstehen (vertikale Bündelung, vgl. Art. 141a Abs. 2 BV). Nach der Praxis gilt das auch für flankierende oder kompensatorische Massnahmen in der Form eines Bundesgesetzes.

Der Bundesrat legt dem Parlament somit insgesamt vier referendumsfähige Bundesbeschlüsse vor: einen über den Stabilisierungsteil sowie je einen für die drei neuen Abkommen des Weiterentwicklungsteils (s. Ziff. 4).

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Der Bundesrat will die Beziehungen zur EU, welche die Schweiz über den sogenannten bilateralen Weg regelt, stabilisieren und weiterentwickeln. So hat er es unter anderem in der Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027, der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 (APS) sowie in der 2021 verabschiedeten Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik festgehalten³⁵. Er will dies durch die Aktualisierung bestehender Binnenmarktabkommen, den Abschluss neuer Abkommen in den Bereichen Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen, insbesondere im Bereich Bildung, Forschung und Innovation, sowie die Lösung der institutionellen Fragen und die Regelung der staatlichen Beihilfen in den einzelnen Binnenmarktabkommen erreichen. Des Weiteren ist der Bundesrat bereit, durch die Verstetigung eines Schweizer Beitrags zu einem sicheren, stabilen und prosperierenden Europa beizutragen.

1.4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die in der Botschaft vom 24. Januar 2024³⁶ zur Legislaturplanung 2023–2027 unter Ziel 2 als Richtliniengeschäfte und im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024 über die Legislaturplanung 2023–2027, Artikel 3, einzeln aufgelisteten Abkommen und Botschaften werden in der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage zusammengeführt und als Sammelbotschaft verabschiedet.

1.4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Vor dem Hintergrund der aktuellen weltpolitischen und -wirtschaftlichen Situation bleibt ein stabiles und prosperierendes Europa für die Sicherheit, den Wohlstand und die Unabhängigkeit der Schweiz wichtig. Die Beziehung zur EU sowie allen europäischen Staaten ist daher auch der grösste geografische Schwerpunkt der aktuellen APS. Das vorliegende Paket nimmt alle Elemente auf, die in der APS in Zusammenhang mit der Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU erwähnt werden. In der Strategie wird zudem betont, dass die Regelung der Beziehungen zur EU Einfluss auf zahlreiche Aspekte des täglichen Lebens in der Schweiz hat. Kantone, Parlament und weitere Interessengruppierungen sollen deshalb eng in die

³⁵ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Aussenpolitische Strategie 2024–2027, Bern, 31. Januar 2024; Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, Bern 24. November 2021.

³⁶ BBl 2024 1440

Gestaltung miteinbezogen werden. Diesem Anliegen wird mit dem Paket Rechnung getragen. Der Einbezug des Parlaments und der Kantone hat während des gesamten Prozesses stattgefunden und wird explizit festgehalten.

Die 2021 verabschiedete Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates hält fest, dass die Schweiz weiterhin eine regulatorische Annäherung zum wichtigsten Handelspartner, der EU, verfolgt. Die Stabilisierung und Weiterentwicklung des bewährten bilateralen Wegs bleiben dabei die prioritären Ziele.

Elemente des Pakets entsprechen zudem verschiedenen übergeordneten Zielen aus diversen weiteren Strategien; etwa im Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI). Gemäss der Internationalen BFI-Strategie der Schweiz schafft der Bund die optimalen Rahmenbedingungen für die internationale Betätigung von Schweizer Akteuren in diesem Bereich³⁷. Die im Paket verhandelte Teilnahme am Horizon-Paket 2021–2027 und Erasmus+ erfüllt dieses Ziel.

Mit der Energiestrategie 2050 will der Bundesrat langfristig eine sichere Energieversorgung sicherstellen und die energiebedingte Umweltbelastung reduzieren³⁸. Im Mai 2017 hat das Schweizer Stimmvolk dazu dem neuen Energiegesetz zugestimmt³⁹. Im Juni 2024 hat das Schweizer Stimmvolk mit der Zustimmung zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien die Stossrichtung der Energiestrategie 2050 bestätigt⁴⁰. Die Energiestrategie 2050 erfordert eine stärkere Elektrifizierung des Energiesystems. Das Paket CH-EU inkl. Stromabkommen vereinfacht deren Umsetzung, indem sie die Einbindung der Schweiz ins europäische Stromsystem und damit den Austausch und Handel von Strom völkerrechtlich absichern.

Ein Ziel der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 ist, dass die Schweiz mit anderen europäischen Staaten arbeitet, um den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und territorialen Zusammenhalt zu verbessern und so die territorialen Disparitäten in Europa zu verringern⁴¹. Mit der Verstetigung des Schweizer Beitrags, der Teil des Pakets ist, wird diesem Ziel nachgekommen.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Botschaft werden folgende parlamentarische Vorstösse zur Beschreibung beantragt:

Die Motion 14.3120 Sozialdemokratische Fraktion «Die Partnerschaft mit Europa sicherstellen» beauftragt den Bundesrat, die erreichte Qualität unserer Beziehungen zur EU zu gewährleisten. Er soll die rechtlichen Grundlagen vorschlagen, welche den Beibehalt, die Weiterentwicklung und die Vertiefung unserer Beziehungen zu Europa

³⁷ Schweizerischer Bundesrat, Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation, Bern, Juli 2018.

³⁸ Abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Politik > Energiestrategie 2050

³⁹ BBl 2016 7683

⁴⁰ AS 2024 679

⁴¹ Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, Bern, 23. Juni 2021.

sicherstellen. Das in der vorliegenden Botschaft beantragte Paket Schweiz–EU bezweckt eine solche Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen mit der EU (s. Kap. 1 und 5).

Die Motion 10.3005 APK-S «Massnahmen zur frühzeitigen Information des Parlamentes über relevante europäische Gesetzgebungsentwürfe» verlangt im Wesentlichen eine verstärkte Information der eidgenössischen Räte über europäische Gesetzgebungsentwürfe, die für die Schweiz relevant sind. Das Postulat 11.3916 Nordmann «Informationspolitik zum autonomen Nachvollzug von EU-Recht» verlangt eine bessere Information zum «autonomen Nachvollzug» von EU-Recht in der Schweiz. Die Postulate 14.3557 Schilliger «Übernahme von EU-Recht. Kein Swiss Finish und kein vorauseilender Gehorsam» und 14.3577 Fournier «Übernahme von EU-Recht. Weder Swiss Finish noch vorauseilender Gehorsam» beauftragen den Bundesrat, aufzuzeigen, wie sichergestellt werden kann, dass einerseits das von der Schweiz übernommene EU-Recht nicht noch zusätzlich verschärft wird (*Swiss Finish*) und andererseits diese Übernahme zum spätest möglichen Zeitpunkt erfolgt. Das Postulat 18.3059 Nussbaumer «Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU» verlangt, dass die Möglichkeiten der zukünftigen Mitwirkung des Parlamentes in europapolitischen Angelegenheiten in einem Bericht dargelegt werden. Die Motion 19.3170 Lombardi [Rieder] «Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens» verlangt im Wesentlichen, dass der Prozess der dynamischen Übernahme von EU-Recht definiert und das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen gewährleistet wird. Die Anliegen dieser Vorstösse blieben auch nach dem Abbruch der Verhandlungen über einen Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU relevant. In der vorliegenden Botschaft werden die im Rahmen des Pakets Schweiz–EU ausgehandelten institutionellen Elemente dargelegt (s. Ziff. 2.1), darunter die dynamische Übernahme von EU-Recht und die damit verbundenen Verfahren. Sie enthält Vorschläge, wie die Information und Mitwirkung des Parlamentes diesbezüglich verstärkt werden können, insbesondere im Hinblick auf eine künftige Beteiligung der Schweiz am Prozess der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten *Decision Shaping* (s. Ziff. 2.1.7.7).

Die Motionen 21.3691 Munz «Stopp dem Lebensmittelbetrug», 21.3903 Egger «Lebensmittelbetrug stärker bekämpfen zum Schutz der heimischen Lebensmittelproduktion und der Konsumenten» und 21.3936 Michaud Gigon «Verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug» beauftragen den Bundesrat im Wesentlichen damit, den Lebensmittelbetrug besser zu ahnden. Entsprechende Bestimmungen werden ins Ausführungsgesetz zum Abkommen über Lebensmittelsicherheit mit der EU aufgenommen (s. Ziff. 2.12.10.4, Lebensmittelgesetz).

Die Motion 17.3630 WBK-S «Vollassoziierung an Erasmus plus ab 2021», das Postulat 20.3928 WBK-N «Roadmap für die internationale Zusammenarbeit und Mobilität nach Erasmus plus» und das Postulat 24.4345 Christ «Kosten-Nutzen-Analyse einer Assoziierung der Schweiz an Erasmus plus im Vergleich zum Schweizer Programm Movetia» betreffen die Teilnahme der Schweiz an Erasmus+ und die internationale Mobilität grundsätzlich. Sie werden unter Ziffer 2.8 zum EU-Programmabkommen behandelt, das den Weg zu einer Teilnahme an Erasmus+ ebnet.

Das Postulat 21.3498 Die Mitte-Fraktion «Massnahmen für die künftige wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU» beauftragt den Bundesrat, darzulegen, mit welchen Massnahmen die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz und deren Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum ohne institutionelles Rahmenabkommen mit der EU gestützt werden können. Das Postulat 22.3296 Michaud Gigon «Europadossier. Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und Ansätze des Bundesrates» verlangt die Vorlage einer Gesamtschau darüber, wie sich das Scheitern des Rahmenabkommens mit der EU mittel- und langfristig auf die Schweizer Wirtschaft auswirkt, wenn es mit der EU zu keiner Einigung über die Konsolidierung und die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs kommt. Das Postulat 24.3528 FDP-Liberale Fraktion «Wert der Bilateralen Verträge für die Schweiz» verlangt einen Bericht über die Auswirkungen, die ein schrittweiser Wegfall der bestehenden bilateralen Verträge für die Schweiz mittel- bis langfristig hätte. Die vorliegende Botschaft bezweckt die Stabilisierung und die Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU, wobei der hindernisfreie Zugang zum EU-Binnenmarkt das Kernstück des Pakets Schweiz–EU bildet. Die Botschaft erläutert ausserdem die geprüften Alternativen sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen des Pakets (s. Ziff. 1.2, 1.6, 3.3).

Die Motion 18.4105 KVF-S «Kooperationsmodell anstelle der Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs» beauftragt den Bundesrat, eine allfällige Öffnung des Markts für den internationalen Schienenpersonenverkehr dem Parlament zum Entscheid vorzulegen. Diese Frage wird dem Parlament im Rahmen des Landverkehrsabkommens mit der EU, das eine Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs vorsieht, vorgelegt (s. Ziff. 2.5).

Die Motion 21.3500 Die Mitte-Fraktion «Rechtssicherheit für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im europäischen Stromsystem gewährleisten!» verlangt die Aufnahme diesbezüglicher Verhandlungen mit der EU. Die Motion 21.4500 Die Mitte-Fraktion «Verhandlung zwischenstaatlicher technischer Vereinbarungen im Bereich Strom» verlangt technische Vereinbarungen mit der EU oder ihren Mitgliedstaaten. Diese Anliegen werden im Rahmen des Stromabkommens mit der EU abgedeckt (s. Ziff. 2.11.3.5).

1.6 Würdigung der Abkommen

1.6.1 Politische Würdigung

Der Abschluss der vorliegenden Abkommen sichert die bewährten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und das Funktionieren der bestehenden bilateralen Verträge für die Zukunft. Das Paket CH–EU ist Ausdruck einer Kontinuität. Zudem erlaubt dieser Weg die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs in denjenigen Bereichen, die im Interesse der Schweiz liegen. Diese Stabilisierung und Weiterentwicklung ist vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Lage von strategischer Notwendigkeit für die Schweiz. Globale Entwicklungen fordern die einzelnen Staaten heraus: Grossmächtekonkurrenz, zunehmendes Gewicht neuer informeller Gruppierungen (z. B. BRICS), Erosion des internationalen Rechts (Macht vor Recht), die Klimaveränderung, ein weiter zunehmender Migrationsdruck, Entwicklungen in der Informationstechnologie und im Energiesektor, aber auch wachsende Staatsschulden,

eine Fragmentierung der internationalen Wirtschaftsordnung, zunehmende handelspolitische Spannungen sowie fragmentierte und polarisierte Gesellschaften. Die Welt wird instabiler, unsicherer und unvorhersehbarer. Ein regelrechter «*Ring of Fire*» mit dem Krieg in der Ukraine, Unruhen im Balkan und im Kaukasus, Konflikten im Mittleren Osten, eine instabile Lage in Nordafrika sowie Machtumstürze in Subsahara-Afrika machen die Weltlage zu einem fragilen Umfeld. Diesen globalen Instabilitäten kann die Schweiz nur entgegentreten, wenn die Beziehungen zu ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, zu Partnern, die ihre Werte teilen, stabil und berechenbar sind. Die Beziehungen zur EU sind folglich für die Wahrung der aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz von zentraler Bedeutung. Sie sind nicht nur eine strategische Notwendigkeit für die Sicherheit, den Wohlstand und die Unabhängigkeit der Schweiz. Sie stellen ebenfalls sicher, dass die Schweizer Bevölkerung – insbesondere die kommenden Generationen – auch in Zukunft vielfältige Perspektiven behält.

Nach einigen Jahren der Stagnation der Beziehungen mit der EU und der Rechtsunsicherheit, in denen die Stabilisierung und Weiterentwicklung des Verhältnisses zur EU aufgrund nicht gelöster institutioneller Fragen mit der EU auf Eis lagen, legt der Bundesrat mit dem vorliegenden Paket eine solide Grundlage für geregelte Beziehungen mit dem wichtigsten Partner vor. Anpassungen an den bestehenden Abkommen beschränken sich auf das Notwendigste, um das Funktionieren der bestehenden Verträge sicherzustellen. Dies dient der Rechtssicherheit. Die Suche nach dieser Lösung verlangte sowohl von der Schweiz als auch der EU Flexibilität sowie auch Beharrlichkeit und Ausdauer, damit die Kerninteressen auf beiden Seiten gewahrt werden konnten. Die Notwendigkeit einer Definition der institutionellen Elemente wurde vom Bundesrat in diesem Prozess mehrfach geprüft und bestätigt. Bei den institutionellen Elementen handelt es sich im Wesentlichen um gemeinsame Regeln in den Bereichen Rechtsauslegung, Rechtsentwicklung sowie Streitschlichtung und -beilegung. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass eine Stabilisierung der bilateralen Beziehungen mit der EU nur mit einer Aufnahme der institutionellen Elemente in den einzelnen Binnenmarkt- abkommen möglich ist. Er ist überzeugt, dass die vorliegenden institutionellen Bestimmungen ein ausgewogenes Verhandlungsergebnis darstellen, das auch die Weiterentwicklung der Binnenmarkt- abkommen für die Zukunft berechenbar und verbindlich macht. Der Weiterentwicklungsteil mit den neuen Abkommen baut auf dieser Stabilisierung auf. Die Bereitschaft der EU, auf diese Anliegen der Schweiz einzugehen, ist ein Verhandlungserfolg, dessen Grundstein bereits im Rahmen der exploratorischen Gespräche gelegt werden konnte.

Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte und des Volkes.

Darüber hinaus sind folgende Elemente spezifisch zu würdigen:

- *Institutionelle Elemente*: Die institutionellen Elemente (s. Ziff. 2.1) erhöhen die Rechtssicherheit und schützen vor willkürlichen, sachfremden Massnahmen. Sie betreffen nur die Binnenmarkt- abkommen und, soweit für dessen Funktionieren notwendig, das Gesundheitsabkommen. Sie werden entsprechend dem sektoriellen Ansatz in jedem Abkommen spezifisch geregelt. Dadurch konnten wichtige Eigenheiten der

verschiedenen Abkommen berücksichtigt werden. Zudem finden die institutionellen Elemente innerhalb der definierten Ziele und Geltungsbereiche der Abkommen Anwendung, so dass die Auswirkungen der dynamischen Rechtsübernahme klar begrenzt sind (s. Ziff. 2.1.5.1.2 und 2.1.5.2.2). Die Schweiz kann sich dank dem *Decision Shaping* am EU-Rechtssetzungsverfahren in den von den Abkommen betroffenen Bereichen beteiligen. Sie entscheidet auch mit der dynamischen Rechtsübernahme weiterhin selbstständig über jede Anpassung der Abkommen. Die innerstaatlich bestehenden Verfahren und Zuständigkeiten der Schweiz bleiben unangetastet. Parlament und Volk können weiterhin über die Übernahme von EU-Rechtsakten in die Abkommen (oder deren Ablehnung) entscheiden und haben damit weiterhin das letzte Wort. Die essenziellen Interessen der Schweiz wurden durch Ausnahmen abgesichert. Für den Agrarteil des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen) konnte eine spezifische Lösung gefunden werden: In diesem Bereich gibt es keine dynamische Rechtsübernahme. Der Streitbeilegungsmechanismus beschränkt sich auf ein Schiedsgericht ohne Rolle für den Europäischen Gerichtshof (EuGH), und die Ausgleichsmassnahmen können nur innerhalb des Landwirtschaftsabkommens (Agrar- und Lebensmittelsicherheitsteil) getroffen werden.

- *Staatliche Beihilfen*: Die Beihilferegulierung erfolgt nur im Geltungsbereich von drei Abkommen, d.h. des Strom-, des Landverkehrs- und des Luftverkehrsabkommens. Die Einhaltung des Beihilferechts wird in der Schweiz durch Schweizer Behörden überwacht. Der *Service public* (z. B. beim öffentlichen Verkehr und beim Strom) ist nicht gefährdet. Die Schweizer Wirtschaftsordnung beruht auf der Wirtschaftsfreiheit und dem Wettbewerb. Die Beihilfeüberwachung trägt dazu bei, indem sie Wettbewerbsverzerrungen vorbeugt.

- *Personenfreizügigkeit*: Die Migrationspolitik der Schweiz basiert einerseits auf dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU/EFTA, andererseits auf der subsidiären, durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzten Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt. Die Zuwanderung von EU/EFTA Staatsangehörigen in die Schweiz erfolgt primär in den Arbeitsmarkt. Diese Zuwanderung ist stets nachfrageorientiert und ist somit grundsätzlich nur möglich, wenn eine freie Stelle vorhanden ist, beziehungsweise eine eigenständige wirtschaftliche Existenz aufgebaut werden kann. Im aktuellen Recht sind zudem verschiedene Massnahmen verankert, welche den Lohnschutz gewährleisten und eine Unterminierung der Arbeitsbedingungen verhindern. Dieser Ansatz soll fortgesetzt werden. Daher sehen die mit der EU ausgehandelten Lösungen im Bereich der Personenfreizügigkeit sowohl bei der Zuwanderung als auch beim Lohnschutz umfassende Schutz- und Absicherungskonzepte vor.

Das Paket sieht im Bereich *Zuwanderung* ein umfassendes Schutzkonzept vor. Dieses Schutzkonzept besteht aus der Verankerung von Prinzipien, Ausnahmen und einer Schutzklausel für den Fall von schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Störungen. Folgende Prinzipien sind abgesichert: **(i)** Die Zuwanderung aus der EU bleibt arbeitsmarktorientiert. Nur wer über eine Arbeitsstelle oder genügend finanzielle Mittel verfügt, darf in die Schweiz ziehen. **(ii)** Im Falle eines Jobverlustes ist es verpflichtend, dass der entsprechende Effort für eine Neuanstellung geleistet und mit den zuständigen Behörden kooperiert wird. Das Aufenthaltsrecht kann ansonsten entzogen

werden. **(iii)** Für Personen, deren Arbeitsaufenthalt in der Schweiz nur kurzer Natur ist (bis zu drei Monate), besteht weiterhin eine Meldepflicht. So kann sichergestellt werden, dass die Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Das Schutzkonzept wird ergänzt durch Ausnahmen: **(i)** Ausschaffungen sind möglich wie bis anhin. Straffällig gewordene EU-Bürgerinnen und -Bürger können weiterhin gemäss Artikel 121 der BV des Landes verwiesen werden. **(ii)** Das in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehene Daueraufenthaltsrecht nach fünfjährigem Aufenthalt steht nur Erwerbstätigen offen: Rentner, Studierende und länger von der Sozialhilfe abhängige Personen erhalten kein Daueraufenthaltsrecht. **(iii)** Die Schweiz erhält nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls ein Jahr Zeit, um biometrische Identitätskarten einzuführen. Zudem bleiben alle bis zu diesem Zeitpunkt ausgestellten Schweizer Identitätskarten ohne Chip in der EU weiterhin bis zu ihrem Ablaufdatum gültig (längstens zehn Jahre). Ein weiteres Element des Schutzkonzepts ist die konkretisierte Schutzklausel: Mit dieser kann die Schweiz das Schutzklauselverfahren bei schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen eigenständig aktivieren. Unabhängig von einer Einigung im Gemischten Ausschuss und damit unabhängig von einer Zustimmung der EU, kann die Schweiz an das Schiedsgericht gelangen, wenn sie der Meinung ist, dass eine Situation vorliegt, die Schutzmassnahmen erfordert. Das Schiedsgericht prüft, ob eine Auslösesituation vorliegt. Trifft das Schiedsgericht einen negativen Entscheid, könnte die Schweiz trotzdem Schutzmassnahmen ergreifen. Ist die EU der Ansicht, dass diese Massnahmen das FZA verletzen, könnte sie ein Streitbeilegungsverfahren initiieren. Über die Art und Dauer von geeigneten Schutzmassnahmen entscheidet die Schweiz selbstständig.

Im Bereich des *Lohnschutzes* wurde ein dreistufiges Absicherungskonzept ausgehandelt. Dieses umfasst folgende Elemente: **(i)** Prinzipien: «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». Firmen aus der EU, die in der Schweiz einen Auftrag erledigen, müssen also auch weiterhin dieselben Löhne zahlen und Arbeitsbedingungen gewährleisten wie eine Schweizer Firma. *«Duales Kontrollsystem»*: Durchgeführt werden Lohnkontrollen weiterhin von den paritätischen Kommissionen, also Gewerkschaften und Arbeitgebende zusammen, sowie den Kantonen. **(ii)** Ausnahmen: Mit der Voranmeldefrist, autonome Festlegung der Kontrolldichte, Kautionspflicht im Wiederholungsfall und der Dokumentationspflicht für Selbstständigerwerbende sind Schweizer Besonderheiten abgesichert. Konkret müssen in Risikobranchen grenzüberschreitende Dienstleistungserbringungen weiterhin im Voraus (vier Arbeitstage) gemeldet werden, um die Kontrollen in diesen sensiblen Branchen planen zu können. Was als Risikobranche zählt und wie oft kontrolliert wird, bestimmt die Schweiz selbst. Weiter kann die Schweiz von einem ausländischen Entsendebetrieb eine Kautionsverlangen, sollte dieser im Rahmen einer früheren Entsendung eine finanzielle Verpflichtung gegenüber einer paritätischen Kommission nicht beglichen haben. Bei Nichtleisten der Kautions kann die Schweiz eine Sanktion bis hin zu einer Dienstleistungssperre verhängen. Schliesslich müssen Selbstständige mit Dokumenten weiterhin nachweisen, dass sie wirklich selbstständig sind. So wird Scheinselbstständigkeit verhindert. **(iii)** *Non-Regression-Klausel*: Diese stellt sicher, dass die Schweiz künftig keine EU-Rechtsentwicklungen übernehmen muss, die den hiesigen Lohnschutz schwächen würden. Die Schweiz hat damit faktisch ein *Opting-out-Recht* bei entsprechenden EU-Rechtsentwicklungen.

- *Technische Handelshemmnisse (MRA)*: Die regelmässige Aktualisierung des MRA spart Schweizer Exportunternehmen Zeit und Geld bei der Vermarktung ihrer Produkte in der EU. Das MRA vereinfacht wie bisher den Zertifizierungsprozess für Produkte (keine Doppelzertifizierung), bringt Erleichterungen für die Wirtschaftsakteure, senkt die Bürokratie und damit die Produktpreise und stärkt die Versorgungssicherheit im Inland und die Wettbewerbsfähigkeit im Ausland. Das MRA trägt so zur Sicherung hiesiger Arbeitsplätze bei.

- *Landwirtschaft / Lebensmittelsicherheit*: Die neu vorgesehene Ausweitung des Landwirtschaftsabkommens im Bereich der Lebensmittelsicherheit stärkt den Verbraucherschutz, indem Konsumentinnen und Konsumenten noch besser vor Täuschungen und gefährlichen Lebensmitteln geschützt werden. Die Ausweitung stärkt zudem die Binnenmarktbeteiligung durch einen umfassenden Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse. Dabei bleibt die Schweiz agrarpolitisch souverän. Der Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens ist von der dynamischen Rechtsübernahme ausgeschlossen, und im neuen Streitbeilegungsverfahren spielt der EuGH keine Rolle. Dazu kommt, dass in diesem Bereich keine Ausgleichsmassnahmen aus anderen Binnenmarktabkommen möglich sind. Der Grenzschutz (Zölle und Kontingente) für landwirtschaftliche Produkte bleibt, wie er ist. Ausnahmen, insbesondere in den Bereichen Tierschutz und gentechnisch veränderte Organismen, sind gewährleistet. Damit bleiben Schweizer Standards abgesichert.

- *Gesundheit*: Das neue Gesundheitsabkommen gewährleistet umfassenden Zugang zu den Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU und zum Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC). Die Schweiz stärkt durch diese Zusammenarbeit ihre Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit im Zusammenhang mit Gesundheitsgefahren und kann die Gesundheit der Schweizer Bevölkerung besser schützen. Über nationale Massnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Gesundheitsbedrohungen entscheidet die Schweiz jedoch weiterhin eigenständig. Das Abkommen fokussiert auf Gesundheitssicherheit. Andere Bereiche der Gesundheitspolitik, zum Beispiel Tabak oder die Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, fallen nicht in den Geltungsbereich des Abkommens. Zusätzlich ermöglicht ein Protokoll zum Programmabkommen eine Teilnahme der Schweiz am Bereich «Krisenvorsorge» des mehrjährigen Programms der EU im Bereich Gesundheit (aktuell «EU4Health»).

- *Programme*: Die Schweiz kann sich systematischer an den EU-Programmen beteiligen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation. Die Assoziierung an das Horizon-Paket (bestehend aus Horizon Europe, Euratom Programm, Digital Europe Programme und der Forschungsinfrastruktur ITER) ist rückwirkend ab dem 1. Januar 2025 (mit Ausnahme von ITER ab dem 1. Januar 2026) und für Erasmus+ ab dem 1. Januar 2027 vorgesehen. Institutionen, Unternehmen, Forschende, Bildungsverantwortliche sowie Personen in Ausbildung erhalten die Möglichkeit, sich umfassend an den Programmaktivitäten zu beteiligen. Die Schweiz erhält europaweiten Zugang zu bedeutenden Ressourcen, Kompetenzen und Netzwerken. Dies stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Schweiz. Ein starker Bildungs-, Forschungs-, und Innovationsstandort fördert mit seinen Aktivitäten das langfristige Wirtschaftswachstum.

- *Weltraum*: Das Abkommen über die Beteiligung an der Agentur der EU für das Weltraumprogramm (EUSPA) ermöglicht es der Schweiz, voraussichtlich ab dem 1. Januar 2026 operativ an den Aktivitäten der EUSPA bezogen auf die Programmkomponenten Galileo und EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*) des EU-Weltraumprogramms teilzunehmen. Zukünftig könnte sie auch an Aktivitäten der EUSPA bezogen auf weitere Programmkomponenten des EU-Weltraumprogramms teilnehmen, sofern dies im EU-Programmabkommen vorgesehen wird. Dieses Abkommen stärkt die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im strategischen Bereich der Raumfahrt.

- *Strom*: Mit dem Stromabkommen wird die Einbindung der Schweiz ins europäische Stromsystem und insbesondere die Verfügbarkeit der Grenzkapazitäten zum Import von Strom völkerrechtlich abgesichert. Schweizer Akteure können gleichberechtigt und hindernisfrei am europäischen Strombinnenmarkt teilnehmen. Schweizer Behörden und Institutionen können mit europäischen Pendanten zusammenarbeiten und die Weiterentwicklung des europäischen Strombinnenmarkts mitgestalten. Das Stromabkommen stärkt dadurch die Versorgungssicherheit und den sicheren Netzbetrieb, vereinfacht den Austausch und Handel mit Strom, ermöglicht einen optimalen Einsatz der flexiblen Schweizer Wasserkraft auf den europäischen Märkten, begünstigt tiefere Strompreise und tiefere Kosten der Stromversorgung, ermöglicht Wohlfahrtsgewinne und vereinfacht den Übergang zu einem klimaneutralen Energiesystem. Wo innenpolitisch notwendig und im Interesse der Schweiz, wurden im Stromabkommen spezifische Ausnahmen und Präzisierungen ausgehandelt. So hat die Schweiz das Recht, die Strommarktöffnung mit einer regulierten Grundversorgung und regulierten Stromtarifen zu flankieren. Haushalte und KMU mit einem Jahresverbrauch bis 50 MWh pro Arbeitsstätte können ihren Stromanbieter frei wählen oder in der regulierten Grundversorgung verbleiben beziehungsweise in diese zurückkehren. Das Stromabkommen enthält keine Vorgaben zum Eigentum an Anlagen zur Produktion, Übertragung und Verteilung von Strom. Verteilnetzbetreiber können öffentlich-rechtlich organisiert bleiben. Der *Service public* in der Schweiz bleibt auch unter dem Stromabkommen gewährleistet. Die Schweiz behält das Recht, notwendige Reserven zu erstellen, und darf bei der Analyse des Reservebedarfs spezifische Schweizer Eigenheiten berücksichtigen. Diese Flexibilität ist explizit als Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme abgesichert. Ebenso behält die Schweiz das Recht, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen inklusive Wasserkraft und ihren Energiemix eigenständig festzulegen. Das Stromabkommen macht zudem keine Vorgaben zur Vergabe von Konzessionen und dem Wasserzins.

- *Landverkehr*: Mit der Marktöffnung im internationalen Schienenpersonenverkehr können ausländische Bahnunternehmen grenzüberschreitende Zugverbindungen in die Schweiz nur ausserhalb des Taktfahrplans anbieten, müssen für den Abschnitt in der Schweiz Schweizer Löhne bezahlen und können dazu verpflichtet werden, Teil des direkten Verkehrs zu werden (z. B. GA und Halbtax auf Schweizer Strecken anerkennen). Kooperationen zwischen einem EU- und einem schweizerischen Bahnunternehmen bleiben erlaubt. Die Trassenvergabe erfolgt weiterhin durch die Schweiz, was im Abkommen abgesichert ist. Seitens EU werden keine Pläne zur Zentralisierung verfolgt. Auf Schweizer Strassen gilt für Lastwagen weiterhin: höchstens 40-

Tönner, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), Nacht- und Sonntagsfahrverbot, kein Ausbau der Strassenkapazität durch die Alpen (völkerrechtliche Absicherung der Alpeninitiative). So kann die Schweiz ihre Verlagerungspolitik von der Strasse auf die Schiene absichern. Der *Service public* im nationalen Fern-, Regional- und Ortsverkehr bleibt uneingeschränkt Sache der Schweiz. Er ist nicht von den Regeln im Abkommen betroffen. Die fortgesetzte Zusammenarbeit mit der EU-Eisenbahngesellschaft (ERA) vereinfacht die Zertifizierung von Schweizer Rollmaterial und hilft dem Industriestandort Schweiz.

- *Luftverkehr*: Das Abkommen gewährleistet ein hohes Sicherheitsniveau im Flugverkehr, eine bessere und sichere Anbindung ins Ausland und räumt schweizerischen Fluggesellschaften im EU-Raum neuerdings auch das Kabotagerecht ein. Schweizer Fluggesellschaften sind auf dem EU-Markt den EU-Gesellschaften gleichgestellt (z.B. freie Wahl und Anzahl der Destinationen, freie Preisfestsetzung). Dies erlaubt tiefe Preise und eine enge Anbindung ans kontinentale Verkehrsnetz. Die Schweizer Teilnahme an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit ist abgesichert und sorgt für ein hohes Sicherheitsniveau. Die Konsumentinnen und Konsumenten verfügen über die gleichen Passagierrechte wie in der EU, unter anderem werden sie bei Annullierungen und Verspätungen entschädigt. Die Mitwirkungsrechte (*decision shaping*) der Schweiz bei der Rechtsentwicklung im Bereich des Luftverkehrs werden abgesichert. Die Schweizer Industrie ist berechtigt zur Teilnahme am Programm für die Forschung zum Flugverkehrsmanagementsystem für den einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR 3, Single European Sky Air Traffic Management Research).

- *Schweizer Beitrag*: Mit dem Schweizer Beitrag investiert die Schweiz seit 2007 in die Stabilität und den Zusammenhalt in Europa. Auch die EWR/EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island, die wie die Schweiz keine EU-Mitglieder sind, leisten einen Beitrag. Da sie stärker in den Binnenmarkt integriert sind, fallen ihre Beiträge trotz kleinerer Wirtschaftsstärke höher aus als der Schweizer Beitrag von 350 Millionen Franken pro Jahr von 2030–2036. Norwegen beispielsweise bezahlt bereits heute umgerechnet 430 Millionen Franken pro Jahr, obwohl das BIP der Schweiz fast doppelt so gross ist. Der Schweizer Beitrag trägt dazu bei, die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit in der EU zu reduzieren und auf wichtige gemeinsame Herausforderungen, beispielsweise im Bereich Migration, zu reagieren. Er stärkt zudem unmittelbar die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit den Partnerstaaten. Das kommt auch der Schweiz und ihrer Wirtschaft zugute.

Das Interesse der EU an vorhersehbaren und stabilen Beziehungen mit der Schweiz, auch mit Blick auf bestehende und zukünftige Herausforderungen, dürfte ausschlaggebend gewesen sein, dass sie Schweizer Forderungen in diesen Bereichen entgegenkam. Ebenso spielte die zeitliche Komponente in der Endphase der Verhandlungen eine Rolle: Die Europäische Kommission unter der Leitung von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen war bestrebt, die Verhandlungen mit der Schweiz noch in der alten Legislatur (vor Ende 2024) abzuschliessen. Auch dank eines parallelen Verhandlungsabschlusses in allen Bereichen konnte der im Mandat definierte Interessenausgleich mit der EU erreicht werden. Dazu kommen innenpolitische Begleitmassnahmen in spezifischen Anliegen, die das Gesamtergebnis ergänzen.

Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, der Gerichte und des Bundesrates. Die durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte (Art. 136 Abs.2 BV) sind weiterhin in vollem Umfang gewährleistet. Weder die einzelnen Abkommen noch die darin enthaltenen institutionellen Elemente verhindern, dass eine Volksinitiative lanciert werden kann, die sich gegen die Übernahme einer relevanten Weiterentwicklung des EU-Rechts in das betroffene Abkommen richtet, sofern sie die bekannten verfassungsrechtlichen Gültigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Ebenso wird gegen eine solche Rechtsübernahme beziehungsweise ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine erforderliche Gesetzesanpassung wie bisher das Referendum ergriffen werden können.

Damit ist es der Schweiz gelungen, ihr Kernziel mit Blick auf ihre Beziehungen zur EU zu erreichen: Eine bestmögliche gegenseitige Beteiligung an klar definierten Bereichen des Binnenmarkts sowie Kooperation in ausgewählten Interessensbereichen, unter Wahrung des grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums.

Ebenso wie beim Abschluss vorangehender Abkommen mit der EU werden weitere europapolitische Schritte durch die vorliegenden Abkommen in keiner Weise präjudiziert.

1.6.2 Wirtschaftliche Würdigung

Für die Leistungsfähigkeit einer offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz, die über keine bedeutenden natürlichen Ressourcen und einen nur begrenzten Binnenmarkt verfügt, ist der Zugang zu ausländischen Märkten unabdingbar. Im Vergleich zu ähnlich grossen Volkswirtschaften weist die Schweiz eine relativ hohe Diversifikation ihrer Handelspartner auf. Die EU ist jedoch mit einem Anteil von rund 59 % am Warenhandel die mit Abstand wichtigste Handelspartnerin der Schweiz. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarn widerspiegelt sich in eng verflochtenen Wirtschafts- und Wissenschaftsbeziehungen. Das Warenhandelsvolumen der Schweiz mit der EU (rund 300 Mrd. CHF im Jahr 2023) ist fünfmal grösser als jenes mit den USA (63 Mrd. CHF) und neunmal grösser als mit der Volksrepublik China (33 Mrd. CHF).⁴² Allein der Warenhandel mit den Grenzregionen der Schweiz übertrifft denjenigen mit den USA.⁴³ Ähnlich bedeutsame Verflechtungen bestehen in den Arbeits- und Kapitalmärkten. (s. Ziff. 3.3)

Angesichts dieser wirtschaftlichen Zusammenhänge soll das Paket Schweiz–EU die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit einem der grössten Binnenmärkte der Welt stabilisieren und weiterentwickeln. Es sichert die sektorielle Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den bisherigen Bereichen der Bilateralen I und dehnt diese Teilnahme

⁴² Abrufbar unter www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Schweiz-EU in Zahlen (basierend auf Total 1, ohne Gold, 2023).

⁴³ Daten gemäss Rückmeldungen der Schweizer Botschaften, auf Basis der nachfolgenden Quellen: Französischer Zoll (www.lekiosque.finance.gouv.fr), Italienisches Statistikamt (www.coeweb.istat.it), Österreichische Bundesländer (www.wko.at), Deutsche Bundesländer (www.statistik-bw.de und www.export-app.de). Für Umrechnung von EUR in CHF wurde der durchschnittliche Wechselkurs von 2023 von 0,97 verwendet (Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV).

auf den Strom- und den gesamten Lebensmittelbereich aus. Mit den institutionellen Elementen erhöht die Schweiz die Rechtssicherheit und sichert die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den genannten Bereichen auch für die Zukunft. Mit den in den Verhandlungen erreichten Ausnahmen sowie den inländischen Begleitmassnahmen bleibt die Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet und der Lohnschutz sowie der *Service public* in der Schweiz sind abgesichert. Schweizer Unternehmen haben damit eine hohe Rechtssicherheit, dass Waren, Dienstleistungen und Kapital auch in Zukunft mit dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz möglichst ungehindert zirkulieren und bei Bedarf Arbeitskräfte grenzüberschreitend rekrutiert werden können. In Zeiten geopolitischer Spannungen und einer fragmentierten Weltordnung ist dies ein entscheidender Standortfaktor für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz.

2 Die einzelnen Abkommen

2.1 Institutionelle Elemente

2.1.1 Zusammenfassung

Fünf der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU erlauben der Schweiz gegenwärtig eine Teilnahme am Binnenmarkt der EU: das Abkommen über die Freizügigkeit⁴⁴ (FZA), das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse⁴⁵ (LandVA), das Abkommen über den Luftverkehr⁴⁶ (LuftVA), das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen⁴⁷ (MRA) und das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁴⁸ (Landwirtschaftsabkommen). Diese fünf Binnenmarktabkommen enthalten institutionelle Bestimmungen, welche die Aktualisierung der Abkommen aufgrund der Weiterentwicklung des Rechts der Parteien, ihre Auslegung, ihre Anwendung und Überwachung sowie die Streitbeilegung betreffen. Aktuell sind diese Abkommen statisch, das heisst, ihre Aktualisierung hängt vom Willen der Parteien ab, und die Streitbeilegung erfolgt ausschliesslich auf diplomatisch-politischer Ebene. Mit der statischen Natur der Abkommen ist das Risiko verbunden, dass die Rechtslage in der Schweiz und in der EU als Folge unterschiedlicher Entwicklungen divergiert, was zu Rechtsunsicherheiten führen kann. Da die Streitbeilegung zudem auf die diplomatisch-politische Ebene beschränkt ist, besteht die Gefahr, dass Differenzen zwischen den Parteien ungelöst bleiben.

Im Anschluss an Gespräche, die seit 2006 geführt wurden, nahmen die Schweiz und die EU 2014 Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen auf (s. Ziff. 2.1.2.2). Am 26. Mai 2021 beschloss der Bundesrat, den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens nicht zu unterzeichnen, weil er zum Schluss gekommen war, dass in einigen Schlüsselfragen im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit, dem Lohnschutz und den staatlichen Beihilfen weiterhin substantielle Differenzen bestanden. Die EU hielt an ihrer Position, die sie bereits während der Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens vertreten hatte, fest und verknüpfte die Aktualisierung der bestehenden Binnenmarktabkommen, den Abschluss neuer Binnenmarktabkommen und die Zusammenarbeit mit der Schweiz in verschiedenen Bereichen wie der Forschung mit der Lösung betreffend die institutionellen Fragen und die staatlichen Beihilfen.

Der Bundesrat nahm eine Evaluation seiner Europapolitik vor. Er wollte Lösungen finden, die es ermöglichen, den bilateralen Weg mit der EU zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Insbesondere wollte er der Schweiz eine hindernisfreie Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den von den bestehenden Binnenmarktabkommen abgedeckten Bereichen sichern und künftig neue Abkommen abschliessen, unter gleichzeitiger Wahrung der Funktionsweise der Institutionen der Schweiz, insbesondere der Grundsätze der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes. Der Bundesrat beschloss deshalb, die institutionellen Elemente in einen Paketansatz

⁴⁴ SR 0.142.112.681

⁴⁵ SR 0.740.72

⁴⁶ SR 0.748.127.192.68

⁴⁷ SR 0.946.526.81

⁴⁸ SR 0.916.026.81

zu integrieren, den er am 23. Februar 2022 verabschiedete und der als Grundlage für die exploratorischen Gespräche und später für die Verhandlungen mit der EU diente. Anders als beim Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens wollte der Bundesrat die institutionellen Elemente nun jeweils in den verschiedenen Binnenmarktabkommen durch einen sektoriellen Ansatz verankern.

Die zentralen Punkte der ausgehandelten institutionellen Elemente sind die Folgenden:

- Gemäss dem sektoriellen Ansatz wurden die institutionellen Elemente in die bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen sowie analog, soweit für dessen Funktionieren erforderlich, ins Gesundheitsabkommen integriert. Es gibt kein horizontales Rahmenabkommen mehr, wie es bis 2021 Gegenstand der Verhandlungen war. Dies ermöglicht es, die institutionellen Elemente besser an die Besonderheiten der einzelnen Abkommen anzupassen, den spezifischen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen und neue Verknüpfungen zwischen den bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen im Hinblick auf eine Kündigung zu vermeiden (abgesehen von der Lebensmittelsicherheit, die Teil des Landwirtschaftsabkommens ist). Es gibt somit keine «Super-Guillotine-Klausel».
- Die dynamische Rechtsübernahme beschränkt sich auf den Geltungsbereich und die in den Abkommen definierten Ziele und gewährleistet eine regelmässige Aktualisierung der Binnenmarktabkommen, wodurch die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt gesichert ist. Für jede Aktualisierung ist weiterhin die Zustimmung der Schweiz und der EU erforderlich (kein Automatismus). Die verfassungsmässigen Verfahren der Schweiz werden eingehalten, insbesondere durch ausreichend lange Fristen. Die wesentlichen Interessen der Schweiz werden durch Ausnahmen gewahrt. Für jedes der Binnenmarktabkommen sind die vitalen Interessen der Schweiz (z. B. Verlagerungspolitik im Bereich Landverkehr, Lohnschutz im Bereich Personenfreizügigkeit, Reservekraftwerke im Bereich Strom) durch entsprechende Ausnahmen abgesichert. Die Rechtsverbindlichkeit dieser Ausnahmen ist klar definiert, ebenso wie jene der Absicherungen und der Prinzipien im Bereich der Personenfreizügigkeit und des Lohnschutzes (s. Ziff. 2.3.6).
- Der Streitbeilegungsmechanismus legt einen rechtlichen Rahmen fest, der es der Schweiz erlaubt, ihre Rechte wirksam durchzusetzen. Kann während der diplomatisch-politischen Phase im Gemischten Ausschuss (GA) keine Lösung gefunden werden, entscheidet ein paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht (SchG) über die Streitfälle. Das SchG zieht den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) nur dann bei, wenn es um die Auslegung eines unionsrechtlichen Begriffs geht und sofern dies für die Beilegung des Streitfalls relevant und notwendig ist. Ob eine Frage dem EuGH vorgelegt wird, entscheidet das SchG, und der EuGH kann nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren. Auch der Entscheid über den Streitfall obliegt in allen Fällen stets dem SchG.

-
- Leistet eine Partei dem Entscheid des SchG nicht Folge, müssen die Ausgleichsmassnahmen der anderen Partei verhältnismässig sein und sich auf die Binnenmarktabkommen beschränken. Es ist damit möglich, Ausgleichsmassnahmen im Rahmen eines anderen Binnenmarktabkommens als dem von der Streitigkeit betroffenen Abkommen zu ergreifen (ausser im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens [s. letzter Spiegelstrich]). Sie dürfen jedoch nicht in anderen Bereichen getroffen werden, zum Beispiel bei der Zusammenarbeit im Bereich der Programme. Die Parteien können sich an das SchG wenden, um die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen beurteilen zu lassen. Sie können vor dem Inkrafttreten der Ausgleichsmassnahmen das SchG anrufen, um eine Verlängerung der automatischen aufschiebenden Wirkung von drei Monaten bis zum endgültigen Entscheid über die Verhältnismässigkeit zu beantragen.
 - Die einheitliche Auslegung und Anwendung der Abkommen sowie deren Überwachung werden von der Schweiz und der EU jeweils auf dem eigenen Hoheitsgebiet gewährleistet (Zwei-Pfeiler-Modell). Die Zuständigkeiten des Bundesgerichts und der Schweizer Gerichte sowie des EuGH und der Gerichte der Mitgliedstaaten für die Auslegung der Abkommen im Einzelfall bleiben gewahrt. Die Parteien behalten zudem die Autonomie ihrer Gerichte betreffend die Auslegung ihres eigenen Rechts. Die Kompetenzen der Schweizer Gerichte und des Bundesgerichts werden durch das Verhandlungsergebnis folglich nicht beeinträchtigt.
 - Die Hauptverantwortung für die Verwaltung der Abkommen liegt wie bisher bei den GA, in denen die Schweiz und die EU paritätisch vertreten sind und ihre Entscheide einstimmig fällen.
 - Die Schweiz kann Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess nehmen, indem sie bei allen Rechtsakten, die in den Geltungsbereich der Abkommen fallen, an den Rechtsetzungsverfahren der EU teilnimmt (*Decision Shaping*).
 - Die Schweiz kann zudem Einfluss auf die Gerichtsverfahren der EU nehmen, da sie bei Auslegungsfragen, die sich auf die Schweiz auswirken, beim EuGH Schriftsätze einreichen oder Stellungnahmen abgeben kann.
 - Für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens ist eine Sonderregelung vorgesehen: Aufgrund des Verhandlungsergebnisses besteht das Landwirtschaftsabkommen aus zwei separaten Teilen – einem Agrarteil und einem Teil zur Lebensmittelsicherheit. Die Binnenmarktaspekte sind in Zukunft ausschliesslich im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit enthalten. Im Agrarteil gibt es also keine dynamische Rechtsübernahme, und der Streitbeilegungsmechanismus beschränkt sich auf ein SchG ohne irgendeine Rolle für den EuGH. Ausserdem können Ausgleichsmassnahmen bei Verstössen gegen den Agrarteil nur im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens getroffen werden, und bei Streitigkeiten in Bezug auf die anderen Binnenmarktabkommen können keine Ausgleichsmassnahmen im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens getroffen werden.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung der institutionellen Protokolle des FZA, des LandVA, des LuftVA und des MRA. Betreffend die Genehmigung des Stromabkommens, des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit und des Gesundheitsabkommens siehe die Ziffern 2.11.1, 2.12.1 bzw. 2.13.1.

2.1.2 Ausgangslage

2.1.2.1 Institutionelle Elemente in den bestehenden Binnenmarktabkommen

Im Zusammenhang mit den Binnenmarktabkommen werden vor allem jene Bestimmungen als «institutionelle Elemente» angesehen, die sich auf die Aktualisierung der Abkommen aufgrund der Weiterentwicklung des Rechts der Parteien, ihre Auslegung, ihre Anwendung und ihre Überwachung sowie die Streitbeilegung beziehen.

Die aktuellen institutionellen Bestimmungen in den fünf bestehenden Binnenmarktabkommen ähneln sich, wobei aufgrund der besonderen Beschaffenheit der Abkommen gewisse Unterschiede bestehen.⁴⁹ Im Folgenden werden diese institutionellen Bestimmungen summarisch und allgemein beschrieben:

- Äquivalenz oder Integration des Rechts: Das LandVA, das MRA und das Landwirtschaftsabkommen beruhen heute auf dem Grundsatz der Äquivalenz des Rechts der Schweiz und der EU. Konkret werden diese Abkommen in der Regel aktualisiert, wenn sich das EU-Recht ändert. Die Schweiz passt ihre Gesetzgebung entsprechend an, damit sie das Ziel der Äquivalenz mit dem EU-Recht erreicht. Das LuftVA beruht auf dem Grundsatz der Integration. Die in diesem Bereich geltenden EU-Rechtsakte werden in gemeinsame Regeln der Parteien überführt. Das FZA beruht theoretisch auf dem Grundsatz der Äquivalenz, in der Praxis folgten die bisherigen Anpassungen jedoch dem Grundsatz der Integration.
- Auslegung: Soweit die Anwendung der Abkommen EU-Rechtsbegriffe impliziert bzw. die Bestimmungen der Abkommen und der darin enthaltenen EU-Rechtsakte materiell mit den EU-Vorschriften identisch sind, ist gemäss den Abkommen die vor deren Unterzeichnung ergangene Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen. Was die Rechtsprechung des EuGH anbelangt, die nach der Unterzeichnung ergangen ist, sind Informationsaustausch- und Beratungsverfahren vorgesehen.
- Anwendung und Überwachung: Die Parteien sind verpflichtet, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die Erfüllung der in den Abkommen festgelegten Verpflichtungen sicherzustellen. Jede Partei ist für die ordnungsgemässe Umsetzung der Abkommen in ihrem Hoheitsgebiet verantwortlich (Zwei-Pfeiler-Modell). Das LuftVA enthält besondere Regelungen zur Anwendung und Überwachung, insbesondere indem es den EU-Institutionen bestimmte Befugnisse einräumt.

⁴⁹ BBl 1999 6156 ff.

-
- Verwaltung: Die zentrale Rolle bei der Verwaltung der Abkommen kommt den GA zu. Pro Abkommen gibt es einen GA und zwei für das Landwirtschaftsabkommen (GA für Landwirtschaft und Gemischter Veterinärausschuss). In den GA entscheiden die beiden Parteien im gegenseitigen Einvernehmen, das heisst mit Einstimmigkeit. Die GA können Empfehlungen aussprechen und haben nur in jenen Fällen Entscheidungsbefugnis, die in den Abkommen vorgesehen sind. Die Entscheide werden von den Parteien nach ihren eigenen Regeln umgesetzt. Die GA sorgen für das reibungslose Funktionieren der Abkommen, aktualisieren die meisten Anhänge entsprechend der Weiterentwicklung des EU-Rechts und erleichtern den Informationsaustausch und die Beratungen zwischen den Parteien, insbesondere über Entwicklungen in der Rechtsetzung und Rechtsprechung. Sie treten je nach Bedarf zusammen, mindestens jedoch einmal im Jahr. Jeder GA kann Arbeitsgruppen einsetzen, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen.
 - Streitbeilegung: Die GA sind auch für die Beilegung von Streitigkeiten zuständig, mit denen sie auf Antrag einer Partei befasst werden. Kann ein Streitfall im GA nicht beigelegt werden, bleibt er ungelöst. In Bezug auf das LuftVA können Entscheide, die von den EU-Institutionen gemäss den Regeln dieses bestehenden Abkommens getroffen werden, nur vor dem EuGH und nicht im GA angefochten werden. So sieht das LuftVA seit über 25 Jahren in eng begrenzten Bereichen Kompetenzen für den EuGH insbesondere gegenüber schweizerischen Privatpersonen und Wirtschaftsakteuren vor. Das geht über die Integrationstiefe der neuen institutionellen Elemente hinaus, die grundsätzlich lediglich eine Rolle des EuGH in der zwischenstaatlichen Streitbeilegung vorsehen, die auf die Auslegung von unionsrechtlichen Begriffen (sofern diese relevant und notwendig ist) begrenzt ist. Im Übrigen spielt die Rechtsprechung des EuGH bereits im Kontext der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin eine wichtige Rolle, mit einschneidenden Folgen bei diesbezüglicher Uneinigkeit. Wenn die Schweiz wesentlich von der Rechtsprechung des EuGH zum Schengen/Dublin-Besitzstand abweicht (was bisher noch nie vorgekommen ist), müssen die beide Parteien eine Lösung finden. Dies bedeutet, dass entweder die Schweiz die Rechtsprechung des EuGH übernimmt oder dass die EU die Abweichung akzeptiert (was wenig wahrscheinlich ist). Geschieht weder das eine noch das andere innerhalb einer bestimmten Frist, gilt die Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz automatisch als beendet. Das Vorliegen von Abweichungen seitens der Schweiz von der Rechtsprechung des EuGH kann im Übrigen auch im Rahmen von Schengen-Evaluierungen thematisiert werden. Diesfalls kann die Europäische Kommission gegenüber der Schweiz Empfehlungen aussprechen, und die Schweiz ist verpflichtet, über deren Umsetzung Bericht zu erstatten.
 - Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, zeitlich befristete Schutzmassnahmen und Aussetzung: Das LandVA und das LuftVA sehen die Möglichkeit von Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts bzw. von zeitlich befristeten Schutzmassnahmen vor. Stellt eine Par-

tei fest, dass die andere Partei die in diesen Abkommen festgelegten Verpflichtungen nicht einhält oder einen Entscheid des GA nicht umsetzt, kann die geschädigte Partei nach Beratungen im GA geeignete Massnahmen ergreifen, um das Gleichgewicht der Abkommen wiederherzustellen. Das MRA sieht vor, dass eine Partei, die feststellt, dass die andere Partei die Bestimmungen des Abkommens nicht einhält, nach Konsultation im GA die Anwendung von Anhang 1 des Abkommens ganz oder teilweise aussetzen kann.

2.1.2.2 Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen

Die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen sind Gegenstand eines ausführlichen Berichts des Bundesrates vom 26. Mai 2021⁵⁰. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte dieses Berichts zusammengefasst.

2006 zog der Bundesrat offiziell die Möglichkeit eines «Rahmenabkommens» in Erwägung, um den bilateralen Weg mit der EU zu festigen. 2007 beschloss er, die Zweckmässigkeit eines solchen Abkommens zu prüfen. Damit kam er einem Wunsch des Parlaments nach, das die Prüfung der Zweckmässigkeit und Machbarkeit eines solchen Abkommens seit 2002 wiederholt gefordert hatte. Die EU bekundete auch Interesse an einem «Rahmenabkommen», was in den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Dezember 2008 bestätigt wurde. Darin wurde das Ziel der EU für die Einrichtung eines institutionellen Mechanismus für die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU festgelegt. Aber erst 2010 setzten die Schweiz und die EU eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, um die Möglichkeit eines «Rahmenabkommens» auf technischer Ebene zu sondieren. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden trotz grösserer Differenzen als ermutigend angesehen. Sie erlaubten es der Schweiz, ihre Strategie sowie ihre Grundsätze für eine institutionelle Lösung festzulegen. Angesichts eines steigenden Drucks seitens der Europäischen Kommission, die institutionellen Fragen vor weiteren Fortschritten bei den offenen Dossiers zu klären, arbeitete die Schweiz 2012 zuhauenden der EU Vorschläge für eine institutionelle Lösung aus. Dieser Austausch brachte die Diskussionen auf technischer Ebene wieder in Gang und ermöglichte es der Schweiz und der EU, 2013 ein gemeinsames «*Non-Paper*» mit drei möglichen Verhandlungsoptionen zu definieren. Die Schweiz und die EU bevorzugten die Option mit einem Zwei-Pfeiler-Modell, bei dem die Schweiz und die EU je selbständig für die Auslegung und Überwachung in ihrem eigenen Hoheitsgebiet verantwortlich sind, wobei dem EuGH eine Rolle bei der Streitbeilegung eingeräumt wird.

Auf dieser Grundlage wurden 2014 Verhandlungen aufgenommen. Zwischen 2014 und 2018 trafen sich die Delegationen der Schweiz und der EU regelmässig im Rahmen formeller Verhandlungsrunden. Obwohl bei diesen Verhandlungen Kompromisse erzielt wurden, insbesondere bezüglich der institutionellen Mechanismen, konnte für bestimmte materielle Fragen im Zusammenhang mit dem FZA, das heisst mit der Richtlinie 2004/38/EG und den flankierenden Massnahmen (FlaM) im Bereich des Lohnschutzes, keine Lösung gefunden werden.

⁵⁰ www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Überblick bilateralen Weg > Institutionelles Abkommen (bis 2021) > Informationen und Dokumente zum Institutionellen Abkommen.

Am 23. November 2018 teilte die EU der Schweiz mit, dass die Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens aus ihrer Sicht abgeschlossen seien. Sie verstärkte den Druck auf die Schweiz hinsichtlich eines raschen Abschlusses des Abkommens, indem sie sich fortan weigerte, die bestehenden bilateralen Abkommen weiter zu aktualisieren, es sei denn, dies liege im Einzelfall im überwiegenden Interesse der EU. Aufgrund der noch offenen Punkte verzichtete der Bundesrat auf die Paraphierung des Entwurfs des institutionellen Rahmenabkommens und unterzog ihn einer breiten, landesweiten Konsultation. Diese erlaubte es, drei Punkte zu identifizieren, bei denen noch Klärungsbedarf bestand: die Richtlinie 2004/83/EG, die FlaM im Bereich des Lohnschutzes und die staatlichen Beihilfen. Über diese Punkte informierte der Bundesrat die Europäische Kommission mit Schreiben vom 7. Juni 2019.⁵¹ Die im Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens enthaltenen institutionellen Lösungen wurden nicht als klärungsbedürftig erachtet und daher im Schreiben des Bundesrates nicht erwähnt.

Nach Einbezug der Kantone und Sozialpartner legte der Bundesrat am 11. November 2020 seine Position zu den drei verbleibenden offenen Punkten im Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens fest. Die Nachverhandlungen mit der EU ab Januar 2021 zu den von der Schweiz verlangten Klärungen führten zu einem besseren gegenseitigen Verständnis. Sie bestätigten aber vor allem die grundsätzlichen Differenzen in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Lohnschutz und staatliche Beihilfen.

Am 26. Mai 2021 nahm der Bundesrat eine Gesamtbeurteilung des Ergebnisses der Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens vor.⁵² Er kam zum Schluss, dass zwischen der Schweiz und der EU in zentralen Bereichen des Entwurfs des institutionellen Rahmenabkommens weiterhin substanzielle Differenzen bestanden. Für ihn waren daher die Voraussetzungen für einen Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens nicht gegeben. Er beschloss deshalb, es nicht zu unterzeichnen und damit die diesbezüglichen Verhandlungen zu beenden. Der Bundesrat sah es aber im gemeinsamen Interesse der Schweiz und der EU, die bewährte bilaterale Zusammenarbeit zu sichern und die bestehenden Abkommen konsequent weiterzuführen. Die EU setzte ihre Praxis fort, die Aktualisierung von Binnenmarktabkommen sowie die Zusammenarbeit in anderen Bereichen mit der Lösung der institutionellen Fragen zu verknüpfen, und stufte die Schweiz am 12. Juni 2021 für Horizon Europe auf den Status eines nicht-assoziierten Drittstaates herab.

2.1.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

2.1.3.1 Interessenlage

Nach dem Abschluss der Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens nahm der Bundesrat eine Lagebeurteilung seiner Europapolitik vor. Nach der Abwägung der vier Handlungsoptionen – reines Freihandelsverhältnis, Fortsetzung des bilateralen Wegs, Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Beitritt zur EU (s. Ziff. 1.2) – kam der Bundesrat zum Schluss, dass es im Interesse

⁵¹ www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Überblick bilateralen Weg > Institutionelles Abkommen (bis 2021) > Konsultationen 2019.

⁵² www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Überblick bilateralen Weg > Institutionelles Abkommen (bis 2021) > Informationen und Dokumente zum Institutionellen Abkommen.

der Schweiz liege, Lösungen zu finden, die es erlauben, den bilateralen Weg mit der EU, ihrer wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Partnerin, zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Insbesondere will er der Schweiz eine hindernisfreie Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den von den bestehenden Binnenmarktabkommen abgedeckten Bereichen sichern und künftig neue Abkommen abschliessen, unter gleichzeitiger Wahrung der Funktionsweise der Institutionen der Schweiz, insbesondere der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes. Er ist der Ansicht, dass es im Interesse der Schweiz liegt, die Rechtssicherheit im Rahmen ihrer Teilnahme am EU-Binnenmarkt zu erhöhen und gleichzeitig die Wahrung der wesentlichen Interessen der Schweiz zu gewährleisten, insbesondere durch Ausnahmen. Anders als im Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens strebte der Bundesrat eine sektorielle Regelung der institutionellen Fragen in jedem einzelnen Abkommen an, um den Besonderheiten der Abkommen besser Rechnung tragen zu können. Der Bundesrat wollte, dass die Abkommen regelmässig aktualisiert werden können, um zu verhindern, dass Rechtsabweichungen und Handelshindernisse entstehen, die die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt erschweren. Ausserdem strebte er einen Streitbeilegungsmechanismus an, der einen Rechtsrahmen festlegt, der es der Schweiz ermöglicht, ihre Rechte wirksam durchzusetzen. Der Bundesrat wollte schliesslich Einfluss auf die Rechtssetzungs- und Rechtsprechungsprozesse der EU nehmen, wenn diese Bereiche der Binnenmarktabkommen betreffen und somit Auswirkungen auf die Schweiz haben.

Die EU ihrerseits argumentierte, dass die Weiterführung der Teilnahme der Schweiz an ihrem Binnenmarkt und eine mögliche Ausweitung dieser Teilnahme voraussetzt, dass für die Beziehungen mit der Schweiz in den Bereichen der Binnenmarktabkommen dieselben Regeln gelten wie im Binnenmarkt selbst (*Level Playing Field*, auch im Bereich der staatlichen Beihilfen). Sie wollte deshalb, dass die bilateralen Abkommen durch institutionelle Mechanismen ergänzt werden, die unter anderem die dynamische Übernahme von EU-Recht und ein System zur Streitbeilegung mit einer Rolle für den EuGH vorsehen.

2.1.3.2 Paketansatz und exploratorische Gespräche

Aufgrund dieser Interessenanalyse beschloss der Bundesrat am 23. Februar 2022, die offenen Punkte im Gesamtkontext der Beziehungen zur EU zu klären und dabei einen Paketansatz zu wählen (s. Ziff. 1.2). Dieser Paketansatz umfasst insbesondere die institutionellen Elemente. Diese will der Bundesrat durch einen sektoriellen Ansatz in den verschiedenen Binnenmarktabkommen verankern.

Auf der Grundlage dieses Paketansatzes fanden zwischen der Schweiz und der EU exploratorische Gespräche statt. Die institutionellen Elemente wurden auch während dieser exploratorischen Gespräche thematisiert, was sich im *Common Understanding* widerspiegelt (s. Ziff. 1.3.1).

2.1.3.3 Verhandlungsmandat

An seiner Sitzung vom 8. November 2023 prüfte der Bundesrat die Ergebnisse der exploratorischen Gespräche mit der EU und der internen Arbeiten. Er kam zum Schluss, dass die exploratorischen Gespräche abgeschlossen seien, und beschloss, ein Verhandlungsmandat zu erarbeiten. Der Bundesrat verabschiedete an seiner Sitzung vom 15. Dezember 2023 den Entwurf eines Mandats für Verhandlungen mit der EU,

das die Leitlinien für die Verhandlungen enthält.⁵³ Der Entwurf war zwischen dem 15. Dezember 2023 und dem 15. Februar 2024 Gegenstand einer Konsultation. Aus der Konsultation ergaben sich Anpassungsvorschläge bezüglich der institutionellen Elemente (s. Bericht über die Ergebnisse der Konsultation zum Entwurf eines Verhandlungsmandats zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen⁵⁴).

Der Bundesrat berücksichtigte diese Anpassungsvorschläge. Der Mandatsentwurf wurde dahingehend angepasst, dass die Ausgleichsmassnahmen, die eine Partei ergreifen kann, wenn die andere Partei einem Entscheid des SchG in einem Streitbeilegungsverfahren nicht nachkommt, erst in Kraft treten, wenn das SchG über ihre Verhältnismässigkeit entschieden hat («aufschiebende Wirkung»). Damit wird insbesondere bezweckt, allfällige Schäden aufgrund von Ausgleichsmassnahmen zu vermeiden, die in der Folge als unverhältnismässig beurteilt werden. Ausserdem wurde das Mandat dahingehend angepasst, dass die Schweiz eine parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament anstrebt (s. Ziff. 2.15).

Das endgültige Verhandlungsmandat wurde am 8. März 2024 verabschiedet.⁵⁵ In Bezug auf die institutionellen Elemente enthielt es die folgenden Leitlinien:

- Die Schweiz ist bestrebt, die institutionellen Elemente in jedes bestehende und künftige Binnenmarktabkommen zu integrieren. Diese Elemente zielen darauf ab, die Homogenität des Rechts innerhalb des Binnenmarkts durch die Beseitigung von Marktzugangshindernissen in den abgedeckten Bereichen zu gewährleisten. Sie wahren das Funktionieren der Schweizer Institutionen, namentlich die aus der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes fliessenden Prinzipien.
- Die Schweiz ist bestrebt, die in den Abkommen bestehenden Ausnahmen aufrechtzuerhalten.
- Auslegung und Anwendung: Die einheitliche Auslegung und Anwendung gemäss den völkerrechtlichen Grundsätzen werden durch die Behörden der Parteien auf deren jeweiligem Hoheitsgebiet sichergestellt (Zwei-Pfeiler-Modell). Die Kompetenz des Bundesgerichts zur Auslegung des Schweizer Rechts und die Kompetenz des EuGH zur Auslegung des EU-Rechts, einschliesslich der Abkommensbestimmungen, die unionsrechtliche Begriffe implizieren, werden respektiert.
- Überwachung: Die Abkommen werden durch die Behörden der Parteien eigenständig auf deren jeweiligem Hoheitsgebiet gemäss den völkerrechtlichen Grundsätzen überwacht (Zwei-Pfeiler-Modell).

⁵³ www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU.

⁵⁴ www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU.

⁵⁵ www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paket Schweiz-EU.

-
- Dynamische Rechtsübernahme: Die regelmässige Aktualisierung der bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen wird durch die dynamische Rechtsübernahme sichergestellt; dies unter der Voraussetzung, dass **(i)** die Schweiz an der Weiterentwicklung des sie betreffenden EU-Rechts teilnehmen kann (*Decision Shaping*), **(ii)** ihre verfassungsrechtlichen Verfahren respektiert werden und **(iii)** keine EU-Rechtsentwicklungen übernommen werden, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen.
 - Streitbeilegung: Im Streitfall suchen die Parteien im GA nach einer politischen Lösung. Bei fehlender Einigung im GA kann jede Partei den Streitfall einem paritätischen SchG unterbreiten. Wirft der Streitfall eine Frage betreffend eine Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme auf und impliziert er nicht die Auslegung oder Anwendung von unionsrechtlichen Begriffen, entscheidet das SchG den Streitfall ohne Einbezug des EuGH. Wirft der Streitfall eine Frage betreffend die Auslegung oder Anwendung einer Bestimmung eines Abkommens oder des EU-Rechts auf, deren Anwendung unionsrechtliche Begriffe betrifft, und ist die Auslegung dieser Bestimmung für die Streitbeilegung relevant und für eine Entscheidfällung durch das SchG notwendig, so unterbreitet das SchG diese Frage dem EuGH zur Auslegung, welche für das SchG verbindlich ist. In jedem Fall obliegt es dem SchG zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für eine Anrufung des EuGH gegeben sind, der EuGH kann nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren. Der Entscheid über den Streit selbst wird immer vom SchG gefällt.
 - Ausgleichsmassnahmen: Stellt das SchG eine Verletzung fest, können im betroffenen Abkommen bzw. in einem anderen Binnenmarktabkommen verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden. Die Schweiz strebt an, dass die Ausgleichsmassnahmen erst in Kraft treten, wenn das SchG über deren Verhältnismässigkeit entschieden hat. Das Ziel ist insbesondere, allfällige Schäden aufgrund von Ausgleichsmassnahmen zu vermeiden, die in der Folge als unverhältnismässig beurteilt werden.
 - Parlamentarische Zusammenarbeit: Die Schweiz strebt die Etablierung einer parlamentarischen Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament an.

2.1.3.4 Verhandlungsprozess

Seitens EU verabschiedete der Rat das entsprechende Verhandlungsmandat am 12. März 2024.⁵⁶ Die Verhandlungen begannen offiziell am 18. März 2024 (s. Ziff. 1.3.21).

Im Rahmen der Verhandlungen wurden die institutionellen Elemente von der Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» behandelt. Diese Verhandlungsgruppe wurde von den Chefunterhändlern der beiden Delegatio-

⁵⁶ www.consilium.europa.eu/de > Nachrichten und Medien > Pressemitteilungen > 12. März 2024 (15:05).

nen geleitet. Die Leitung der Schweizer Delegation wurde gemeinsam von der Abteilung Europa des Staatssekretariats (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA]), in der Person des Chefunterhändlers, und vom Bundesamt für Justiz (BJ) (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [EJPD]) wahrgenommen. Die Delegation umfasste ausserdem Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen, der Direktion für Völkerrecht (EDA) und der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union in Brüssel. Vertreterinnen und Vertreter anderer Bundesstellen, wie zum Beispiel der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Eidgenössisches Finanzdepartement), wurden bei Themen in ihrer Zuständigkeit ebenfalls punktuell in die Delegation einbezogen. Neben den Verhandlungen über die institutionellen Bestimmungen war diese Verhandlungsgruppe auch für bestimmte Querschnittsthemen, namentlich im Zusammenhang mit der Umsetzung der institutionellen Elemente in den verschiedenen Abkommen, zuständig.

Die erste Verhandlungsrunde über die institutionellen Elemente fand am Tag nach der formellen Aufnahme der Verhandlungen am 19. März 2024 statt. Beide Delegationen betrachteten die institutionellen Elemente aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Verhandlungen zu vielen anderen Themen als vorrangig. Sie beschliessen deshalb, sich häufiger zu treffen als die sektoriellen Verhandlungsgruppen. Die Gespräche waren von harten inhaltlichen Positionen der Delegationen geprägt, aber auch von der Bereitschaft, Lösungen zu finden. Die Verhandlungen über die wichtigsten institutionellen Bestimmungen wurden am 11. Juli 2024 materiell abgeschlossen. Die Gespräche wurden nach der Sommerpause fortgesetzt. Dabei standen insbesondere die Umsetzung der institutionellen Elemente in den verschiedenen betroffenen Bereichen sowie andere transversale Elemente im Zentrum. Insgesamt fanden 25 Verhandlungsrunden statt, die letzte am 3. Dezember 2024. Parallel dazu fand ein Austausch auf informeller und auf technischer Ebene statt.

2.1.4 Grundzüge der institutionellen Elemente

In einem ersten Schritt wurden die institutionellen Elemente in der Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» für alle Binnenmarktabkommen transversal verhandelt. Anschliessend wurden die institutionellen Elemente in den sektoriellen Verhandlungsgruppen behandelt. Diese einigten sich auf die notwendigen Anpassungen, um den Besonderheiten der einzelnen Abkommen Rechnung zu tragen und die spezifischen Interessen der Schweiz zu wahren. Die institutionellen Elemente sind auch im Gesundheitsabkommen enthalten, soweit sie für das Funktionieren dieses Abkommens erforderlich sind.

In den folgenden Unterkapiteln werden die institutionellen Elemente so präsentiert, wie sie transversal ausgehandelt und in die jeweiligen Binnenmarktabkommen integriert wurden. Zum besseren Verständnis und soweit nichts anderes angegeben, wird auf die entsprechenden Artikel des institutionellen Protokolls (IP-LuftVA) und des Änderungsprotokolls (ÄP-LuftVA) des LuftVA Bezug genommen. Die sektoriellen Anpassungen für die verschiedenen Binnenmarktabkommen und die Besonderheiten der institutionellen Elemente des Gesundheitsabkommens werden in den entsprechenden Teilen des erläuternden Berichts beschrieben (s. Ziff. 2.3 bis 2.6, 2.11 bis 2.13).

Die institutionellen Elemente werden direkt in die neuen Abkommen bzw. mittels Protokolle in die bestehenden Abkommen integriert. Sie können in sieben Themenbereiche unterteilt werden:

- Präambel und allgemeine Bestimmungen: Ziele, Beziehung der institutionellen Bestimmungen zum Abkommen (bei Protokollen) und Definition der bilateralen Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1.5.1).
- Dynamische Rechtsübernahme: Teilnahme der Schweiz an der Ausarbeitung der relevanten EU-Rechtsakte («*Decision Shaping*») und deren Integration in das Abkommen (s. Ziff. 2.1.5.2).
- Auslegung, Anwendung und Überwachung des Abkommens: Grundsatz der einheitlichen Auslegung und Grundsatz der wirksamen und harmonischen Anwendung (s. Ziff. 2.1.5.3).
- Streitbeilegung: Ausschlusslichkeitsgrundsatz, Streitbeilegungsverfahren, Ausgleichsmassnahmen, Zusammenarbeit zwischen Gerichten sowie Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen beim EuGH (s. Ziff. 2.1.5.4).
- Bestimmungen zum Finanzbeitrag und Bestimmungen zum besseren Verständnis der in die Abkommen aufgenommenen EU-Rechtsakte (s. Ziff. 2.1.5.5).
- Schlussbestimmungen (s. Ziff. 2.1.5.6).
- Bestimmungen zu anderen Fragen, deren Formulierung vereinheitlicht und deren Inhalt aktualisiert wurde, insbesondere Bestimmungen, die die GA, den räumlichen Geltungsbereich der Abkommen, die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten sowie die Vorrechte und Befreiungen regeln (s. Ziff. 2.1.5.7).

2.1.5 Erläuterungen zu einzelnen institutionellen Bestimmungen

2.1.5.1 Präambel und allgemeine Bestimmungen

2.1.5.1.1 Präambel

In der Präambel werden die Gründe zur Aufnahme der institutionellen Bestimmungen in das Abkommen beschrieben. Sie vermittelt den Hintergrund für diese Bestimmungen und kann bei ihrer Auslegung helfen.

Die Präambel verweist auf die zahlreichen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken und die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU auf der Grundlage von Gleichheit, Gegenseitigkeit und allgemeiner Ausgewogenheit der Vorteile, Rechte und Pflichten zu festigen. Das Ziel, die Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt auf der Basis der Einheitlichkeit und derselben Regeln, die für den Binnenmarkt gelten, zu stärken und zu vertiefen, wird ergänzt durch das Ziel, die Unabhängigkeit der Schweiz und der EU sowie ihrer Institutionen und, was die Schweiz betrifft, die

Grundsätze der direkten Demokratie, des Föderalismus und des sektorspezifischen Charakters ihrer Beteiligung am EU-Binnenmarkt zu wahren.

Die Präambel bekräftigt, dass die Zuständigkeiten des Bundesgerichts und der Schweizer Gerichte sowie der Gerichte der Mitgliedstaaten und des EuGH für die Auslegung des Abkommens im Einzelfall gewahrt bleiben. Die Parteien behalten zudem die Autonomie ihrer Gerichte betreffend die Auslegung ihres eigenen Rechts. Die Kompetenzen der Schweizer Gerichte und des Bundesgerichts werden durch das Verhandlungsergebnis folglich nicht beeinträchtigt. Die Wahrung dieser Kompetenzen ist in den institutionellen Bestimmungen verankert.

2.1.5.1.2 Ziele

Ziel der institutionellen Bestimmungen ist es, den Parteien, Wirtschaftsakteuren und Privatpersonen eine grössere Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 1 IP-LuftVA). Dieses Ziel gilt nur für jene Teile der Abkommen, die sich auf die Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt beziehen, und nicht für jene Teile der Abkommen, die diese Beteiligung nicht betreffen (z. B. die Thematik der Niederlassungsbewilligungen in einem Protokoll zum FZA). Es unterscheidet sich insbesondere vom Ziel des EWR, einen einheitlichen Wirtschaftsraum in Europa zu schaffen.

Die «neuen institutionellen Lösungen» umfassen **(i)** ein Verfahren für die dynamische Übernahme der relevanten EU-Rechtsakte in das Abkommen, **(ii)** die einheitliche Auslegung und Anwendung des Abkommens und der EU-Rechtsakte, auf die darin Bezug genommen wird, **(iii)** die Überwachung und Anwendung des Abkommens und **(iv)** die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Parteien im Zusammenhang mit dem Abkommen. Diese Elemente ermöglichen einen kontinuierlichen und ausgewogenen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Parteien (Art. 1 Abs. 2 Bst. a bis d IP-LuftVA). Es wird daran erinnert, dass die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU völkerrechtliche Instrumente sind und dass die Grundsätze des Völkerrechts berücksichtigt werden müssen. Es wird auch betont, dass die institutionellen Elemente allen bisherigen und künftigen Binnenmarktabkommen gemeinsam sind. Die institutionellen Elemente sollen somit grundsätzlich in alle künftigen Binnenmarktabkommen aufgenommen werden, nicht aber in andere Arten von Abkommen, wie zum Beispiel Kooperationsabkommen. Die dynamische Rechtsübernahme ist von einer Ausdehnung des EU-Rechtsbestands auf die Schweiz zu unterscheiden, wie es beispielsweise der Fall wäre, wenn die Schweiz der EU beitreten würde. Dies bedeutet insbesondere, dass die Schweiz nicht an die allgemeinen Grundsätze des Binnenmarkts gebunden ist, wie zum Beispiel die Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts oder den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, es sei denn, dies wurde von den Parteien ausdrücklich für bestimmte Elemente vereinbart.

Die Bestimmung über die Ziele stellt schliesslich klar, dass die institutionellen Elemente den Geltungsbereich und die Ziele, wie sie in jedem Binnenmarktabkommen individuell festgelegt sind, nicht ändern (Art. 1 Abs. 2 IP-LuftVA). Mit anderen Worten: Die Anwendung dieser Elemente muss innerhalb des durch den Geltungsbereich und die Ziele des Abkommens vorgegebenen Rahmens erfolgen. Dieser allgemeine Grundsatz gilt für alle institutionellen Elemente und wird auch in den anderen institu-

tionellen Bestimmungen präzisiert. Diese Garantie ist besonders wichtig, um das Ausmass der dynamischen Rechtsübernahme zu begrenzen, denn diese darf den Geltungsbereich und die Ziele des Abkommens nicht ändern. Die Beschränkung der dynamischen Rechtsübernahme auf den in jedem einzelnen Abkommen definierten Geltungsbereich verhindert beispielsweise, dass die Schweiz im Rahmen der Personenfreizügigkeit arbeitsrechtliche Regelungen der EU übernehmen müsste. Das Arbeitsrecht fällt nicht in den Geltungsbereich des FZA. Der Geltungsbereich und die Ziele des Abkommens können nur einvernehmlich von beiden Parteien mittels eines ordentlichen Verfahrens zur Änderung des Abkommens angepasst werden.

2.1.5.1.3 Beziehung zum Abkommen

Diese Bestimmung ist nur vorgesehen, wenn die institutionellen Bestimmungen mittels eines Protokolls in die bestehenden Binnenmarktabkommen eingefügt werden. Sie regelt das Verhältnis zwischen den bereits bestehenden institutionellen Bestimmungen im Abkommen und den neuen institutionellen Bestimmungen, die im Protokoll vereinbart wurden. Eine solche Bestimmung ist somit in künftigen Abkommen nicht erforderlich, da die institutionellen Bestimmungen in diesen Fällen direkt in den Hauptteil des Abkommens aufgenommen werden.

Als Grundsatzregel gilt die Aufhebung (Art. 2 Abs. 2 IP-LuftVA). Die bestehenden institutionellen Bestimmungen des Abkommens, die durch die neuen institutionellen Bestimmungen im Protokoll hinfällig werden, sind aufgelistet. Die Auflistung ist abschliessend. Bestehende institutionelle Bestimmungen des Abkommens, die nicht aufgelistet sind und nicht durch das Änderungsprotokoll geändert werden, bleiben in Kraft. Ziel ist es, Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Im Übrigen stellt diese Bestimmung klar, dass das institutionelle Protokoll, sein Anhang und seine Anlage integraler Bestandteil des Abkommens sind und dass jede Bezugnahme auf die «Europäische Gemeinschaft» oder die «Gemeinschaft» als Bezugnahme auf die EU gilt (Art. 2 Abs. 1 und 3 IP-LuftVA).

2.1.5.1.4 Bilaterale Abkommen betreffend den Binnenmarkt

Die bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen zwischen der Schweiz und der EU werden als «kohärentes Ganzes» betrachtet, das eine ausgewogene Verteilung der Rechte und Pflichten zwischen den Parteien gewährleistet (Art. 3 Abs. 1 IP-LuftVA). Diese Bestimmung widerspiegelt eine politisch motivierte Formulierung in Absatz 12 des *Common Understanding* und hat keine konkrete rechtliche Wirkung. Sie schafft auch keine zusätzliche kündigungsbezogene Verknüpfung zwischen den bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen, wie es im Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens vorgesehen war (Art. 12 Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens, «Super-Guillotine»).

Die Bestimmung hält fest, dass es sich beim betreffenden Abkommen um ein Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt handelt (Art. 3 Abs. 2 IP-LuftVA). Diese Klarstellung ist notwendig, um den Umfang der Ausgleichsmassnahmen zu begrenzen, die nur im Rahmen von Binnenmarktabkommen ergriffen werden können (s. Ziff. 2.1.5.4.3).

Der Begriff «Binnenmarktabkommen», der in diesem erläuternden Bericht aus Gründen der Vereinfachung verwendet wird, hat die gleiche Bedeutung wie der in den Protokollen und Abkommen verwendete Begriff «Abkommen im Bereich/in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an dem/denen die Schweiz teilnimmt».

2.1.5.2 Dynamische Rechtsübernahme

Die Binnenmarktabkommen müssen regelmässig an die relevanten Entwicklungen des EU-Rechts angepasst werden, damit die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt in den betreffenden Sektoren langfristig gesichert ist. Ohne Aktualisierung würden Rechtsabweichungen entstehen, die zu immer grösseren Hürden bei der Umsetzung der Binnenmarktabkommen, wie sie von den Parteien angestrebt wird, führen könnten. Diese Hürden würden die angestrebte Rechtssicherheit und ganz allgemein die in den Abkommen vorgesehene Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt gefährden, was insbesondere die Schweizer Wirtschaftsakteure benachteiligen würde. Die Aktualisierung der Abkommen ist eine gemeinsame Verpflichtung der Schweiz und der EU. So kann die Schweiz zum Beispiel in Zukunft, wenn die EU mit der Aktualisierung eines Abkommens in Verzug ist (wie seit 2021 beim MRA), ihre Rechte über den Streitbeilegungsmechanismus geltend machen (s. Ziff. 2.1.5.4). Zudem kann die Schweiz künftig an der Erarbeitung von Rechtsakten der EU mitwirken, die sie betreffen (s. Ziff. 2.1.5.2.1).

Zu beachten ist, dass – unabhängig vom Paket Schweiz-EU – die laufenden Arbeiten in den Gemischten Ausschüssen zur Aktualisierung der bestehenden Binnenmarktabkommen gemäss der bisherigen Praxis fortgeführt werden.

2.1.5.2.1 Mitwirkung an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten («Decision Shaping»)

Vorschläge für neue Rechtsakte werden in der EU durch die Europäische Kommission ausgearbeitet. Die EU sichert der Schweiz eine grösstmögliche Teilnahme am Prozess zur Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die Europäische Kommission (*Decision Shaping*) zu. Diese Teilnahme entspricht jener, die für die EWR-Staaten vorgesehen ist.

Die Modalitäten des *Decision Shaping* sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Rechtsakte (Art. 4 Abs. 1 IP-LuftVA), delegierte Rechtsakte (Art. 4 Abs. 2 IP-LuftVA) oder Durchführungsrechtsakte (Art. 4 Abs. 3 IP-LuftVA) handelt. Grund für die verschiedenen Modalitäten sind die unterschiedlichen Prozesse bei der Ausarbeitung dieser drei Arten von Rechtsakten in der EU. In allen drei Fällen zieht die Europäische Kommission Sachverständige der Schweiz gleichermassen zurate, wie sie die Stellungnahmen der Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten für die Ausarbeitung eines ersten Entwurfs einholt. Darüber hinaus kann bei Rechtsakten ein Meinungsaustausch im GA stattfinden. Bei den wichtigen Etappen vor dem Erlass des Rechtsakts müssen sich die Parteien auf Antrag einer Partei erneut konsultieren. Bei delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die in die alleinige Zuständigkeit der Europäischen Kommission fallen, gewährt die Europäische Kommission der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme an der Ausarbeitung ihrer Vorschläge (sog. Komitologieverfahren). Über diese Mitwirkung bei der Erarbeitung von EU-Rechtsakten hinaus können Sachverständige der Schweiz an den Arbeiten der Ausschüsse teilnehmen,

wenn dies zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens des Abkommens erforderlich ist (Art. 4 Abs. 4 IP-LuftVA). Eine Liste der betroffenen Ausschüsse wird vom GA erstellt und aktualisiert.

Zusätzlich zum *Decision Shaping* kann die Schweiz ausserdem über Direktkontakte mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament Einfluss auf die Diskussion in der EU nehmen.

Dieser Artikel gilt nicht für Bestimmungen oder Rechtsakte der EU, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen (Art. 4 Abs. 5 IP-LuftVA), da diese Rechtsakte von der Integrationspflicht ausgenommen sind (s. Ziff. 2.1.5.2.2; Art. 5 Abs. 7 IP-LuftVA). Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien darüber, ob die Schweiz an der Ausarbeitung eines EU-Rechtsakts teilnehmen können soll oder nicht, können die Parteien den Streitbeilegungsmechanismus in Anspruch nehmen (s. Ziff. 2.1.5.4).

Diese Modalitäten des *Decision Shaping* sind von denjenigen zu unterscheiden, die im Zusammenhang mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen gelten, wo die Schweiz mehr Rechte hat. Im letzteren Fall kann die Schweiz aus historischen Gründen und aufgrund der Kompetenzordnung innerhalb der EU auch an den Arbeiten im Rat der EU teilnehmen. Die EWR-Staaten werden im Rahmen ihrer Teilnahme am EU-Binnenmarkt auch nicht in die Arbeiten des Rates der EU einbezogen.

2.1.5.2.2 Integration von EU-Rechtsakten in das Abkommen

Allgemeine Pflichten der Parteien

Die Schweiz und die EU sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Rechtsakte der EU, die in den Bereichen des Abkommens erlassen werden, nach ihrer Verabschiedung so rasch wie möglich in das Abkommen integriert werden (Art. 5 Abs. 1 IP-LuftVA). Ziel dieser Verpflichtung ist es, in den Bereichen des EU-Binnenmarkts, an denen die Schweiz durch das Abkommen teilnimmt, Rechtssicherheit und rechtliche Homogenität zu gewährleisten, was im Interesse der Wirtschaftsakteure und Privatpersonen liegt. Wie bereits erwähnt, handelt es sich dabei um eine gemeinsame Verpflichtung beider Parteien, nicht nur um eine Verpflichtung der Schweiz. Die Verpflichtung beschränkt sich auf EU-Rechtsakte, die in den Bereichen des Abkommens erlassen wurden, das heisst, die in den Geltungsbereich und die Ziele des Abkommens fallen (s. Ziff. 2.1.5.2.2).

Die Rechtsübernahme erfolgt nicht automatisch. Ein Automatismus würde bedeuten, dass die EU-Rechtsakte nach der Verabschiedung direkt ins Abkommen integriert würden, ohne dass ein Handeln der Schweiz und der EU erforderlich wäre. Vielmehr setzt jede Übernahme eines neuen EU-Rechtsakts in ein Abkommen einen individuellen Beschluss der Schweiz und der EU voraus (s. «Integrationsverfahren»).

Die Parteien haben keine Frist für die Erfüllung dieser Integrationspflicht definiert. Es wird lediglich festgelegt, dass die Rechtsakte «so rasch wie möglich» integriert werden müssen (s. «Integrationsverfahren»). Dies lässt den Parteien einen gewissen Handlungsspielraum. Die Frist kann je nach EU-Rechtsakt variieren und hängt von verschiedenen Kriterien ab, zum Beispiel von der Komplexität des Rechtsakts, davon, ob es sich um einen allgemeinen oder einen rein technischen Rechtsakt handelt, oder

davon, wie viel Zeit die Schweiz und die EU benötigen, um sich über die Modalitäten der Übernahme des Rechtsakts zu einigen.

Im Folgenden werden die spezifischen Pflichten der Schweiz beschrieben, die sich aus der Übernahme von EU-Rechtsakten ergeben. Diese Pflichten variieren je nach Art der dynamischen Übernahme, also Integration (z. B. Art. 5 Abs. 2 IP-LuftVA) oder Äquivalenz (z. B. Art. 5 Abs. 2 IP-MRA):

- Bei der Integrationsmethode werden die in die Abkommen integrierten EU-Rechtsakte allein durch ihre Integration in das Abkommen Teil der Schweizer Rechtsordnung, vorbehaltlich der allfälligen vom GA beschlossenen Anpassungen dieser Rechtsakte. Dies entspricht dem monistischen System der Schweiz. Diese Rechtsakte werden von der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet, ohne dass sie in das Landesrecht überführt werden müssen, selbst wenn eine solche Überführung theoretisch möglich wäre. Die Schweiz muss das Landesrecht jedoch anpassen, wenn es den Bestimmungen der integrierten EU-Rechtsakte widerspricht oder wenn eine Präzisierung derselben notwendig ist.
- Bei der Äquivalenzmethode erlässt die Schweiz in ihrer Rechtsordnung Bestimmungen oder behält solche bei, um das Ergebnis zu erreichen, das durch die in das Abkommen integrierten EU-Rechtsakte erzielt werden soll, vorbehaltlich der vom GA beschlossenen Anpassungen dieser Rechtsakte. Diese Rechtsakte sind grundsätzlich nicht direkt anwendbar in der Schweiz. Die Schweiz muss jedoch dafür sorgen, dass ihr Recht das gleiche Ergebnis erzielt, das mit den betreffenden EU-Rechtsakten angestrebt wird – und nicht, dass das Landesrecht mit diesen Rechtsakten identisch ist. Diese Methode lässt der Schweiz also einen grösseren Handlungsspielraum. Bei der Übernahme neuen EU-Rechts ist konkret zu prüfen, ob das entsprechende schweizerische Recht nach wie vor äquivalent ist. Ist dies nicht der Fall, ist eine Anpassung des Schweizer Rechts erforderlich.

Die oben beschriebenen spezifischen Pflichten der Schweiz gelten unabhängig von der Art des betreffenden Rechtsakts der EU (Verordnung, Richtlinie usw.). Die Besonderheiten der verschiedenen Arten von EU-Rechtsakten für die EU-Mitgliedstaaten sind nicht auf die Schweiz anwendbar, da sie der EU nicht angehört.

Im LandVA und im MRA ist die Äquivalenzmethode vorgesehen. Im LuftVA ist wie bereits heute die Integrationsmethode vorgesehen, ebenso im FZA, das de facto auch schon nach dieser Methode funktioniert. Das Stromabkommen, das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit und das Gesundheitsabkommen sehen grundsätzlich die Integrationsmethode vor, wobei unter Berücksichtigung der Beschaffenheit dieser Abkommen Besonderheiten gelten. Für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens ist keine dynamische Rechtsübernahme vorgesehen (s. Ziff. 2.1.1). Für die Übernahme von EU-Rechtsakten in die Beihilfe-Anhänge gelten besondere Bestimmungen (s. Ziff. 2.2.5.8).

Betreffend Bezugnahmen auf andere EU-Rechtsakte, die in Rechtsakten der EU enthalten sind, die in die Abkommen integriert wurden, ist im Übrigen zu beachten, dass diese nicht für die Schweiz gelten, es sei denn, in den technischen Anpassungen wurde

etwas anderes vereinbart. Falls dies aus Gründen der Klarheit wichtig ist, kann in den technischen Anpassungen auch präzisiert werden, was anstelle solcher Bezugnahmen für die Schweiz gilt.

Diese Integrationspflicht steht im Einklang mit den Postulaten 14.3557 Schilliger und 14.3577 Fournier, wonach sichergestellt werden soll, dass das in die Abkommen integrierte EU-Recht «nicht noch zusätzlich verschärft und unter dem Deckmantel der Übernahme von EU-Recht mit sachfremden Bestimmungen angereichert wird (kein *Swiss Finish*)». Die Integrations- und die Äquivalenzmethode verpflichten die Schweiz in keiner Weise dazu, über die in den EU-Rechtsakten festgelegten Verpflichtungen hinauszugehen. Bei der Integrationsmethode werden diese Rechtsakte allein durch ihre Integration in das Abkommen Teil der Schweizer Rechtsordnung. Die Schweiz muss ihr Recht nur dann anpassen, wenn es den Bestimmungen des entsprechenden EU-Rechtsakts widerspricht oder dieser nicht direkt anwendbar ist («*self-executing*»). Bei der Äquivalenzmethode ist die Schweiz einzig dazu verpflichtet, in ihrem nationalen Recht das gleiche Ergebnis zu erzielen, das mit den EU-Rechtsakten erreicht werden soll. Ihr Handlungsspielraum ist also noch grösser als bei der Integrationsmethode, da sie nur verpflichtet ist, die Ziele der entsprechenden EU-Rechtsakte zu erreichen. Die Mittel hierfür liegen in ihrer Zuständigkeit. Darüber hinaus ermöglichen es Ausnahmen sowie Absicherungen und Prinzipien im Bereich der Personenfreizügigkeit und des Lohnschutzes, den Besonderheiten der Schweiz im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme Rechnung zu tragen. Zusammenfassend verpflichtet die dynamische Übernahme von EU-Rechtsakten im Rahmen der Binnenmarktabkommen die Schweiz also in keiner Weise dazu, über das betreffende EU-Recht hinauszugehen. Sie erlaubt es ihr im Übrigen, ihren Besonderheiten weitestgehend Rechnung zu tragen.

Schliesslich ist die Schweiz beim «autonomen Nachvollzug» von EU-Recht völlig frei. Es gibt in diesem Zusammenhang keinerlei völkerrechtliche Verpflichtung zur Übernahme des EU-Rechts. Die Schweiz kann darüber also vollumfänglich nach ihren eigenen Interessen entscheiden.

Integrationsverfahren

Das Verfahren zur Integration eines EU-Rechtsakts beginnt, sobald die EU die Schweiz im GA darüber informiert, dass ein solcher Rechtsakt erlassen wurde. Diese Information muss so rasch wie möglich nach Erlass des Rechtsakts erfolgen (Art. 5 Abs. 3 IP-LuftVA).

Auf Antrag einer Partei kann der GA einen Meinungs austausch über diesen Rechtsakt durchführen (Art. 5 Abs. 3 IP-LuftVA). Diese Gesprächsphase ist ein wichtiger Schritt im Verfahren. Die Parteien müssen zu diesem Zeitpunkt prüfen, ob der Rechtsakt vor der Integration angepasst werden muss, zum Beispiel aufgrund von Ausnahmen. Ausserdem können bei diesem Schritt auch spezifische Übernahmemodalitäten, wie zum Beispiel besondere Übergangsfristen, festgelegt werden. Die Parteien können auch neue Ausnahmen vereinbaren. Wie lange die Gesprächsphase dauert, hängt von der Art des jeweiligen Rechtsakts ab (s. «Allgemeine Pflichten der Parteien»).

Im Anschluss an diese Gesprächsphase muss der GA, das heisst die Schweiz und die EU gemeinsam, der Integrationspflicht nachkommen, indem er so rasch wie möglich

einen Beschluss zur Änderung der Anhänge des Abkommens, einschliesslich der erforderlichen Anpassungen des zu integrierenden Rechtsakts, fasst (Art. 5 Abs. 4 IP-LuftVA). Auch hier haben sich die Parteien dafür entschieden, keine bestimmte Frist vorzusehen, sondern dem GA Spielraum zu lassen.

Die Kompetenz des GA zur Umsetzung der Integrationspflicht beschränkt sich auf die Änderung der Anhänge. Der GA kann den Hauptteil des Abkommens nicht ändern. Der gegebenenfalls zu aktualisierende EU-Rechtsbestand befindet sich nämlich in den Anhängen. Die dynamische Rechtsübernahme dürfte grundsätzlich keine Auswirkungen auf den Hauptteil des Abkommens haben. Dieser enthält namentlich die Bestimmungen zum Geltungsbereich und zu den Zielen, die durch die dynamische Rechtsübernahme eben gerade nicht geändert werden können. Sollte es zur Gewährleistung der Kohärenz des Abkommens mit den geänderten Anhängen dennoch erforderlich sein, den Hauptteil zu ändern, kann der GA den Parteien eine Änderung des Abkommens nach ihren internen Verfahren vorschlagen, wobei in jedem Fall eine Genehmigung beider Parteien erforderlich ist (Art. 5 Abs. 5 IP-LuftVA).

In dieser Bestimmung wird auch präzisiert, dass Bezugnahmen im Hauptteil des Abkommens auf EU-Rechtsakte, die nicht mehr in Kraft sind, als Bezugnahmen auf den aufhebenden Rechtsakt gelten, wie er im Anhang enthalten ist, sofern nichts anderes vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 6 IP-LuftVA). Mit dieser Präzisierung soll vermieden werden, dass eine Änderung des Abkommens erforderlich ist, nur um eine Bezugnahme auf einen Rechtsakt zu ersetzen. Diese Präzisierung zur Bezugnahme im Hauptteil des Abkommens hat jedoch keine materielle Bedeutung. Ausserdem ist zu beachten, dass Bezugnahmen auf EU-Rechtsakte in bestehenden Abkommen, die trotz der Änderung dieser Rechtsakte nicht aktualisiert wurden, als Bezugnahmen auf die geänderten Rechtsakte gelten, wie sie in den Anhang integriert wurden.

Der Beschluss des GA, den EU-Rechtsakt in den Anhang des Abkommens zu integrieren, tritt sofort in Kraft, jedoch keinesfalls vor dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit des entsprechenden Rechtsakts in der EU (Art. 5 Abs. 8 IP-LuftVA). Es macht nämlich keinen Sinn, dass ein EU-Rechtsakt seine Wirkung in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU entfaltet, noch bevor er dies in der Rechtsordnung der EU tut. Die Regel des sofortigen Inkrafttretens gilt zudem nicht in Fällen, in denen die Schweiz verfassungsrechtliche Verpflichtungen erfüllen muss, damit der Beschluss des GA Rechtswirksamkeit erlangen kann, also wenn der Beschluss des GA zur Integration des neuen EU-Rechtsakts in das Abkommen vom Parlament oder sogar vom Stimmvolk genehmigt werden muss. Wenn das Parlament oder das Volk den Beschluss des GA vor dessen Inkrafttreten genehmigen muss, wird das übliche interne Verfahren zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge angewendet.

Für solche Fälle sind ausreichende Fristen vorgesehen, damit die Schweiz ihre für die Integration des betreffenden Rechtsakts vorgesehenen internen Verfahren durchführen kann. Während des Meinungsaustauschs im GA – vor der Beschlussfassung – muss die Schweiz die EU darüber informieren, ob solche verfassungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt werden müssen, bevor der Beschluss in Kraft treten kann (Art. 6 Abs. 1 IP-LuftVA). Es ist keine konkrete Frist für diese Mitteilung vorgesehen, was der Schweiz einen gewissen Spielraum lässt. Ab dem Zeitpunkt der Mitteilung verfügt die Schweiz über eine Frist von zwei Jahren, um ihre verfassungsrechtlichen Ver-

pflichtungen zu erfüllen, das heisst die Genehmigung des GA-Beschlusses zur Integration des Rechtsakts durch die Bundesversammlung (Art. 6 Abs. 2 IP-LuftVA). Wird gegen den Genehmigungsbeschluss das Referendum ergriffen, so wird die Frist um ein weiteres Jahr verlängert (Art. 6 Abs. 2 IP-LuftVA). Sobald die Schweiz ihre verfassungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt hat, notifiziert sie dies der EU (Art. 6 Abs. 4 IP-LuftVA). Der Beschluss des GA tritt am Tag des Eingangs dieser Notifikation in Kraft, jedoch keinesfalls vor dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit des entsprechenden Rechtsakts in der EU (Art. 6 Abs. 5 IP-LuftVA).

Der Beschluss des GA ist grundsätzlich ab dem Zeitpunkt seiner Verabschiedung vorläufig anzuwenden, es sei denn, die Schweiz teilt der EU unter Angabe von Gründen mit, dass eine vorläufige Anwendung nicht möglich ist (Art. 6 Abs. 3 IP-LuftVA). Dies ist der Fall, wenn die dafür im Schweizer Recht vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.⁵⁷ Diese Voraussetzungen bleiben durch das vorliegende Verhandlungspaket unberührt. Da diese Voraussetzungen sehr restriktiv sind, dürfte eine vorläufige Anwendung nur sehr selten erfolgen, wie die Praxis im Zusammenhang mit der Assoziierung an Schengen und Dublin gezeigt hat. Eine vorläufige Anwendung vor dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit des entsprechenden EU-Rechtsakts in der EU ist ausgeschlossen.

Um die Beschlussfassung zu erleichtern, verpflichten sich die Parteien allgemein dazu, im Rahmen des Verfahrens der dynamischen Rechtsübernahme nach Treu und Glauben zusammenzuarbeiten (Art. 5 Abs. 9 IP-LuftVA).

Das oben erläuterte Integrationsverfahren erlaubt es, den Postulaten 14.3557 Schilliger und 14.3577 Fournier Folge zu geben, das heisst sicherzustellen, dass die Übernahme des EU-Rechts «bzw. die Umsetzung in das schweizerische Recht zum spätest möglichen Zeitpunkt erfolgt, falls nicht wirtschaftliche Interessen eine rasche Anwendung verlangen (kein vorauseilender Gehorsam)». Es wurden ausreichend lange Übernahmefristen vereinbart, damit die üblichen Schweizer Verfahren zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge eingehalten werden können. Zudem ist vorgesehen, dass die Beschlüsse des GA zur Integration neuer Rechtsakte der EU in die entsprechenden Abkommen keinesfalls vor Beginn der Anwendung dieser Rechtsakte in der EU in Kraft treten oder provisorisch angewendet werden können.

Ausnahmen

Die Integrationspflicht gilt nicht für EU-Rechtsakte oder deren Bestimmungen, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen (Art. 5 Abs. 7 IP-LuftVA). Die Ausnahmen werden aufgeführt (z. B. Art. 5 Abs. 7 IP-FZA). Falls das Abkommen keine Ausnahmen enthält, wird dies ebenfalls erwähnt (Art. 5 Abs. 7, 2. Satz, IP-LuftVA).

Ist eine der Parteien der Auffassung, dass ein EU-Rechtsakt oder ein Teil eines solchen Rechtsakts in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fällt, so kann sie dies im Rahmen der Gesprächsphase nach der Information über den Erlass des Rechtsakts durch die EU (s. «Integrationsverfahren») einbringen. Wenn die Ausnahme einen ganzen Rechtsakt betrifft, darf er nicht in das Abkommen aufgenommen werden. Sind

⁵⁷ Art. 7b RVOG und Art. 152 Abs. 3^{bis} Bst. a ParlG.

nur Teile des Rechtsakts von einer Ausnahme betroffen, so wird der Rechtsakt integriert, muss aber im Beschluss des GA angepasst werden, um das, was in den Anwendungsbereich der Ausnahme fällt, auszuschliessen.

Die Parteien können später weitere Ausnahmen vereinbaren. In diesem Fall muss die Bestimmung, die die Ausnahmen auflistet, geändert und die neue Ausnahme hinzugefügt werden. Die Parteien – und nicht der GA – sind für die Änderung dieser Bestimmung zuständig.

Streitigkeiten im Zusammenhang mit der dynamischen Rechtsübernahme

Die institutionellen Bestimmungen sehen kein besonderes Verfahren für den Fall vor, dass die Parteien sich nicht einig sind, ob ein EU-Rechtsakt in das Abkommen integriert werden muss oder nicht, dass die für die Integration massgebenden Fristen nicht eingehalten werden oder dass eine Partei ihrer Verpflichtung, einen EU-Rechtsakt in das Abkommen aufzunehmen, nicht nachkommen kann oder will. Letzteres wäre etwa der Fall, wenn ein Bundesbeschluss zur Genehmigung einer Anpassung eines Abkommens in einer Referendumsabstimmung abgelehnt wird und definitiv auf eine neue Vorlage verzichtet wird.

Die erwähnten Fälle könnte zu einem Streitfall führen, der gemäss dem dafür vorgesehenen Mechanismus beigelegt werden müsste (s. Ziff. 2.1.6.4). Falls die Parteien im GA keine Einigung erzielen und das SchG zum Schluss kommt, dass eine Partei gegen ihre Verpflichtungen verstossen hat, indem sie einen EU-Rechtsakt nicht wie vereinbart in das Abkommen integriert hat, könnte die andere Partei – wenn die Partei, die gegen das Abkommen verstossen hat, den Entscheid des SchG nicht umsetzt – verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Partei, die den Rechtsakt nicht integriert hat, könnte jedoch nicht zu dessen Integration gezwungen werden, selbst wenn sie aus rechtlicher Sicht dazu verpflichtet wäre.

Zum Vergleich gilt es im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die Folgen bei einem Streit im Zusammenhang mit der dynamischen Rechtsübernahme gemäss den neuen institutionellen Elementen weniger einschneidend sind als im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin. Im Falle der Nichtübernahme einer relevanten Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch die Schweiz wird die Assoziierung derselben an Schengen/Dublin nach einer bestimmten Frist nämlich automatisch beendet (ausser die Parteien beschliessen etwas anderes).

Umfang der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme

Weiter oben wurden die kumulativen Voraussetzungen für die Integration von EU-Rechtsakten erläutert (s. Ziff. 2.3.6.1 zu den Besonderheiten im Bereich der Personenfreizügigkeit):

- Der Rechtsakt muss einen Bereich des EU-Binnenmarkts betreffen, an dem die Schweiz auf der Grundlage der Abkommen teilnimmt.
- Er muss in den Geltungsbereich der Abkommen fallen und den darin festgelegten Zielen entsprechen.
- Er darf nicht in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen.

Diese Kriterien erlauben es, klar abzugrenzen, welche Rechtsakte der EU in Zukunft von der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme betroffen sind.

2.1.5.2.3 Umsetzung der Verfahren zur dynamischen Rechtsübernahme

Die oben erläuterten Verfahren im Zusammenhang mit der dynamischen Rechtsübernahme werden gemäss den geltenden Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung umgesetzt. Die Zusammensetzung der bestehenden GA wird nicht geändert. Zuständig für die Festlegung der Position der Schweiz und ihre Vertretung beim *Decision Shaping* sind die für den Fachbereich des betreffenden Abkommens verantwortlichen Departemente und das EDA. Das EJPD ist beauftragt, die zuständigen Departemente rechtlich zu begleiten und zu unterstützen, auch im Rahmen des *Decision Shaping*. Dabei überprüft es insbesondere die Angemessenheit und Übereinstimmung der bundesrechtlichen Normen mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung [WBF]) wird bei beihilferechtlichen Fragestellungen und für das damit verbundene *Decision Shaping* von den für die jeweils betroffenen Abkommen zuständigen Ämtern beigezogen. Die Kantone werden regelmässig informiert und eng einbezogen, wenn das *Decision Shaping* ihre Zuständigkeitsbereiche berührt (s. Ziff. 2.1.7.2).

2.1.5.3 Auslegung, Anwendung und Überwachung

2.1.5.3.1 Grundsatz der einheitlichen Auslegung

Die institutionellen Bestimmungen sollen den Vertragsparteien, Wirtschaftsakteuren und Privatpersonen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, die in den Geltungsbereich des Abkommens fallen, grössere Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Binnenmarktvorschriften durch die Parteien auf der Grundlage der Abkommen erforderlich.

Der Grundsatz der einheitlichen Auslegung richtet sich in erster Linie an Behörden und Gerichte. Die Schweiz und die EU sind verpflichtet, die Binnenmarktabkommen und die Rechtsakte der EU, auf die darin Bezug genommen wird, in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet einheitlich und unter Beachtung der Grundsätze des Völkerrechts ausulegen und anzuwenden (Art. 7 Abs. 1 IP-LuftVA). Dazu gehören insbesondere die Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁵⁸. Der Grundsatz der einheitlichen Auslegung gilt nur für die Bereiche des EU-Binnenmarkts, an denen die Schweiz auf der Grundlage des Abkommens teilnimmt, und nicht für andere Teile des Abkommens, die nicht die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt betreffen.

Die Rechtsakte der EU, auf die im Abkommen Bezug genommen wird, und, soweit ihre Anwendung unionsrechtliche Begriffe impliziert, die Bestimmungen des Abkommens selbst werden in Übereinstimmung mit der vor oder nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Rechtsprechung des EuGH ausgelegt und angewandt

(Art. 7 Abs. 2 IP-LuftVA). Dieser Grundsatz ist nicht neu. Bereits die bestehenden Binnenmarktabkommen sehen vor, dass die Rechtsprechung des EuGH berücksichtigt werden muss (s. Ziff. 2.1.2.1). Diese Verpflichtung beschränkt sich in der Regel auf die vor der Unterzeichnung des Abkommens ergangene Rechtsprechung. In einer dem Sinn und Zweck der Abkommen folgenden Logik (Schaffung einer parallelen Rechtslage) berücksichtigt das Bundesgericht allerdings bereits heute auch die nach der Unterzeichnung der Abkommen ergangene EuGH-Rechtsprechung; eine Ausnahme macht es nur, wenn triftige Gründe vorliegen, die ein Abweichen von der neueren EuGH-Rechtsprechung rechtfertigen.⁵⁹ Dies gilt insbesondere für den Bereich der Personenfreizügigkeit. Die neue institutionelle Bestimmung erweitert also die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Rechtsprechung auf die nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Urteile.

Die Verpflichtung zur einheitlichen Auslegung wird insgesamt durch die sogenannte Polydor-Rechtsprechung des EuGH relativiert. Gemäss dieser Rechtsprechung (die der EuGH ursprünglich mit Bezug auf Freihandelsabkommen entwickelte⁶⁰, aber seit 2009⁶¹ auch auf das FZA und seit 2013⁶² auch auf das LuftVA anwendet) ist bei der Auslegung der in die bilateralen Abkommen Schweiz–EU übernommenen EU-Rechtsvorschriften der besondere Zweck des jeweiligen Abkommens zu berücksichtigen. Die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Recht kann deshalb nicht per se auf die bilateralen Abkommen übertragen werden. Dies ergibt sich daraus, dass diese Abkommen keine vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt vorsehen. Ihre Ziele und ihr Geltungsbereich sind etwas enger gefasst. Auch das Bundesgericht verfolgt eine analoge Rechtsprechung. Die institutionellen Bestimmungen ändern grundsätzlich nichts am Charakter der darunterfallenden Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1.6.1.2). Deshalb würde diese Praxis auch in Zukunft ihre Gültigkeit behalten.

Zum Vergleich spielt die Rechtsprechung des EuGH im Übrigen bereits auch im Kontext der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin eine wichtige Rolle, mit einschneidenden Folgen bei diesbezüglicher Uneinigkeit. Wenn die Schweiz wesentlich von der Rechtsprechung des EuGH zum Schengen/Dublin-Besitzstand abweicht (was bisher noch nie vorgekommen ist), müssen die beide Parteien eine Lösung finden. Dies bedeutet, dass entweder die Schweiz die Rechtsprechung des EuGH übernimmt oder dass die EU die Abweichung akzeptiert (was wenig wahrscheinlich ist). Geschieht weder das eine noch das andere innerhalb einer bestimmten Frist, gilt die Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz automatisch als beendet. Das Vorliegen von Abweichungen seitens der Schweiz von der Rechtsprechung des EuGH kann im Übrigen auch im Rahmen von Schengen-Evaluierungen thematisiert werden. Diesfalls kann die Europäische Kommission gegenüber der Schweiz Empfehlungen aussprechen, und die Schweiz ist verpflichtet, über deren Umsetzung Bericht zu erstatten.

⁵⁹ Z. B. BGE 2C 484/2022, Urteil vom 15. Mai 2023, E. 3.4.2.

⁶⁰ Z. B. EuGH, Urteil vom 9. Februar 1982, *Polydor*, C-270/80, EU:C:1982:43.

⁶¹ Z. B. EuGH, Urteil vom 15. März 2018, *Picart*, C-355/16, EU:C:2018:184, Pkt. 29.

⁶² EuGH, Urteil vom 7. März 2013, *Schweizerische Eidgenossenschaft g. Europäische Kommission*, C-547/10 P, EU:C:2013:139, Pkt. 80.

2.1.5.3.2 Grundsatz der wirksamen und harmonischen Anwendung

Die institutionellen Bestimmungen schaffen kein supranationales Überwachungsorgan, wie dies beim EWR der Fall ist. Die Schweiz und die EU sind gemäss dem Zweipfeiler-Modell eigenständig für die korrekte Anwendung der Abkommen auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet verantwortlich (Art. 8 Abs. 2 IP-LuftVA). Sie können Informationen austauschen, Fragen im Zusammenhang mit der Überwachung erörtern, zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen (Art. 8 Abs. 1 IP-LuftVA). Falls ausnahmsweise eine Übertragung von Überwachungskompetenzen an EU-Institutionen erforderlich ist, um eine wirksame und harmonische Anwendung des Abkommens sicherzustellen, wie es beispielsweise bereits heute im LuftVA der Fall ist, ist dies im Abkommen ausdrücklich vorzusehen (Art. 8 Abs. 4 IP-LuftVA). Für Streitigkeiten in Bezug auf die Anwendung oder Überwachung der Abkommen kommt der Streitbeilegungsmechanismus zur Anwendung. (Art. 8 Abs. 4 IP-LuftVA; s. Ziff. 2.1.5.4). Dieser Grundsatz wird durch die Bestimmung über die Rechte und Pflichten nicht infrage gestellt (s. Ziff. 2.1.5.7).

2.1.5.4 Streitbeilegung, Zusammenarbeit zwischen Gerichten sowie Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen

Der Streitbeilegungsmechanismus dient dazu, mögliche Differenzen zu beseitigen, die im Rahmen des Abkommens zwischen den Parteien auftreten können. Dabei handelt es sich um einen zwischenstaatlichen Mechanismus. Weder natürliche noch juristische Personen können an das SchG gelangen, um ihre rechtlichen Interessen durchzusetzen. Die Schweizer Gerichte bleiben für Rechtsstreitigkeiten in der Schweiz zwischen einer Person oder einem Unternehmen und einer anderen Person, einem anderen Unternehmen oder dem Staat im Zusammenhang mit den Abkommen zuständig.

2.1.5.4.1 Ausschlussgrundsatz

Der vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus ist ausschliesslich zuständig (Art. 9 IP-LuftVA). Die Schweiz und die EU verpflichten sich also, diesem Mechanismus alle Streitigkeiten zu unterbreiten, die im Zusammenhang mit der Auslegung oder Anwendung des Abkommens oder der EU-Rechtsakte, auf die darin Bezug genommen wird, oder im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit eines Beschlusses der Europäischen Kommission mit dem Abkommen entstehen, falls dieses eine solche Kompetenz vorsieht. Die Beschränkung auf die Beschlüsse der Europäischen Kommission (im Gegensatz z. B. zu denjenigen der Agenturen) ist dadurch bedingt, dass nur sie – ausnahmsweise – befugt ist, Entscheide gegenüber der Schweiz als Staat zu treffen.

Dies ist eine übliche Verpflichtung, die dazu dient, das sogenannte *Forum Shopping* (Wahl des günstigsten Gerichtsstands) zu unterbinden. Diese Bestimmung ist wichtig für die Schweiz, schliesst sie doch die Möglichkeit aus, dass sich EU-Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission richten oder direkt an den EuGH gelangen können, um Streitigkeiten mit der Schweiz beizulegen.

2.1.5.4.2 Streitbeilegungsverfahren

Die erste Etappe des Streitbeilegungsverfahrens erfolgt auf diplomatisch-politischer Ebene, wie dies bereits heute der Fall ist (Art. 10 Abs. 1 IP-LuftVA). Im Falle von Schwierigkeiten bei der Auslegung oder Anwendung des Abkommens (einschliesslich des allfälligen institutionellen Protokolls) oder eines Rechtsakts der EU, auf den darin Bezug genommen wird, bemühen sich die Parteien zunächst, im GA eine Lösung zu finden (Art. 10 Abs. 1 IP-LuftVA).

Falls im GA innerhalb von drei Monaten ab dem Datum, an dem er mit der Angelegenheit befasst wurde, keine Lösung gefunden wird, kann die Schweiz oder die EU verlangen, dass ein SchG damit befasst wird (Art. 10 Abs. 2 IP-LuftVA). Es handelt sich um ein klassisches Schiedsgerichtsverfahren, wie es zahlreiche völkerrechtliche Verträge vorsehen.

Die Besonderheit des Verfahrens besteht darin, dass das SchG bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den EuGH für die Auslegung des EU-Rechts beizieht (Art. 10 Abs. 3 IP-LuftVA). Dies ergibt sich aufgrund der Auslegungshoheit des EuGH über das EU-Recht. Die drei Voraussetzungen, die für die Anrufung des EuGH gegeben sein müssen, werden ausdrücklich genannt (Art. 10 Abs. 3, Unterabs. 1, IP-LuftVA): **(i)** wirft die Streitigkeit eine Frage zur Auslegung oder Anwendung eines Rechtsakts der EU oder einer Bestimmung des Abkommens auf, deren Anwendung unionsrechtliche Begriffe impliziert, und **(ii)** ist die Auslegung dieser Bestimmung für die Streitbeilegung relevant und **(iii)** für seine Entscheidungsfindung notwendig, so legt das SchG die Frage dem EuGH vor. Der Entscheid, ob die Voraussetzungen für die Anrufung des EuGH erfüllt sind, liegt immer beim SchG. Der EuGH kann entsprechend nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren. Da die Binnenmarktabkommen nicht auf Schweizer Recht gründen, ist es im Übrigen weder vorgesehen noch erforderlich, dass das SchG dem Bundesgericht Fragen unterbreitet.

Nach der Aufzählung der Fälle, in denen das SchG den EuGH anruft, wird ein Fall genannt, bei dem das SchG den EuGH nicht anrufen kann (Art. 10 Abs. 3, Unterabs. 2, IP-LuftVA): **(i)** Wenn die Streitigkeit eine Frage zur Auslegung oder Anwendung einer Bestimmung aufwirft, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fällt, und **(ii)** wenn die Streitigkeit nicht die Auslegung oder Anwendung von unionsrechtlichen Begriffen impliziert, so entscheidet das SchG den Fall, ohne den EuGH anzurufen. Diese Hypothese dient nur als Beispiel. Das SchG kann den EuGH nur anrufen, wenn die im vorhergehenden Absatz genannten Bedingungen erfüllt sind. Dies gilt insbesondere, wenn es um die Auslegung oder Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze wie der Verhältnismässigkeit im Zusammenhang mit Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme geht. In diesem Fall stellen die allgemeinen Rechtsgrundsätze keine unionsrechtlichen Begriffe dar, und eine Anrufung des EuGH durch das SchG bezüglich ihrer Auslegung oder Anwendung ist ausgeschlossen.

Wenn das SchG dem EuGH eine Auslegungsfrage vorlegt, ist dessen Entscheidung, die lediglich die Auslegung des EU-Rechts betrifft, für das SchG bindend, und das SchG bleibt für die Beilegung der Streitigkeit in der Hauptsache zuständig (Art. 10 Abs. 4 Bst. a IP-LuftVA). Der EuGH entscheidet im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus daher über keinen Streitfall, es ist immer das SchG, das diesen Entscheid fällt. Beim Verfahren vor dem EuGH zur Klärung der vom SchG vorgelegten

Frage gelten die üblichen Verfahrensregeln des EuGH auch für die Schweiz (Art. 10 Abs. 4 Bst. b IP-LuftVA).

Zum Vergleich gilt es darauf hinzuweisen, dass die Rolle des EuGH im Rahmen der Streitbeilegung gemäss den neuen institutionellen Elementen begrenzter ist als diejenige die schon heute im LuftVA vorgesehen ist. Dieses Abkommen enthält nämlich in eng begrenzten Bereichen seit über 25 Jahren Kompetenzen für den EuGH insbesondere gegenüber schweizerischen Privatpersonen und Wirtschaftsakteuren.

Die Einzelheiten des Verfahrens vor dem SchG sind – je nach Struktur der Abkommen – in Anlagen oder Protokollen geregelt. Die Regeln entsprechen im Wesentlichen dem internationalen Recht in diesem Bereich. So bestimmen die Schweiz und die EU je die gleiche Anzahl Schiedsrichter (Art. II.2 Abs. 1 und 2 der Anlage des IP-LuftVA über das Schiedsgericht [AnlSchG-IP-LuftVA]). Sind drei Schiedsrichter zu bestellen, so bezeichnet jede Partei einen Schiedsrichter. Sind fünf Schiedsrichter zu bestellen, so bezeichnet jede Partei zwei Schiedsrichter. Die von den Parteien ernannten Schiedsrichter ernennen ihrerseits gemeinsam den letzten Schiedsrichter, welcher die Funktion der Präsidentin oder des Präsidenten des SchG wahrnimmt. Dabei stützen sie sich auf eine Liste von qualifizierten Personen, die vorab von der Schweiz und der EU im GA vereinbart wurde. Diese indikative Liste ist jedoch nicht verbindlich (Art. II.2 Abs. 4 AnlSchG-IP-LuftVA). Für das Verfahren wurden Fristen festgelegt. Das SchG muss seinen Entscheid grundsätzlich innerhalb von zwölf Monaten nach seiner Bestellung fällen (Art. III.8 Abs. 2 AnlSchG-IP-LuftVA). Das SchG ist bestrebt, seine Entscheide per Konsens zu fällen. Ist dies nicht möglich, entscheidet es per Mehrheitsentscheid (Art. IV.1 AnlSchG-IP-LuftVA). Die mündlichen Verhandlungen vor dem SchG sind öffentlich, ausser es bestehen wichtige Gründe, die dagegensprechen (Art. III.12 Abs. 2 AnlSchG-IP-LuftVA). Die Entscheide des SchG sind in jedem Fall öffentlich zugänglich, wobei die einschlägigen Bestimmungen über den Datenschutz, das Berufsgeheimnis und die berechtigten Interessen der Vertraulichkeit zu beachten sind (Art. IV.2 Abs. 4 AnlSchG-IP-LuftVA).

Die Anlagen bzw. Protokolle regeln auch die Einzelheiten der Anrufung des EuGH durch das SchG. Die Parteien dürfen nicht direkt an den EuGH gelangen, sondern müssen die Anrufung des EuGH beim SchG beantragen. Der Entscheid darüber obliegt allein dem SchG. Lehnt das SchG den Einbezug des EuGH ab, so begründet es seine Entscheidung (Art. III.9 Abs. 3 AnlSchG-IP-LuftVA). Der Antrag des SchG an den EuGH hat den konkreten unionsrechtlichen Begriff zu enthalten, den der EuGH auslegt (Art. III.9 Abs. 4 Bst. c AnlSchG-IP-LuftVA). Das SchG kann also den EuGH nicht ersuchen, eine Bestimmung eines Binnenmarktabkommens als Ganzes auszulegen, sondern nur einen darin enthaltenen unionsrechtlichen Begriff. Die Fristen für den Entscheid des SchG werden bis zum Urteil des EuGH ausgesetzt (Art. III.9 Abs. 2, Unterabs. 2, AnlSchG-IP-LuftVA), was das Verfahren erheblich verlängern kann (als Anhaltspunkt, ähnliche Verfahren vor dem EuGH, sogenannte Vorabentscheidungsverfahren, dauerten durchschnittlich 16,8 Monate [Stand 2023]).

Bei der Streitbeilegung stützt sich das SchG auf das Abkommen, auf die Rechtsakte der EU, auf die darin Bezug genommen wird, und auf die Regeln des Völkerrechts, die für die Anwendung dieser Instrumente relevant sind, darunter insbesondere die Bestimmungen über die Staatenverantwortlichkeit (Art. IV.3 Abs. 1 AnlSchG-IP-LuftVA).

Die Parteien verpflichten sich, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um den Entscheid des SchG nach Treu und Glauben Folge zu leisten (Art. 10 Abs. 5 IP-LuftVA). Die Partei, die gemäss SchG gegen das Abkommen verstossen hat, teilt der anderen Partei über den GA die Massnahmen mit, die sie ergriffen hat, um dem Entscheid des SchG Folge zu leisten. Beim Entscheid des SchG handelt es sich also um einen Feststellungsentscheid. Dies bedeutet im Falle eines Streitfalls in Bezug auf die Verpflichtung, einen EU-Rechtsakt in das Abkommen zu integrieren, dass der Entscheid des SchG allein nicht zur Folge hat, dass der EU-Rechtsakt in das Abkommen aufgenommen wird, sondern dass das übliche Übernahmeverfahren durchlaufen werden muss, bei dem eine Zustimmung beider Parteien im GA erforderlich ist. Es ist also immer Sache der Parteien, den Entscheid des SchG gemäss ihren eigenen Verfahren umzusetzen, auch bei einem Streit über die Frage, ob ein EU-Rechtsakt integriert werden muss oder nicht (s. Ziff. 2.1.5.2.2).

2.1.5.4.3 Ausgleichsmassnahmen

Der neue Streitbeilegungsmechanismus sieht vor, dass jede Partei unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichsmassnahmen gegenüber der anderen Partei ergreifen kann. Dieses Konzept ist jedoch nicht neu. Es ist vor allem im Handelsrecht verbreitet, etwa im Recht der Welthandelsorganisation oder in Investitionsabkommen. So hat die Schweiz beispielsweise Freihandelsabkommen mit Kanada⁶³, Indonesien⁶⁴, China⁶⁵ und der Türkei⁶⁶ abgeschlossen, die Ausgleichsmassnahmen vorsehen. Auch die Binnenmarktabkommen sehen bereits gewisse Instrumente wie Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, befristete Schutzmassnahmen und die Aussetzung der Anwendung des betroffenen Anhangs vor, wenn zwischen den Parteien Uneinigkeit über die Einhaltung der Verpflichtungen aus den Abkommen besteht (s. Ziff. 2.1.2.1).

Die Ausgleichsmassnahmen stellen keine Sanktionen dar und haben keinen Strafcharakter. Sie dienen dazu, ein allfälliges Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Parteien zu beheben, wenn diese eine Streitigkeit nicht auf andere Weise beilegen können.

Merkmale

Leistet eine Partei dem Entscheid des SchG keine Folge oder stehen die getroffenen Umsetzungsmassnahmen nach Ansicht der anderen Partei nicht in Einklang mit dem Entscheid des SchG, kann die andere Partei Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Ausgleichsmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Sie dürfen nur im Rahmen des vom Entscheid des SchG betroffenen Abkommens oder im Rahmen eines anderen Binnenmarktabkommens (mit Ausnahme des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens [s. Ziff. 2.1.1]; «*cross-retaliation*»)) getroffen werden. Ausgleichsmassnahmen dienen dazu, ein allfälliges Ungleichgewicht zu beheben, das durch die Nichtbeachtung des Entscheids des SchG entstanden ist. Sie haben also keinen Strafcharakter (Art. 11 Abs. 1 IP-LuftVA).

⁶³ SR 0.632.312.32

⁶⁴ SR 0.632.314.271

⁶⁵ SR 0.946.292.492

⁶⁶ SR 0.632.317.631

Ausgleichsmassnahmen dürfen nicht rückwirkend sein. Dies bedeutet, dass die erworbenen Rechte und Pflichten von Privatpersonen und Wirtschaftsakteuren bestehen bleiben (Art. 11 Abs. 4 IP-LuftVA).

Mit der Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen führt der Streitbeilegungsmechanismus also ein Verfahren ein, das es den Parteien erlaubt, mit Situationen umzugehen, in denen eine Partei ihren Verpflichtungen aus den Binnenmarktabkommen nicht nachkommt, und das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten zwischen den Parteien im Rahmen dieser Abkommen wiederherzustellen. So sind die Parteien stets verpflichtet, ihren Verpflichtungen aus den Abkommen nachzukommen und die Entscheidung des SchG nach Treu und Glauben umzusetzen. Der Streitbeilegungsmechanismus selbst sieht jedoch die Möglichkeit für die Parteien vor, von einer spezifischen Verpflichtung aus einem Binnenmarktabkommen abzuweichen, wenn sie dies für notwendig erachten, sofern sie im Gegenzug akzeptieren, dass die andere Partei Ausgleichsmassnahmen ergreifen kann. Dieser Mechanismus stellt eine wichtige Neuerung in den Binnenmarktabkommen dar.

Vorgehen

Diejenige Partei, die beabsichtigt, Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen, muss dies der anderen mitteilen und angeben, um welche Massnahmen es sich handelt. Die Massnahmen haben eine automatische aufschiebende Wirkung von drei Monaten ab ihrer Notifikation, das heisst, sie dürfen in diesen drei Monaten nicht umgesetzt werden (Art. 11 Abs. 1 IP-LuftVA). Nach der Notifikation haben die Parteien eine Frist von einem Monat, um innerhalb des GA eine Lösung zu finden. Falls der GA innerhalb dieser Frist nicht beschliesst, die Massnahmen auszusetzen, zu ändern oder aufzuheben, kann die Partei, gegen die sich die Massnahmen richten, die Frage deren Verhältnismässigkeit dem SchG unterbreiten (Art. 11 Abs. 2 IP-LuftVA).

Die Parteien können ab Beginn des Schiedsverfahrens beantragen, dass die aufschiebende Wirkung von drei Monaten verlängert wird (Art. III.10 Abs. 1 AnlSchG-IP-LuftVA). In diesem Fall muss das SchG innerhalb eines Monats anhand von klar definierten Kriterien entscheiden, ob es die aufschiebende Wirkung verlängert, grundsätzlich bis zu seinem endgültigen Entscheid zur Verhältnismässigkeit (Art. III.10 Abs. 4 und 7 AnlSchG-IP-LuftVA). Die Aussetzung der Fristen, die üblicherweise für Fälle gelten, in denen das SchG eine Frage dem EuGH unterbreitet, findet keine Anwendung in Verfahren über die aufschiebende Wirkung, was *de facto* ausschliesst, dass das SchG dem EuGH eine Frage in diesem Rahmen vorlegen kann (Art. III.10 Abs. 5 AnlSchG-IP-LuftVA). Die Kriterien für den Entscheid des SchG sind: **(i)** *Prima-facie*-Prüfung der Argumente der Partei, welche die Aussetzung beantragt, durch das SchG, **(ii)** Abklärung, ob die Partei, welche die Aussetzung beantragt, ohne Aussetzung einen schweren und nicht wiedergutmachenden Schaden erleiden würde, und **(iii)** Abklärung, ob der Schaden, welcher der die Aussetzung beantragenden Partei entsteht, schwerer wiegt als das Interesse an einer sofortigen und wirksamen Anwendung der Massnahmen (Art. III.10 Abs. 4 AnlSchG-IP-LuftVA). Dies sind die üblichen Kriterien, wenn eine gerichtliche Behörde prüft, ob vorläufige Massnahmen ergriffen werden müssen. Bei der Prüfung dieser Kriterien muss das SchG nicht nur die Interessen der Schweiz und der EU als solche berücksichtigen, sondern auch die Interessen von Privatpersonen und Wirtschaftsakteuren (Art. III.10 Abs. 8 AnlSchG-IP-LuftVA).

Das beschriebene Verfahren führt dazu, dass die Partei, die von den Ausgleichsmassnahmen betroffen ist, immer noch das SchG anrufen kann, um einen ersten Entscheid desselben über die Verlängerung der aufschiebenden Wirkung der Massnahmen zu erwirken, bevor diese in Kraft treten. Dabei gilt zu beachten, dass der Antrag auf aufschiebende Wirkung zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens gestellt werden kann (Art. III.10 Abs. 1 AnlSchG-IP-LuftVA).

Das SchG muss seinen endgültigen Entscheid über die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen innerhalb von sechs Monaten seit der Notifikation der Massnahmen treffen (Art. III.8 Abs. 4 AnlSchG-IP-LuftVA). Diese Frist könnte ausgesetzt werden, falls das SchG dem EuGH eine Frage unterbreitet (Art. III.9 Abs. 2, Unterabs. 2, AnlSchG-IP-LuftVA). Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass das SchG eine solche Frage stellt, weil kaum je EU-Rechtsbegriffe betroffen sein werden. Insbesondere die Frage der Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen ist nicht dem EU-Recht eigen, sondern gehört zum Völkerrecht. Gemäss Völkerrecht bedeutet die Verhältnismässigkeit einen rationalen und vernünftigen Mitteleinsatz zur Erreichung eines zulässigen Ziels, ohne dass unnötig in die geschützten Rechte des Einzelnen oder eines anderen Staates eingegriffen wird. Die Verhältnismässigkeit bezieht sich also hauptsächlich auf das Verhältnis zwischen den Mitteln und dem Ziel einer Massnahme. Da die in den Abkommen vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen den Zweck haben, das Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Parteien im Rahmen ihrer Teilnahme am Binnenmarkt wiederherzustellen, müssen verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen dieser wirtschaftlichen Logik der Teilnahme am Binnenmarkt entsprechen.

2.1.5.4.4 Zusammenarbeit zwischen Gerichten

Das Bundesgericht und der EuGH richten einen Dialog ein, um die einheitliche Auslegung des Rechts im Zusammenhang mit den Binnenmarktabkommen zu fördern. Sie müssen die Modalitäten dieses Dialogs gemeinsam festlegen (Art. 12 Abs. 1 IP-LuftVA).

Beim Dialog handelt es sich um einen Austausch «auf Augenhöhe», ohne dass eine hierarchische Beziehung zwischen Bundesgericht und EuGH besteht. Das Bundesgericht ist insbesondere weder verpflichtet noch befugt, dem EuGH Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung zu unterbreiten (im Gegensatz zu den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten).

2.1.5.4.5 Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen

Dagegen kann die Schweiz beim EuGH Schriftsätze einreichen oder schriftliche Stellungnahmen abgeben, wenn ein Gericht eines Mitgliedstaats der EU dem EuGH eine Frage zur Auslegung des Abkommens oder einer darin aufgeführten Bestimmung eines Rechtsakts der EU zur Vorabentscheidung vorlegt (Art. 12 Abs. 2 IP-LuftVA).

Damit verfügt die Schweiz über ein wirksames Instrument, um die Rechtsprechung des EuGH in den für sie relevanten Bereichen zu beeinflussen. Dieses Instrument lässt sich mit dem Mitspracherecht (*Decision Shaping*) bei der dynamischen Rechtsübernahme vergleichen. Die Schweiz verfügt bereits im Bereich der Schengen/Dublin-Assoziierung über ein solches Instrument.

2.1.5.4.6 Umsetzung der Verfahren zur Streitbeilegung und zur Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen

Die oben beschriebenen Verfahren zur Streitbeilegung und zur Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen werden gemäss den geltenden Kompetenzregelungen innerhalb der Bundesverwaltung umgesetzt. Die Zusammensetzung der GA wird nicht geändert. Zuständig für die Vertretung der Schweiz und die Festlegung deren Position im Rahmen des Schiedsverfahrens und der Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen beim EuGH sind die für den Fachbereich des betreffenden Abkommens verantwortlichen Departemente und das EDA. Das EJPD wird eng miteinbezogen und ist dafür verantwortlich, für die Kohärenz mit dem innerstaatlichen Recht zu sorgen und die rechtliche Begleitung der zuständigen Departemente bei der Ausarbeitung der rechtlichen Aspekte der Stellungnahmen zuhanden des EuGH sicherzustellen. Die verschiedenen involvierten Ämter vereinbaren zu einem späteren Zeitpunkt und unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten die Hauptverantwortung für das Verfassen und Einreichen solcher Stellungnahmen. Das SECO (WBF) wird bei beihilferechtlichen Fragestellungen von den für die jeweils betroffenen Abkommen zuständigen Ämtern beigezogen. Die Kantone werden regelmässig informiert und eng einbezogen, wenn die Streitbeilegungsverfahren und die Einreichung von Schriftstücken und Stellungnahmen im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren ihre Zuständigkeitsbereiche berühren (s. Ziff. 2.1.7.2).

2.1.5.5 Weitere Bestimmungen

2.1.5.5.1 Finanzbeitrag

Die Schweiz kann dank den Binnenmarktabkommen an verschiedenen Agenturen, Informationssystemen und anderen Aktivitäten der EU teilnehmen. Es ist daher nur logisch, dass sich die Schweiz an deren Finanzierung beteiligt.

Diese Beteiligung setzt sich aus einem operativen Beitrag und einer Teilnahmegebühr zusammen (Art. 13 IP-LuftVA). Die Modalitäten des Finanzbeitrags sind in einem Anhang präzisiert (Anhang betreffend die Anwendung von Artikel 13 des Protokolls [AFB-IP-LuftVA]). Die entsprechenden Beträge werden jedes Jahr auf der Grundlage eines Beitragsschlüssels berechnet, der auf dem Bruttoinlandsprodukt der Schweiz und der EU basiert (Art. 13 Abs. 3 bis 7 IP-LuftVA). Falls die Schweiz sich nur an einigen Aktivitäten einer Agentur beteiligt, kann der operative Beitrag entsprechend angepasst werden. In diesem Fall muss ausdrücklich festgehalten werden, an welchem Teil des Agenturbudgets sich die Schweiz beteiligt (Art. 13 Abs. 6 IP-LuftVA und Art. 1 AFB-IP-LuftVA). Der GA überprüft die Teilnahmebedingungen und insbesondere die Teilbeiträge an das Budget der Agenturen alle drei Jahre, um sicherzustellen, dass sie der effektiven Beteiligung der Schweiz entsprechen (Art. 13 Abs. 12 IP-LuftVA). Auf Wunsch der Schweiz werden geltende Vereinbarungen, die Finanzbeiträge der Schweiz an Agenturen, Informationssysteme und andere Aktivitäten der EU vorsehen, nicht angepasst (Art. 4 AFB-IP-LuftVA).

2.1.5.5.2 Bezugnahmen auf Gebiete und Staatsangehörige sowie Bestimmungen zum Inkrafttreten und zur Durchführung und zu den Adressaten in den EU-Rechtsakten

Da die Rechtsakte der EU nicht so abgefasst sind, dass sie die Schweiz einschliessen, müssen sie im bilateralen Kontext Schweiz–EU mit gewissen standardisierten Anpassungen gelesen werden. So sind Bezugnahmen auf das Gebiet der EU, des gemeinsamen Markts und des Binnenmarkts sowie auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten als Bezugnahmen auf das Gebiet und die Staatsangehörigen der Schweiz zu verstehen (Art. 14 und 15 IP-LuftVA). Ebenso sind die Bestimmungen der EU-Rechtsakte über deren Inkrafttreten und Durchführung im Rahmen der Binnenmarktabkommen nicht anwendbar, da diese Fragen in den Bestimmungen über die dynamische Rechtsübernahme (Art. 5 Abs. 8 und Art. 6 Abs. 5 IP-LuftVA) speziell geregelt werden und die Parteien diesbezüglich spezifische Vereinbarungen im GA beschliessen können (Art. 16 IP-LuftVA). Auch die Bestimmungen in EU-Rechtsakten, die ausdrücklich festhalten, dass der in Frage stehende Rechtsakte an die Mitgliedstaaten der EU gerichtet ist, finden im bilateralen Kontext Schweiz–EU keine Anwendung (Art. 17 IP-LuftVA).

2.1.5.6 Schlussbestimmungen

Die institutionellen Bestimmungen umfassen zudem die üblichen Umsetzungs-, Änderungs- und Kündigungsbestimmungen (Art. 18 und 20 IP-LuftVA). Insbesondere können die institutionellen Protokolle zu den bestehenden Binnenmarktabkommen nicht getrennt von den Abkommen selbst gekündigt werden.

Die Bestimmungen zum Inkrafttreten wurden von der Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» für alle Instrumente des Pakets Schweiz–EU transversal verhandelt. Das Paket umfasst dabei zwei Teile: einen Stabilisierungsteil und einen Weiterentwicklungsteil. Zum Stabilisierungsteil gehören die Instrumente betreffend die bestehenden Binnenmarktabkommen (Änderungsprotokolle, institutionelle Protokolle und Protokolle über staatliche Beihilfen), das Beitragsabkommen, das Programmabkommen und das EUSPA-Abkommen. Der Weiterentwicklungsteil umfasst das Stromabkommen, das Gesundheitsabkommen und das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit. Die Instrumente des Stabilisierungsteils sind miteinander verknüpft und müssen gleichzeitig in Kraft treten (Art. 19 IP-LuftVA). Wenn eines nicht in Kraft gesetzt werden kann, können auch die anderen nicht in Kraft treten. Die Instrumente des Weiterentwicklungsteils sind dagegen nicht miteinander verknüpft. Jedes dieser Instrumente kann unabhängig von den anderen in Kraft treten, sofern die Instrumente des Stabilisierungsteils in Kraft gesetzt werden können (Art. 50 Stromabkommen, Art. 33 Protokoll zur Lebensmittelsicherheit und Art. 26 Gesundheitsabkommen). Der Stabilisierungsteil des Pakets kann hingegen auch dann in Kraft treten, wenn ein oder mehrere Abkommen des Weiterentwicklungsteils des Pakets abgelehnt werden.

2.1.5.7 Bestimmungen über den GA, den räumlichen Geltungsbereich, die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten sowie die Vorrechte und Befreiungen

Die Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» verhandelte auch über weitere Bestimmungen, die nicht direkt zu den institutionellen Elementen gehören. Ziel ist es, diese Bestimmungen übergreifend für die Instrumente des Pakets Schweiz—EU zu aktualisieren und zu vereinheitlichen, wo dies sinnvoll ist.

Die Bestimmung betreffend den GA wurde vereinheitlicht (Art. 1 Abs. 1 Bst. d ÄP-LuftVA). Die Bestimmung betreffend den räumlichen Geltungsbereich der Abkommen wurde aktualisiert, wobei die Verweise auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft durch Verweise auf den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt wurden (Art. 1 Abs. 1 Bst. f ÄP-LuftVA). Die Bestimmungen betreffend die Vorrechte und Befreiungen wurden aktualisiert, um dem Protokoll Nr. 7 zum AEUV materiell Rechnung zu tragen, jedoch in einer Weise, die den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU entspricht (Art. 1 Abs. 2 Bst. c Punkt (ii) ÄP-LuftVA sowie Anlage zum ÄP-LuftVA). Für den Fall, dass das Protokoll Nr. 7 in Zukunft geändert werden sollte, verpflichten sich die Parteien, die Bestimmungen betreffend die Vorrechte und Befreiungen zu aktualisieren.

Schliesslich ist auch vorgesehen, dass die Rechte und Pflichten, die in den in den Anhängen der Binnenmarktabkommen integrierten Rechtsakten der EU für die Mitgliedstaaten vorgesehen sind, so zu verstehen sind, dass sie auch für die Schweiz vorgesehen sind, sofern der GA in den technischen Anpassungen nichts anderes bestimmt hat. Dabei sind jedoch die Regeln des institutionellen Protokolls zu beachten (Art. 1 Abs. 2 Bst. a ÄP-LuftVA). Diese Bestimmung soll die Anwendung von EU-Rechtsakten im Kontext der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU erleichtern, hat aber keinen Vorrang vor den institutionellen Bestimmungen, insbesondere Art. 8 IP-LuftVA. Die Beziehung zwischen der Bestimmung über die Rechte und Pflichten und Artikel 8 IP-LuftVA wird grundsätzlich in den technischen Anpassungen geregelt. Werden keine technischen Anpassungen vorgenommen oder regeln diese das Verhältnis nicht, so gilt die Regel von Artikel 8 IP-LuftVA, das heisst, jede Partei ist für die Überwachung und Durchsetzung in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zuständig. Bei der künftigen Integration von EU-Rechtsakten muss der GA technische Anpassungen beschliessen, um die Beziehung zwischen der Bestimmung über die Rechte und Pflichten und dem institutionellen Protokoll, insbesondere Artikel 8 IP-LuftVA, zu regeln.

2.1.6 Umsetzungserlass

Es ist kein Umsetzungserlass für die institutionellen Elemente vorgesehen (s. Ziff. 2.1.8.2 zum Einbezug der Kantone).

2.1.7 Auswirkungen des Paketelements

Die institutionellen Elemente sollen in erster Linie die sektorielle Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt sicherstellen. Mit Bezug auf die Weiterentwicklung des

Rechts sollen sie verhindern, dass die jeweiligen Rechtsordnungen divergieren. Insbesondere die Regeln zur dynamischen Rechtsübernahme und zur einheitlichen Auslegung verstärken die Rechtssicherheit. Der Streitbeilegungsmechanismus mit Ausgleichsmassnahmen ermöglicht einen geordneten Prozess zur Lösung von Differenzen zwischen den Parteien und schützt die Schweiz vor willkürlichen Retorsionsmassnahmen. Durch das *Decision Shaping* und die Einreichung von Schriftsätzen und Stellungnahmen beim EuGH kann die Schweiz Einfluss auf die Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozesse der EU nehmen.

Die institutionellen Elemente wahren die Bundesverfassung⁶⁷ (BV), die politischen Rechte und den Föderalismus. Das Verfahren für die dynamische Rechtsübernahme steht im Einklang mit den bestehenden innerstaatlichen Verfahren. Die Schweiz kennt übrigens bereits im Bereich der Schengen/Dublin-Assoziierung eine dynamische Rechtsübernahme. Was den Streitbeilegungsmechanismus betrifft, so kann der EuGH nicht von sich aus in ein Verfahren eingreifen. Er kann nur auf Ersuchen des SchG tätig werden, ist lediglich zuständig für die Auslegung des EU-Rechts und entscheidet nicht in der Hauptsache selbst. Es ist immer das SchG, welches diesen Entscheid fällt. Ausserdem ist eine Implikation des EuGH im Bereich der bilateralen Abkommen nichts Neues. So ist sie insbesondere im LuftVA bei Fragen des Wettbewerbsrechts vorgesehen. Die Rechtsprechung des EuGH spielt zudem bereits im Rahmen der Assoziierung an Schengen/Dublin eine zentrale Rolle, mit potenziell einschneidenden Folgen bei diesbezüglicher Uneinigkeit (automatischer Wegfall der Schengen-Assoziierung der Schweiz, sofern nichts anderes vereinbart). Auch Ausgleichsmassnahmen sind kein völlig neues Konzept. Ähnliche und sogar einschneidendere Instrumente gibt es bereits in den bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, z. B. im LandVA, im LuftVA, im MRA oder im Bereich der Schengen/Dublin-Assoziierung. Diese Instrumente haben bisher nie zu Problemen geführt, im Gegensatz zu den Retorsionsmassnahmen, die ausserhalb eines Rechtsrahmens erfolgen, wie sie zwischen der Schweiz und der EU im Bereich des MRA oder der Börsenäquivalenz ergriffen wurden. Mit den institutionellen Elementen sollen gerade solche willkürlichen Retorsionsmassnahmen verhindert werden.

Alles in allem stehen die institutionellen Elemente im Einklang mit den in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bereits bestehenden Lösungen. Es handelt sich um keine grundlegende Änderung dieser Beziehungen. Die institutionellen Elemente haben also keinen verfassungsrechtlichen Charakter. Sie dienen der Umsetzung des Ziels des Bundesrates, die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu stabilisieren und weiterzuentwickeln.

Die konkreten Auswirkungen der institutionellen Elemente werden vor allem in den Abschnitten des erläuternden Berichts beschrieben, die sich auf die Abkommen beziehen, in die sie integriert werden. Im Folgenden werden lediglich die Auswirkungen der transversalen institutionellen Elemente erläutert, die nicht mit einem spezifischen Abkommen verknüpft werden können.

2.1.7.1 Auswirkungen auf den Bund

Die institutionellen Elemente sehen Instrumente vor, die es der Schweiz ermöglichen, ihre Interessen im Rahmen der Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozesse der EU besser zu verteidigen, vor allem **(i)** das Mitspracherecht (*Decision Shaping*) im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme (s. Ziff. 2.1.5.2.1) und **(ii)** die Möglichkeit der Schweiz, beim EuGH Schriftsätze einzureichen oder schriftliche Stellungnahmen abzugeben, wenn ein Gericht eines Mitgliedstaats der EU dem EuGH eine Frage zur Auslegung der Binnenmarktabkommen und des Gesundheitsabkommen oder einer Bestimmung dieser Abkommen zur Vorabentscheidung vorlegt (s. Ziff. 2.1.5.4.5). Die institutionellen Elemente umfassen zudem einen Streitbeilegungsmechanismus, der es den Parteien erlaubt, ein SchG anzurufen, falls im Rahmen des GA keine politische Lösung für einen Streitfall gefunden werden kann.

Die vorerwähnten Instrumente und der Streitbeilegungsmechanismus sind neue Elemente, die sich aus der Aufnahme der institutionellen Elemente in das Binnenmarktabkommen und das Gesundheitsabkommen ergeben. Sie ziehen daher zusätzliche Aufgaben nach sich. Damit die Schweiz ihre Interessen mit diesen Instrumenten und dem Streitbeilegungsmechanismus optimal einbringen und verteidigen kann, müssen die Kohärenz, Einheitlichkeit und Gesamtqualität ihrer Positionen aus politischer und rechtlicher Sicht gewährleistet werden. Dafür ist das EDA verantwortlich, gemeinsam mit den anderen sechs Departementen, die für die Themenbereiche zuständig sind, die von den Binnenmarktabkommen und dem Gesundheitsabkommen abgedeckt werden (s. Ziff. 2.1.5.2.3 und 2.1.5.4.6). Dies erfordert zwei bis vier Vollzeitstellen in der Abteilung Europa des Staatssekretariats EDA –für das *Decision Shaping*, für die Einreichung von Schriftstücken und Stellungnahmen beim EuGH und für die Streitbeilegung. Ohne diese zusätzlichen personellen Ressourcen ist es nicht möglich, die Kohärenz, Einheitlichkeit und Gesamtqualität der Positionen der Schweiz sicherzustellen. Der Einfluss der Schweiz auf den Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozess der EU und die Verteidigung ihrer Interessen im Rahmen der Streitbeilegung würden geschwächt. Im BJ (EJPD) werden zwei Vollzeitstellen benötigt, um die Rechtsetzungsbegleitung im Rahmen des *Decision Shaping* und der dynamischen Rechtsübernahme sicherzustellen. In diesem Rahmen wird eine präventive Rechtskontrolle künftiger zu übernehmender Rechtsakte vor deren Verabschiedung und Notifikation an die Schweiz im GA sowie eine verstärkte Unterstützung der federführenden Ämter bei bereichsübergreifenden Rechtsfragen notwendig sein, vor allem in den von den neuen Abkommen abgedeckten Bereichen, damit sichergestellt werden kann, dass die dynamische Rechtsübernahme im Einklang mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen der Schweiz und den in den Abkommen vorgesehenen Verfahren erfolgt. Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird. Die Parlementsdienste gehen davon aus, dass sie für mögliche neue Aufgaben im Zusammenhang mit dem *Decision Shaping* 1,5 Vollzeitstellen benötigen (s. Ziff. 2.1.7.7). Für die Auswirkungen auf die übrigen sechs Departemente, die für die von den Binnenmarktabkommen und dem Gesundheitsabkommen abgedeckten Bereiche zuständig sind, wird auf die Ausführungen zu den jeweiligen Abkommen verwiesen.

2.1.7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone werden regelmässig informiert und eng einbezogen, wenn das *Decision Shaping*, die Streitbeilegungsverfahren und die Einreichung von Schriftstücken und Stellungnahmen beim EuGH ihre Zuständigkeitsbereiche berühren, was bei ihnen zu einem erhöhten Bedarf an personellen Ressourcen führen dürfte. Die Modalitäten dieser Information und Beteiligung werden in einem späteren Abkommen geregelt, beispielsweise durch eine Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen, wie sie im Bereich der Schengen/Dublin-Assoziierung besteht.⁶⁸

Die institutionellen Elemente haben keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

2.1.7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die institutionellen Elemente stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt der EU via die entsprechenden Abkommen. Als solche haben sie daher keine spezifischen Auswirkungen auf die Wirtschaft. Allerdings ergeben sich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Binnenmarktabkommen, insbesondere des MRA und des Gesundheitsabkommens, auch aus den institutionellen Elementen. Sie werden daher in den Abschnitten des erläuternden Berichts zu diesen Abkommen erläutert.

2.1.7.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die institutionellen Elemente haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gesellschaft.

2.1.7.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die institutionellen Elemente haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt.

2.1.7.6 Auswirkungen auf das Initiativ- und Referendumsrecht

Für den Bundesrat war es bereits bei der Vorbereitung des Verhandlungsmandats wichtig zu betonen, dass die Schweiz kein Ergebnis akzeptieren könne, welches zu Abstrichen an den verfassungsmässigen Rechten und Kompetenzen führen würde (s. Ziff. 2.1.3.3). Dieses Verhandlungsziel wurde erreicht.

Die durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte (Art. 136 Abs. 2 BV⁶⁹) sind weiterhin in vollem Umfang gewährleistet. Weder die einzelnen Abkommen noch die darin enthaltenen institutionellen Elemente verhindern, dass eine Volksinitiative lanciert werden kann, die sich gegen die Übernahme einer relevanten Weiterentwicklung des EU-Rechts in das betroffene Abkommen richtet, sofern sie die bekannten verfassungsrechtlichen Gültigkeitsvoraussetzungen

⁶⁸ Vereinbarung vom 20. März 2009 zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands (SR 362.1)

⁶⁹ SR 101

erfüllt. Ebenso wird gegen eine solche Rechtsübernahme bzw. ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine erforderliche Gesetzesanpassung wie bisher das Referendum ergriffen werden können. Die verfassungsrechtlichen Quoren und Fristen, die für die Ausübung dieser Rechte vorgesehen sind – 100 000 Stimmberechtigte, die innert 18 Monaten eine Initiative unterzeichnen müssen, bzw. 50 000 Stimmberechtigte, die innert 100 Tagen ihre Unterstützung für ein Referendum bekunden können –, bleiben ebenfalls unverändert.

Die vorgesehenen Fristen für die Integration eines neuen EU-Rechtsakts in ein betroffenes Abkommen (s. Ziff. 2.1.6.2.2) sind so bemessen, dass im Falle einer Genehmigung durch das Parlament und gegebenenfalls durch das Volk die üblichen Verfahren durchgeführt und das Referendumsrecht auch wirksam und rechtzeitig wahrgenommen werden kann. Bei der Schengen/Dublin-Assoziierung, wo bereits heute die dynamische Rechtsübernahme gilt und vergleichsweise häufig eine Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes vom Parlament genehmigt werden muss und deshalb dem fakultativen Referendum unterstellt ist, funktioniert dies problemlos.⁷⁰ Die im Rahmen des Pakets diesbezüglich ausgehandelten Fristen sind sogar noch länger als diejenigen, die im Bereich der Schengen/Dublin-Assoziierung gelten. Die Schweiz wird durch die Mitwirkung am Rechtsetzungsverfahren innerhalb der Europäischen Kommission⁷¹ zudem frühzeitig erkennen können, ob der geplante neue EU-Rechtsakt für die Schweiz heikle rechtssetzende Regelungen enthalten könnte und allenfalls grössere gesetzgeberische Anpassungen erforderlich machen dürfte, was mit einem erheblichen Referendumsrisiko verbunden wäre. Damit lässt sich auch für die interessierten politischen Akteure die Zeit bis zur Verabschiedung der neuen EU-Vorschriften so nutzen, dass ein Referendum gegen den Übernahmebeschluss rasch ergriffen werden könnte.

Die institutionellen Elemente sind – neben der analogen Anwendung im Gesundheitsabkommen – nur für Binnenmarktabkommen vorgesehen, mit deren Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung die Schweiz seit vielen Jahren vertraut ist. Auch wenn diese Abkommen bisher statischer Natur waren, wurden die relevanten EU-Rechtsentwicklungen dennoch regelmässig darin übernommen. Die betroffenen Verwaltungen und die politischen Akteure kennen die Vorgehensweisen und Handlungsmöglichkeiten daher grundsätzlich. Am auf ausgewählte Sachgebiete beschränkten Rahmen (sektorieller Ansatz) ändert sich zudem nichts. Der Bundesrat befürchtet daher keine nachteiligen Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die Initiativ- und Referendumsrechte wahrgenommen und zur Geltung gebracht werden können. Ob und welche administrativen Anpassungen für die politische Praxis sinnvoll sein könnten – wie etwa für den Informationsaustausch mit der Bundesversammlung oder bei der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen – wird sich noch zeigen müssen.

⁷⁰ Siehe bereits Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA, BBl **2005** 3857. Zum Schengen-Besitzstand siehe Übernahme und Umsetzung der Änderungen des Schengener Grenzkodex, worüber der Bundesrat am 26. Juni 2024 die Vernehmlassung eröffnet hatte.

⁷¹ Dass die Schweiz, anders als bei Schengen, sich nicht in den Debatten im Rat der EU beteiligen kann (s. Ziff. 2.1.6.2.1), stellt mit Blick auf die Initiativ- und Referendumsrechte keinen Nachteil dar.

Am Recht der Kantone, Standesinitiativen einzureichen oder ein Kantonsreferendum zu ergreifen, das acht Kantone gegen Bundesgesetze und bestimmte Bundesbeschlüsse erwirken können, ändern die institutionellen Elemente ebenfalls nichts. Die Kantone können auch weiterhin von diesen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machen, wenn sie gegen die Übernahme eines neuen EU-Rechtsakt in ein betroffenes Abkommen bzw. allfällige damit zusammenhängende neue bundesgesetzliche Regelungen vorgehen wollen. Der Bund wird die Kooperation mit den Kantonen ohnehin verstärken und analog zum Vorgehen bei der Schengen/Dublin-Assoziierung institutionell absichern (s. Ziffer 2.1.7.2).

Die Neuerungen bei der Streitbeilegung inkl. Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen haben schliesslich keine Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Initiativ- und Referendumsrechte.

2.1.7.7 Andere Auswirkungen: Rolle des Parlaments

2.1.7.7.1 Allgemeine Erwägungen

Wie in Ziffer 2.1.7.2 in Bezug auf die Kantone dargelegt, sind die Verfahren im Zusammenhang mit der dynamischen Rechtsübernahme und vor allem die Einführung eines Instruments, das es der Schweiz erlaubt, ihre Interessen im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses der EU (*Decision Shaping*) verstärkt einzubringen, auch eine Gelegenheit zu prüfen, wie das Parlament in diesem Kontext einbezogen werden kann.

Wie in Ziffer 1.5 erwähnt, wurden mehrere Motionen und Postulate eingereicht, in denen der Bundesrat aufgefordert wird, das Parlament stärker in die Europapolitik einzubinden. Die Motion 10.3005 der Aussenpolitischen Kommission (APK) des Ständerats verlangt Massnahmen zur frühzeitigen Information des Parlaments über relevante europäische Rechtsetzungsentwürfe. Im Zusammenhang mit dem Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens wurde der Bundesrat durch das Postulat 18.3059 Nussbaumer beauftragt, einen Bericht über die Möglichkeiten einer verstärkten Mitwirkung und Information des Parlaments in europapolitischen Angelegenheiten vorzulegen. Die Motion 19.3170 Lombardi/Rieder forderte eine gesetzliche Grundlage in Ergänzung zum institutionellen Rahmenabkommen, welche die Befugnisse des Parlaments bei der dynamischen Rechtsübernahme regelt. Diese Vorstösse sind trotz der gescheiterten Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens nach wie vor relevant.

Der Prozess der dynamischen Rechtsübernahme und insbesondere des *Decision Shaping* der Schweiz wird in Ziffer 2.1.5.2 erläutert. Jetzt, wo die Verhandlungsergebnisse in Bezug auf die institutionellen Elemente vorliegen, kann der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen vorschlagen, um die Information und die Mitwirkung des Parlaments in diesem Bereich zu verstärken und damit die Anliegen der drei vorerwähnten parlamentarischen Vorstösse zu erfüllen.

2.1.7.7.2 Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der dynamischen Rechtsübernahme

Wie in Ziffer 2.1.5.2.1 zum *Decision Shaping* ausgeführt, kann die Schweiz bei Rechtsetzungsarbeiten der EU mitwirken, die in die Zuständigkeit der Europäischen Kommission fallen. Die Mitwirkung erfolgt durch die Einbindung der Schweiz in die

Ausarbeitung der Entwürfe für Rechtsakte der Europäischen Kommission, die Konsultation von Sachverständigen der Schweiz analog zu jenen der EU-Mitgliedstaaten sowie durch den Austausch zwischen der Schweiz und der EU im GA. Die Fristen, innerhalb deren die Schweiz zu den Entwürfen der EU Stellung nehmen bzw. darauf reagieren muss, sind schwer abzuschätzen und könnten stark variieren (von einigen Tagen bis zu mehreren Monaten). Über das *Decision Shaping* hinaus kann die Schweiz auch über Direktkontakte mit einzelnen Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament Einfluss auf die Debatte in den Organen der EU nehmen.

Im Folgenden wird daher auf die zu prüfenden Möglichkeiten für eine verstärkte Information bzw. Mitwirkung des Parlaments eingegangen. Betroffen sind die Bereiche, auf welche die in diesem Kapitel erläuterten neuen institutionellen Elemente Anwendung finden (bestehende und künftige Binnenmarktabkommen sowie Gesundheitsabkommen) und – innerhalb dieser Bereiche – die EU-Rechtsakte, deren Übernahme im Rahmen des jeweiligen bilateralen Abkommens auch vom Parlament genehmigt werden müsste. Zur Erinnerung: Die Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik ist vor allem in Artikel 152 Parlamentsgesetz (ParlG)⁷² geregelt.

Mündliche Information

Die Traktandenliste der APK sieht standardmässig die Information der Kommissionen über die «europapolitischen Aktivitäten» vor, wobei eine Delegation des EDA und allfälliger anderer betroffener Departemente anwesend ist. Der Bundesrat will die APK auch weiterhin regelmässig über aktuelle Entwicklungen in der Europapolitik der Schweiz und über die Entwicklungen innerhalb der EU informieren, die für die Schweiz relevant sind. Er ist bereit, einen stärkeren Fokus auf eine vorausschauende Information über geplante Rechtsakte der EU zu legen, die die Schweiz im Rahmen eines bilateralen Abkommens übernehmen müsste. Falls die Kommissionen dies wünschen, ist er auch bereit, punktuell über spezifische Rechtsakte zu informieren. Neben den mit den APK etablierten Prozessen ist auch der Einbezug anderer thematischer Kommissionen zu prüfen, die sich mit sektoriellen Themen im Zusammenhang mit dem Paket befassen, bzw. diese könnten weiterhin Informationen von den zuständigen Departementen über Entwicklungen des EU-Rechts anfordern, die für die Umsetzung der spezifischen Abkommen relevant sind.

Schriftliche Information

Das EDA erstellt eine Informationstabelle zu den europapolitischen Entwicklungen im Hinblick auf die Behandlung des Traktandums «Europapolitische Aktivitäten» an den Sitzungen der APK. Es schlägt vor, in dieser Tabelle eine neue Rubrik mit den für die Schweiz relevanten «künftigen» Rechtsakten der EU mit ihrem jeweiligen Stand im Erarbeitungsprozess vorzusehen. Die Rechtsakte würden also in den verschiedenen Phasen vom Vorentwurf bis zur endgültigen Verabschiedung in der Informationstabelle aufgeführt (z. B.: Vorschlag der Europäischen Kommission, Vorschlag des Rates und des Europäischen Parlaments, Einleitung des Trilogs, Einigung, Verabschiedung). Diese Praxis besteht bereits im Bereich der Schengen/Dublin-Assoziierung. Die Tabelle wird zudem weiterhin Informationen über Entwicklungen in der EU enthalten, die keine direkten Auswirkungen auf die Schweiz haben (nicht von

der dynamischen Rechtsübernahme betroffen sind), aber trotzdem in einem relevanten europäischen Kontext stehen, etwa im Rahmen des «autonomen Nachvollzugs» von EU-Recht.

Ständige Subkommission für Europafragen

Die APK des Nationalrats hat eine ständige Subkommission für Europafragen eingesetzt, die den Auftrag hat, die Rechtsentwicklungen in der EU im Rahmen der bilateralen Binnenmarktabkommen, der Assoziierungsabkommen wie Schengen/Dublin sowie der Beteiligung der Schweiz an den Agenturen der EU und den Förderprogrammen der EU zu verfolgen. Der Bundesrat ist bereit, die Zusammenarbeit mit der Subkommission zu verstärken, wenn diese darum ersucht (mündliche Präsentation der für die Schweiz direkt relevanten Rechtsakte der EU zuhanden der Subkommissionsmitglieder). Die Subkommission könnte sich auch über allfällige EU-Rechtsakte informieren, die die Schweiz bei der eigenen Rechtsetzung berücksichtigen möchte, auch wenn sie nicht verpflichtet ist, diese im Rahmen eines bilateralen Abkommens zu übernehmen («autonomer Nachvollzug» von EU-Recht, s. Postulat 11.3916 Nordmann und dazugehörige Stellungnahme des Bundesrates), um eine gezielte Informationspolitik zum Thema «autonomer Nachvollzug» zu entwickeln. Falls gewünscht, könnten dieselben Informationen übrigens auch der APK des Ständerats in einem Format ihrer Wahl zur Verfügung gestellt werden.

Entsendung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Parlamentsdienste

Die Entsendung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Parlamentsdienste nach Brüssel wäre eine wirksame Möglichkeit, um eine direkte und frühzeitige Information über die für die Schweiz relevanten Entwicklungen des EU-Rechts sicherzustellen. Die entsendete Person könnte über Verfahren und Entwicklungen in der EU Bericht erstatten, die für das Parlament von besonderem Interesse sind. Dabei kommen zwei Möglichkeiten infrage. Das Parlament könnte einerseits eine Person direkt an das Europäische Parlament entsenden, wie es beispielsweise die norwegischen und britischen Parlamentsdienste machen. Aufgrund ihrer Präsenz vor Ort hätte diese Person einen privilegierten Zugang zum Europäischen Parlament und dessen Mitgliedern und befände sich im Herzen des EU-Rechtsetzungsprozesses. Andererseits könnte das Parlament eine Person in die Mission der Schweiz bei der EU entsenden. Damit könnte ein privilegierter Kanal zwischen der Mission und dem Parlament etabliert werden. Die entsendete Person wäre der Chefin/des Chefs der Mission unterstellt und hätte materiell kein Mitbestimmungsrecht. Diese Lösung bedingt, dass die Gewaltentrennung eingehalten wird und das Parlament die notwendige Finanzierung im Rahmen seiner Kompetenzen sicherstellt. Die Modalitäten einer solchen Entsendung würden von den Parlamentsdiensten und dem EP bzw. dem EDA unter Berücksichtigung dieser Bedingungen geregelt, zum Beispiel in Form einer Vereinbarung oder eines Vertrags.

Informationsreisen

Die jährlichen Informationsreisen der APK liegen in der Eigenkompetenz des Parlaments und müssen vom zuständigen Ratsbüro genehmigt werden. Eine oder mehrere Informationsreisen nach Brüssel könnten die Information der APK-Mitglieder über die in Vorbereitung befindlichen EU-Rechtsakte, die für die Schweiz relevant sind,

und allgemein über den Rechtsetzungsprozess in der EU fördern. Der Bundesrat ist bereit, die Organisation solcher Informationsreisen zu unterstützen.

Parlamentarische Zusammenarbeit Schweiz–EU

Im Rahmen des Pakets Schweiz–EU ist eine verstärkte parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in Form eines gemischten parlamentarischen Ausschusses geplant (s. Ziff. 2.15). Dieser Ausschuss kann ebenfalls dazu beitragen, die Information und Beteiligung des Parlaments in europapolitischen Angelegenheiten zu fördern. Er würde privilegierte Kontakte zwischen Parlamentsmitgliedern und einen direkten Austausch über Rechtsetzungsvorhaben der EU ermöglichen, die für Schweizer Parlamentsmitglieder von Interesse sind. So könnten diese beantragen, dass ein Traktandum zu den geplanten oder laufenden Rechtsentwicklungen in der EU auf die Tagesordnung gesetzt wird, und Informationen direkt vom Europäischen Parlament erhalten. Der gemischte parlamentarische Ausschuss könnte sich zu Bereichen des Pakets Schweiz–EU äussern, etwa durch die Annahme von Resolutionen zuhanden des hochrangigen Dialogs, der im Rahmen dieses Pakets eingerichtet wird (s. Ziff. 2.14). Auf diese Weise könnten die Schweizer Parlamentsmitglieder auch zu Rechtsakten Stellung nehmen, die in der EU ausgearbeitet werden. Die konkreten Modalitäten für die Arbeit des Gemischten Parlamentarischen Ausschusses über den allgemeinen Rahmen des ausgehandelten Protokolls gemäss Ziffer 2.15 hinaus sind von den Mitgliedern des Ausschusses selbst festzulegen. Das Parlament verfügt also über einen Handlungsspielraum, um dieses neue Instrument in der von ihm gewünschten Weise zu nutzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Möglichkeiten zur Information und Konsultation der Bundesversammlung im Rahmen des künftigen *Decision Shaping* mit der EU durch eine Reihe von Massnahmen wie hier skizziert gestärkt werden könnte. Einerseits bleiben die bisherigen Formate und Prozesse zur Einbindung des Parlaments in die Europapolitik bestehen, in erster Linie durch die enge Zusammenarbeit mit den APK. Der Bundesrat ist bereit, einen stärkeren Fokus auf eine vorausschauende Information über geplante Rechtsakte der EU zu legen, die für die Schweiz relevant sind. Zudem könnten neue Möglichkeiten zur noch stärkeren Einbindung des Parlaments geprüft werden: Die Entsendung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters der Parlamentsdienste nach Brüssel wäre zum Beispiel eine wirkungsvolle Möglichkeit, um eine direkte und frühzeitige Information über die für die Schweiz relevanten Entwicklungen des EU-Rechts sicherzustellen. Durch die Aushandlung eines Gemischten Parlamentarischen Ausschusses Schweiz–EU schafft der Bundesrat des Weiteren die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament. Dies dient auch der Sensibilisierung des Parlaments für künftige Entwicklungen des EU-Rechts, die für die Schweiz relevant sind (s. Ziff. 2.15).

2.1.8 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.1.8.1 Verfassungsmässigkeit der institutionellen Elemente

Die institutionellen Elemente werden durch Protokolle in die bestehenden Abkommen integriert und in die neuen Abkommen direkt eingefügt. Die Aufnahme der instituti-

onellen Elemente in diese Abkommen erfordert keine Änderung der Bundesverfassung (BV). Die Verfassungsmässigkeit der neuen Abkommen und der Änderungsprotokolle wird in den entsprechenden Kapiteln des erläuternden Berichts behandelt. Die institutionellen Protokolle stützen sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund eines Gesetzes oder völkerrechtlichen Vertrags der Bundesrat allein zuständig ist (s. auch Art. 24 Abs. 2 ParlG und Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG]⁷³). Die institutionellen Protokolle sind keine völkerrechtlichen Verträge, die der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags in eigener Kompetenz abschliessen kann. Es handelt sich auch nicht um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Daher müssen die institutionellen Protokolle der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

2.1.8.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Die institutionellen Protokolle erfordern weder eine Ausführungsgesetzgebung noch Begleitmassnahmen (s. Ziff. 2.1.7.2 zum Einbezug der Kantone).

2.1.8.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die institutionellen Protokolle sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

2.1.8.4 Erlassform

Die Frage der Erlassform wird in den Abschnitten des erläuternden Berichts über die Abkommen behandelt, die institutionelle Elemente umfassen.

2.1.8.5 Vorläufige Anwendung

Eine vorläufige Anwendung der institutionellen Elemente ist nicht vorgesehen.

2.1.8.6 Datenschutz

Zum Thema Datenschutz ist Folgendes zu beachten:

- Die Schiedssprüche des SchG werden veröffentlicht (Art. IV.2 Abs. 4 Unterabs. 1 AnlSchG-IP-LuftVA). Es ist vorgesehen, dass der GA vor dem Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU, Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten, das Berufsgeheimnis und die berechtigten Interessen der Vertraulichkeit erlässt, die bei der Veröffentlichung der Schiedssprüche zu berücksichtigen sind (Art. IV.2 Abs. 4 Unterabs. 2 und 3 AnlSchG-IP-

⁷³ SR 172.010

LuftVA). Bei der Ausarbeitung dieser Vorschriften wird sichergestellt, dass der Schweizer Rechtsrahmen eingehalten wird.

- Das SchG ist gehalten, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um allfällige Fragen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten, das Berufsgeheimnis und die berechtigten Interessen der Vertraulichkeit zu klären, die die Parteien im Zusammenhang mit der Behandlung der Beweismittel im Schiedsverfahren stellen könnten (Art. III.11 Abs. 5 AnlSchG-IP-LuftVA).
- Im Zusammenhang mit dem Finanzbeitrag der Schweiz an Agenturen, Informationssysteme und andere Aktivitäten der EU ist vorgesehen, dass die Europäische Kommission der Schweiz angemessene Angaben zur Berechnung ihres Finanzbeitrags bereitstellt (Art. 13 Abs. 8 IP-LuftVA). Diese Angaben werden unter gebührender Beachtung der Vertraulichkeits- und Datenschutzbestimmungen der EU übermittelt. Die Schweiz verarbeitet die übermittelten Informationen im Einklang mit ihren eigenen Rechtsvorschriften.

2.2 Staatliche Beihilfen

2.2.1 Zusammenfassung

Die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen, die sich aus dem Paket Schweiz–EU ergeben, (folgend auch: völkerrechtliche Beihilfebestimmungen) umfassen die Zusatzprotokolle über staatliche Beihilfen zum LuftVA- und LandVA (folgend auch: Beihilfeprotokolle) sowie den Beihilfeteil des Stromabkommens. Sie befassen sich mit staatlichen Beihilfen (folgend auch: Beihilfen), die im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien an Unternehmen gewährt werden, die im Geltungsbereich dieser Abkommen tätig sind.

Die Schaffung einer mit derjenigen der EU gleichwertigen Beihilfeüberwachung ist Voraussetzung für die Aktualisierung gewisser Binnenmarktabkommen mit der EU. Diese Abkommen gehen mit grossen Vorteilen für die Schweizer Unternehmen einher. Die Schweiz hat aber auch ein grundsätzliches Interesse an einer Überwachung staatlicher Beihilfen. Denn sie ermöglicht es, Wettbewerbsverzerrungen zu verringern und sorgt für gleich lange Spiesse zwischen Schweizer und EU-Unternehmen.

Die Schweiz wird die materiellrechtlichen Bestimmungen des Beihilferechts der EU in die Beihilfeprotokolle sowie im Beihilfeteil des Stromabkommens übernehmen. Die Überwachung der schweizerischen Beihilfen wird jedoch im Rahmen eines eigenen, gleichwertigen Verfahrens durch eine schweizerische Überwachungsbehörde und durch die zuständigen schweizerischen Gerichte gewährleistet (Zwei-Pfeiler-Ansatz). Das Verfahren wird unter Einhaltung der schweizerischen Verfassungsordnung sowie der Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung und des Bundesrates im Rahmen des Beihilfeüberwachungsgesetzes geregelt.

Im Rahmen des Verfahrens kann sich der Beihilfegeber insbesondere bei rechtlichen Unklarheiten während der Ausarbeitung der Beihilfe durch die Überwachungsbehörde beraten lassen. Der Beihilfegeber muss seine geplante Beihilfe anmelden, sobald sie genügend definiert ist, um eine Prüfung durch die Überwachungsbehörde zu ermöglichen. Diese prüft die Beihilfe auf ihre Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen in einer einfachen Prüfung innerhalb von zwei Monaten. Bei Bedenken eröffnet sie eine vertiefte Prüfung von bis zu zwölf Monaten. Sie schliesst die Prüfung mit einer unverbindlichen Stellungnahme ab. Der finale Akt, mit welchem die Beihilfe gewährt wird, ist der Überwachungsbehörde mitzuteilen. Beurteilt die Überwachungsbehörde die mitgeteilte Beihilfe als unzulässig, erhebt sie Beschwerde vor der zuständigen Instanz. Nur ein schweizerisches Gericht oder eine schweizerische Verwaltungsbehörde als Rechtsmittelinstanz kann verbindlich entscheiden, dass die Beihilfe unzulässig ist und allenfalls eine Rückforderung verlangen. Auch weitere Beschwerdeberechtigte (z. B. Konkurrenten) können eine Beschwerde einreichen. Die Beihilfen sowie die wichtigsten Verfahrensschritte werden in einer Datenbank durch die Überwachungsbehörde veröffentlicht.

Aufgrund des beschränkten Geltungsbereichs sowie Ausnahmen von der Anmelde- und Mitteilungspflicht werden langfristig fünf einfache Prüfungen sowie eine vertiefte Prüfung pro Jahr erwartet.

Für die Einführung des schweizerischen Überwachungsverfahrens ist eine Übergangsfrist von fünf Jahren ab Inkrafttreten der Beihilfeprotokolle respektive des

Stromabkommens vorgesehen. Für die bestehenden Beihilferegeln wird die Überwachungsbehörde ein weiteres Jahr Zeit haben, um sich einen Überblick zu verschaffen, bevor sie ein allfälliges Prüfungsverfahren nach Artikel 47 VE-BHÜG eröffnet. Zudem wurden weitere sektorspezifische Absicherungen im Stromabkommen festgehalten (s. Ziff. 2.10).

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung der Beihilfeprotokolle und der dazugehörigen Umsetzungsgesetzgebung. Zur Genehmigung des Stromabkommens siehe Ziffer 2.11.1.

2.2.2 Ausgangslage und Vorverfahren

Die Überwachung staatlicher Beihilfen in der Schweiz war ursprünglich eines der Themen, die der Bundesrat im Rahmen des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU klären wollte. Dessen Entwurf sah Beihilferegeln im Geltungsbereich des LuftVA vom 21. Juni 1999⁷⁴ vor, welche auch den Rahmen für Regeln über staatliche Beihilfen in neuen Binnenmarktabkommen dargestellt hätten. Dabei sollte der Grundsatz aus dem EU-Recht in die Binnenmarktabkommen übernommen werden, wonach staatliche Beihilfen unzulässig sind, wenn sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Vertragsparteien im Geltungsbereich der Binnenmarktabkommen beeinträchtigen können. Aus dem EU-Recht sollten auch die diversen Ausnahmen beziehungsweise Freistellungen von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit von Beihilfen übernommen werden. Darüber hinaus sah der Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen vor, dass die Schweiz gemäss ihrer verfassungsmässigen Kompetenzordnung eine ständige Überwachung der Konformität staatlicher Beihilfen mit dem übernommenen Beihilferecht durch eine unabhängige Behörde sicherstellt. Schliesslich hätte die Schweiz gemäss dem Entwurf für ein Transparenzregime sorgen müssen, welches mit demjenigen der EU gleichwertig ist: Insbesondere hätten Entscheide über staatliche Beihilfen, die unter die betroffenen Abkommen fallen, veröffentlicht werden müssen.

Nach der Entscheidung des Bundesrates, ein institutionelles Rahmenabkommen nicht zu unterzeichnen, beauftragte er im Juni 2021 das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu prüfen, ob eine autonome Angleichung an das EU-Beihilferecht im Interesse der Schweiz wäre. Die Analyse des Bundes zeigte, dass eine autonome Angleichung des Schweizer Rechts im Bereich der staatlichen Beihilfen im Interesse der Schweiz liegen könnte: Eine Regelung staatlicher Beihilfen könnte die auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhende Wirtschaftsordnung der Schweiz sinnvoll ergänzen, den Wettbewerb stärken und faire Bedingungen für die Unternehmen schaffen. Darüber hinaus nahm im Februar 2022 eine technische Arbeitsgruppe, in der Experten des Bundes und der Kantone vertreten waren, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ihre Arbeit auf. Diese technische Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass

⁷⁴ SR 0.748.127.192.68

eine solche Angleichung technisch möglich wäre. Die Regelung von staatlichen Beihilfen in der Schweiz sollte jedoch vor dem Hintergrund des prioritären Ziels des erleichterten Zugangs zum EU-Binnenmarkt nicht autonom, sondern nur aufgrund ausgehandelter völkerrechtlicher Vereinbarungen und nur in den Bereichen in Frage kommen, in denen der Zugang zum EU-Binnenmarkt für die Schweiz vertraglich vorgesehen ist. Hierfür wäre ein eigenes, gleichwertiges Überwachungsverfahren am sinnvollsten und die Wettbewerbskommission (WEKO) am geeignetsten für die Rolle der schweizerischen Überwachungsbehörde (s. dazu Erläuterungen zu Art. 3 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7). Dieses Verständnis war auch Grundlage für die exploratorischen Gespräche zwischen der Schweiz und der EU.

Parallel zu den Arbeiten in der technischen Arbeitsgruppe wurden exploratorische Gespräche mit der EU geführt, um die möglichen Landezonen allfälliger Verhandlungen zu klären. Die Ergebnisse der exploratorischen Gespräche wurden in einer Gemeinsamen Verständigung (*Common Understanding; CU*) vom 27. Oktober 2023 festgehalten: Vorschriften über staatliche Beihilfen sollten in das Luftverkehrs-, Landverkehrs- und das Stromabkommen aufgenommen werden. Die Überprüfung staatlicher Beihilfen sollte, innerhalb des Geltungsbereichs dieser Abkommen, auf materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften beruhen, die mit denjenigen in der EU gleichwertig sind. Zu diesem Zweck würde die Schweiz ihr eigenes Überwachungsverfahren einführen (Zwei-Pfeiler-Ansatz, s. Ziff. 17 *CU*).

2.2.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Im Bereich der staatlichen Beihilfen hat der Bundesrat einen sektoriellen Ansatz verfolgt. Gemäss dem am 8. März 2024 verabschiedeten Verhandlungsmandat sollten die Beihilferegeln in die zwei bestehenden Binnenmarktabkommen, namentlich das LuftVA und das LandVA von 21. Juni 1999, sowie im neuen Stromabkommen aufgenommen werden. Die Regeln über staatliche Beihilfen sollten grundsätzlich gleichwertig mit denjenigen sein, die in der EU gelten und gewährleisten, dass Unternehmen in der Schweiz (d. h. mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz) einen gesicherten und gleichberechtigten Zugang zum Binnenmarkt der EU haben, wo dieser vertraglich geregelt ist. Im Rahmen der Verhandlungen sollten Lösungen oder Übergangsperioden und ein Mechanismus zur Sicherstellung der Berücksichtigung essenzieller Interessen der Schweiz angestrebt werden. Zudem sollte das Verhandlungsergebnis die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Gewaltenteilung, inklusive Artikel 190 BV, respektieren. Konkret sollte die Schweiz die materiellen Beihilfavorschriften dieser Abkommen mit eigenen Verfahren und Behörden überwachen (Zwei-Pfeiler-Modell). Basierend auf der Gemeinsamen Verständigung vom Oktober 2023 wurden die Verhandlungen mit der EU über ein Paket Schweiz–EU Mitte März 2024 aufgenommen. Die Verhandlungen im Bereich der Beihilfen konnten nach 15 Treffen im Juli 2024 materiell in vollständiger Erfüllung des Verhandlungsmandats vom 8. März 2024 abgeschlossen werden. In der Folge wurden formelle und juristische Bereinigungen vorgenommen sowie sektorielle Sonderregeln ausgehandelt (s. Ziff. 2.5.6.4, 2.6.9.3. sowie Ziff. 2.11.6.9). Aufgrund der Möglichkeit, dass Regeln für staatliche Beihilfen für zukünftige Abkommen in binnenmarktrelevanten Bereichen vereinbart werden könnten, kommt diesen Vertragsregelungen ein Modellcharakter zu.

Parallel zu den Verhandlungen über die völkerrechtlichen Bestimmungen musste eine nationale Rechtsgrundlage ausgearbeitet werden. Damit sollen die mit der EU ausgehandelten völkerrechtlichen Bestimmungen über staatliche Beihilfen umgesetzt werden soll. Konkret ist damit die Verpflichtung der Schweiz gemeint, für die Zwecke gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen Schweizer und EU-Unternehmen in den Bereichen des Binnenmarktes, in denen die Schweiz auf der Grundlage dieser Abkommen teilnimmt, ein gleichwertiges schweizerisches Beihilfeüberwachungssystem zu schaffen. Diese Umsetzung soll in Form eines Bundesgesetzes, dem Beihilfeüberwachungsgesetz (BHÜG), ergehen, welches grundsätzlich nur die Verfahrensfragen regelt. Das materielle Recht wird im jeweiligen Beihilfeprotokoll sowie in einem eigenen Beihilfeteil des Stromabkommens dem EU-Recht entsprechend und unmittelbar anwendbar geregelt. Das Verfahren wahrt die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen einschliesslich der Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone sowie die Gewaltenteilung. Entsprechend den Beihilfeprotokollen beziehungsweise dem Beihilfeteil der drei betroffenen Binnenmarkt-Abkommen sollen Beihilfen an Unternehmen, welche im Geltungsbereich der jeweiligen Binnenmarkt-Abkommen tätig sind, von einer unabhängigen Schweizer Überwachungsbehörde kontrolliert werden. Bei der Ausarbeitung des VE-BHÜG legte der Bundesrat Wert darauf, ein möglichst effizient ausgestaltetes Verfahren bereitzustellen und den administrativen Aufwand für Behörden und Unternehmen auf das absolut Notwendige zu beschränken. Für das Parlament wäre es ohne gleichzeitige Vorlage der innerstaatlichen Umsetzung schwieriger einzuschätzen, was die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen genau bedeuten. Ausserdem vermeidet der Bundesrat damit, dass die Schweiz sich völkerrechtlich zu einem bestimmten Vorgehen im Beihilfereich verpflichtet, diese Verpflichtung aber nicht erfüllen kann, weil die innerstaatliche Umsetzung im Parlament oder einer allfälligen Volksabstimmung scheitert.

2.2.4 Materielle Grundzüge des EU-Beihilferechts

In der EU besteht ein Regelwerk mit detaillierten Vorschriften zu staatlichen Beihilfen von EU-Mitgliedstaaten, um eine einheitliche Wettbewerbsordnung (*Level Playing Field*) im EU-Binnenmarkt zu gewährleisten. Der Begriff der staatlichen Beihilfe wird in Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁷⁵ definiert. Demzufolge sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem EU-Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigen (s. Ziff. 2.2.5.3 und Erläuterungen zu Art. 1 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7).

Staatlichen Beihilfen liegen in der Regel öffentliche Interessen zugrunde, beispielsweise die Unterstützung von Innovation oder die Förderung umweltfreundlicher Technologien. Sie können aber oftmals auch zu einer Ungleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmenden und damit zu einer Wettbewerbsverfälschung in einem Markt

⁷⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47.

führen. Das ist in einer Marktwirtschaft aus ökonomischen Gründen sehr problematisch: Der verfälschte Wettbewerb führt zu ineffizientem Ressourceneinsatz und damit langfristig zur Schädigung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wohlstandes einer Volkswirtschaft. Deshalb sind positive und negative Effekte staatlicher Beihilfen gegeneinander abzuwiegen. In der EU gilt dementsprechend ein grundsätzliches Beihilfeverbot mit zahlreichen Ausnahmen und Freistellungen von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit von Beihilfen (s. Art. 8 VE-BHÜG).

Die EU-Regeln zu staatlichen Beihilfen finden sich im Primärrecht, insbesondere im AEUV, und im Sekundär- und Tertiärrecht, das heisst in Rechtsakten, die von den europäischen Institutionen verabschiedet werden. Die Rechtsprechung (EuGH und EU-Gerichtshof) spielt ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Auslegung des EU-Beihilferechts. Die relevanten beihilferechtlichen Akte enthalten meist sowohl materielle als auch verfahrensrechtliche Teile. Die wichtigsten Bestimmungen sind:

- Artikel 93, 106 sowie 107 AEUV: Artikel 107 AEUV führt den Begriff der staatlichen Beihilfe ein und weist gleichzeitig darauf hin, dass solche Beihilfen nicht mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar sind. In dieser Bestimmung werden auch Beihilfen aufgeführt, die mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar sind (Abfederung von Naturkatastrophen, Sozialhilfen usw.), sowie Beihilfen, die von der Europäischen Kommission als mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können (Regionalbeihilfen bzw. Beihilfen zur Entwicklung wirtschaftlich benachteiligter Regionen innerhalb der EU, usw.). Artikel 106 AEUV setzt den Überwachungsrahmen für Staatsunternehmen und den Bereich *Service Public*, während Artikel 93 AEUV Beihilfen zur Verkehrskoordination erlaubt.
- Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)⁷⁶: Die AGVO stellt bestimmte Gruppen von Beihilfen von der Anmeldepflicht frei. Sie enthält eine umfangreiche Liste an staatlichen Beihilfen, von denen die Europäische Kommission annimmt, dass sie den freien Wettbewerb auf dem EU-Binnenmarkt nicht beeinträchtigen. Diese Kategorien von Beihilfen werden als vereinbar vermutet und sind daher nicht anmeldepflichtig. Unter anderem sollen sich damit Prüfungsverfahren auf Beihilfen mit besonders grossen Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt konzentrieren.

⁷⁶ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/1315 der Kommission vom 23. Juni 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Verordnung (EU) 2022/2473 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen zugunsten von in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur tätigen Unternehmen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 167 vom 30.6.2023, S. 1.

-
- Freistellung geringfügiger Beihilfebeträge von der Anmeldepflicht (De-minimis-Verordnung)⁷⁷: Gegenstand der Verordnung sind geringfügige Unterstützungsmassnahmen, die von der Beihilfeüberwachung ausgenommen sind («De-minimis-Beihilfen»). Es wird davon ausgegangen, dass sie keine Auswirkungen auf den Wettbewerb und den zwischenstaatlichen Handel im EU-Binnenmarkt haben. Somit erfüllen diese Beihilfen nicht alle Kriterien des Artikels 107 Absatz 1 AEUV und sind daher vom Anmeldeverfahren ausgenommen. Aktuell beträgt der Schwellenwert 300 000 Euro pro Unternehmen über drei Jahre, wobei in gewissen Sektoren die Schwellenwerte abweichen. Ein weiterer, zusätzlicher Schwellenwert von 750 000 Euro pro Unternehmen über drei Jahre ist für DAWI-Beihilfen vorgesehen (s. Ziff. 2.2.5).
 - Anwendung der Beihilfavorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)⁷⁸: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind wirtschaftliche Tätigkeiten, wie Verkehrsnetze und Sozialdienste, die als besonders wichtig für die Bürger angesehen werden und die ohne staatliche Intervention nicht (oder unter anderen Bedingungen) erbracht würden. DAWI stellen damit einen unionsrechtlichen Begriff dar, welcher der schweizerischen Grundversorgung sehr ähnlich ist.

Weitere Auslegungshilfen sind die Leitlinien und Mitteilungen der Europäischen Kommission.⁷⁹ Zudem bestehen zeitlich beschränkte Praxisfestlegungen wie der Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine, Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels⁸⁰. Diese Praxisfestlegungen sind jedoch nur für die Kommission selbst verbindlich und haben keinen positivrechtlichen Charakter.

Exkurs: Drittstaatusubventionsverordnung

Das EU-Beihilferecht, welches in der EU auf Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten angewendet wird, wird seit dem 12. Januar 2023 flankiert von der sogenannten Drittstaatusubventionsverordnung⁸¹. Ziel der Drittstaatusubventionsverordnung ist es, Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt zu beseitigen, die durch Subventionen von

⁷⁷ Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 2023/2831, vom 15.12.2023.

⁷⁸ Artikel 106 Absatz 2 AEUV; Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(2011) 9380), ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3.

⁷⁹ S. etwa Mitteilung der Kommission 2022/C 80/01 betreffend Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.2.2022, S. 1.

⁸⁰ S. etwa Mitteilung der Kommission C/2024/3113 betreffend Zweite Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels, ABl. C 101 vom 17.3.2023, S. 3.

⁸¹ Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, ABl. L 330 vom 23.12.2022, S. 1.

Nicht-EU-Ländern («drittstaatliche Subventionen») an in der EU tätige Unternehmen verursacht werden. Mit der Drittstaatensubventionsverordnung soll eine Lücke im EU-Wettbewerbsrecht geschlossen werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen (*Level Playing Field*) zu erreichen: Während die durch EU-Mitgliedstaaten gewährten finanziellen Zuwendungen an Unternehmen den EU-Beihilfavorschriften unterliegen, entziehen sich die drittstaatlichen Subventionen, die sich auf den EU-Binnenmarkt auswirken, dem EU-Beihilferecht und der damit einhergehenden Kontrolle durch die EU, sofern diese nicht besonderen staatsvertraglichen Beihilferegeln unterstehen (z. B. im Rahmen des LuftVA, wie es die EU mit der Schweiz abgeschlossen hat).

Die Drittstaatensubventionsverordnung räumt der Europäischen Kommission eine weitreichende Prüfbefugnis ein, ob in der EU tätige Unternehmen durch drittstaatliche Subventionen bevorteilt werden und ob diese den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt verzerren. Dafür sind im Wesentlichen eine vorgängige Notifikationspflicht (mit relativ hohen Schwellenwerten) für Unternehmenszusammenschlüsse und für die Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren sowie ein allgemeines Prüfinstrument (ohne Schwellenwerte) für alle anderen Marktsituationen und für Zusammenschlüsse und öffentliche Vergabeverfahren vorgesehen. Die Europäische Kommission verfügt schliesslich über weitreichende Möglichkeiten, Abhilfemassnahmen zu ergreifen. Zum Verhältnis der Drittstaatensubventionsverordnung zu den mit der EU verhandelten Beihilfebestimmungen siehe Ziffer 2.2.5.4 Überwachungssysteme (Zwei-Pfeiler-Ansatz).

2.2.5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen

Die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen regeln einerseits das direkt anwendbare materielle Beihilfeverbot mit diversen ebenfalls direkt anwendbaren Ausnahmen, andererseits die Grundpfeiler des Überwachungsverfahrens. Zudem sehen die Bestimmungen einen speziellen Konsultationsmechanismus für Entwicklungen, die wichtige Interessen betreffen, sowie für die EU-Industriepolitik vor. Soweit die Beihilfebestimmungen nichts Spezielles vorsehen, sind die institutionellen Bestimmungen (s. Ziff. 2.1.6) im Grundsatz auch auf die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen anwendbar. Hinsichtlich der Streitbeilegung liegt insoweit eine Besonderheit vor, als die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen spezifische Anforderungen an die jeweiligen Überwachungssysteme stellen. Dies hat zur Konsequenz, dass – solange die Beihilfeüberwachungssysteme nach Artikel 4 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 14 des Stromabkommens ein gleichwertiges Überwachungs- und Anwendungsniveau sicherstellen – eine konkrete Beihilfe nicht im Rahmen des institutionellen Streitbeilegungsmechanismus überprüft werden kann. Ein allfälliger Schiedsspruch hat zudem keine Auswirkung auf das Urteil eines schweizerischen Gerichtes bezüglich der Zulässigkeit einer in der Schweiz gewährten Beihilfe.

2.2.5.1 Zielsetzung und allgemeine Grundsätze der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen

Präambel: Die völkerrechtlichen Beihilferegeln zielen darauf ab, die Beteiligung der Schweiz und ihrer Unternehmen in den Bereichen des Binnenmarktes der Europäischen Union, in denen die Schweiz auf der Grundlage des jeweiligen Abkommens teilnimmt, weiter zu stärken und zu vertiefen. Die Vertragsparteien anerkennen, dass

das ordnungsgemässe Funktionieren und die Homogenität des Binnenmarktes in den durch das jeweilige Abkommen erfassten Bereichen einheitliche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen aus der Schweiz und der EU erfordern. Um einheitliche Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten, sollen staatliche Beihilfen auf der Grundlage von materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften geregelt werden, die im Hinblick auf diese Zielsetzungen mit denjenigen Beihilfavorschriften gleichwertig sind, die die EU auf der Grundlage der Artikel 93, 106, 107 und 108 AEUV anwendet (Gleichwertigkeit). Die Autonomie der Vertragsparteien sowie die Rolle und Zuständigkeiten ihrer Institutionen bleiben zu achten. Insbesondere sind auch die Grundsätze, die sich aus der schweizerischen Verfassungsordnung ergeben, zu respektieren. Diese umfassen neben den ausdrücklich erwähnten Grundsätzen der direkten Demokratie, der Gewaltenteilung und des Föderalismus auch Grundsätze der Gleichbehandlung und der schweizerischen Wirtschaftsverfassung.

Artikel 1 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 12 des Stromabkommens hält die Zielsetzung der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen fest, einheitliche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen aus der Schweiz und der EU in den unter die Abkommen fallenden Bereichen des Binnenmarktes und das ordnungsgemässe Funktionieren des Binnenmarktes durch die Festlegung materiell- und verfahrensrechtlicher Vorschriften über staatliche Beihilfen zu gewährleisten.

2.2.5.2 Verhältnis zu den bestehenden Abkommen

Artikel 2 der beiden Beihilfeprotokolle regelt das Verhältnis der Beihilfebestimmungen in den Beihilfeprotokollen zu den bestehenden LandVA und LuftVA. Genau wie die jeweiligen institutionellen Zusatzprotokolle bilden die Beihilfeprotokolle einen integralen Bestandteil des jeweiligen Abkommens. Sie lassen den Geltungsbereich und die Zielbestimmungen der bestehenden Abkommen unberührt. Das Verhältnis des Beihilfeteils zum Stromabkommen wird dem entsprechend in Absatz 2 des Artikels 12 des Stromabkommens festgehalten: Auch hier berühren die Beihilfebestimmungen den Geltungsbereich und die Zielbestimmungen des Stromabkommens nicht. Im LuftVA werden die bestehenden Beihilfebestimmungen in den Artikeln 13 und 14 durch das Beihilfeprotokoll aufgehoben (s. auch Ziff. 2.2.8.4). Artikel 12 Absatz 2 des LuftVA findet auf das Beihilfeprotokoll-LuftVA keine Anwendung, weil eine entsprechende Ausnahme im Artikel 3 Absatz 5 des Protokolls vorgesehen ist. Die institutionellen Elemente (s. Ziff. 2.1) sind auch auf die Beihilfeprotokolle und auf den Beihilfeteil im Stromabkommen anwendbar, soweit nichts anderes geregelt ist.

2.2.5.3 Beihilfedefinition, Grundsatz und Ausnahmeregeln

Artikel 3 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens entsprechen weitgehend dem Artikel 107 AEUV. Der jeweilige Absatz 1 enthält die Beihilfedefinition und das grundsätzliche Beihilfeverbot. Gemäss dieser Bestimmung sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen der Schweiz oder eines EU-Mitgliedstaates mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes unvereinbar, wenn sie durch die Begünstigung von bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Vertragsparteien im Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens beeinträchtigen können. Abweichend von Artikel 107 Absatz 1 AEUV (s.

Ziff. 2.2.4) erfordert der Tatbestand einer staatlichen Beihilfe eine mögliche Beeinträchtigung des Handels zwischen den Vertragsparteien im Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens. Aufgrund des sektoriellen Ansatzes der Binnenmarktabkommen sind die Voraussetzungen in Artikel 3 Absatz 1 – im Unterschied zu Artikel 107 Absatz 1 AEUV – auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen und deren Tätigkeiten zu reduzieren, die vom Geltungsbereich der jeweiligen Abkommen erfasst sind. Diese engere Auslegung steht im Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen, die insbesondere in der Präambel und in Artikel 1 der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Artikels 12 des Stromabkommens zum Ausdruck gebracht wird. Diese zielen darauf ab, einheitliche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen aus der Schweiz und der EU in den durch das jeweilige Abkommen erfassten Bereichen des Binnenmarkts zu gewährleisten, mithin die Teilnahme der Schweiz und ihrer Unternehmen am Binnenmarkt der EU zu stärken und zu vertiefen. Diese Auslegung wird im Kontext weiterer Bestimmungen, insbesondere der Artikel 3 Absatz 6 der Beihilfeprotokolle respektive des Artikels 13 Absatz 6 des Stromabkommens, nochmals bekräftigt. Demnach finden die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen keine Anwendung, sofern der gewährte Beihilfebetrag an ein einzelnes Unternehmen für Tätigkeiten im Geltungsbereich der jeweiligen Abkommen die De-minimis-Schwelle nicht übersteigt. Vorbehalten bleiben gemäss Absatz 1 weitere abweichende Regelungen der jeweiligen Abkommen.

Die Absätze 2 und 3 enthalten sodann die Ausnahmen zum Grundsatz des Beihilfeverbots. Die Ausnahmebestimmungen entsprechen weitgehend den in den Absätzen 2 und 3 der Artikel 107 AEUV vorgesehenen Regelungen. Unter den im Absatz 2 vorgesehenen Ausnahmen gelten Beihilfen von Gesetzes wegen als mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar, wenn es sich um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher handelt. Dies, sofern sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden. Desgleichen sind Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige aussergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar. Im Beihilfeprotokoll-LandVA ist zudem eine für den Landverkehrsbereich besondere gesetzliche Ausnahme vorgesehen, die – dem Artikel 93 AEUV entsprechend – Beihilfen erfasst, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen dienen.

Gemäss den in Absatz 3 vorgesehenen Ermessensausnahmen, kann die zuständige Überwachungsbehörde weitere Kategorien staatlicher Beihilfen als vereinbar mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes ansehen. Das Ermessen liegt bei der gemäss Artikel 4 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 14 des Stromabkommens zuständigen Überwachungsbehörde der jeweiligen Partei. Zwar sind die Stellungnahmen der Schweizer Überwachungsbehörde unverbindlich, jedoch wird die Einschätzung der Fachbehörde einen Einfluss auf die Entscheidung des Beihilfegebers haben. Zudem hat die Überwachungsbehörde, wo nötig, in der Folge ihre Auffassung mit Beschwerde durchzusetzen beziehungsweise der gerichtlichen Prüfung zu unterziehen. Die Ausnahmen erfassen Beihilfen, die der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten dienen, in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht. Ebenso können Beihilfen, die wichtige Vorhaben fördern, die von gemeinsamem europäischem Interesse

oder von gemeinsamem Interesse der Vertragsparteien sind, sowie Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben der Schweiz oder eines EU-Mitgliedstaats als mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar angesehen werden. Eine Ermessensausnahme ist weiter für Beihilfen vorgesehen, welche die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete fördern, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse der Vertragsparteien zuwiderläuft. Ebenso können Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes gerechtfertigt werden, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Mass beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse der Vertragsparteien zuwiderläuft.

Die Vertragsparteien können weitere Beihilfen oder Beihilfekategorien bestimmen, die unter die jeweilige Legal- respektive Ermessensausnahme fallen. Abschnitt A des jeweiligen Anhangs I der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs III des Stromabkommens führt diesbezüglich sektorspezifische Massnahmen, die im Sinne des Absatzes 2 mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar sind (Legalausnahmen). Abschnitt B des Anhangs I der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs III des Stromabkommens führt die Liste von Beihilfearten, die im Sinne des Absatzes 3 als mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar angesehen werden können (Ermessensausnahmen). Absatz 7 sieht vor, dass der Gemischte Ausschuss die Abschnitte A und B des jeweiligen Anhangs anpassen kann. Das bedeutet, der Gemischte Ausschuss kann abweichend von den übrigen vorgesehenen Ausnahmen und auch abweichend vom EU-Recht weitere Legal- und Ermessensausnahmen in den Anhang aufnehmen. Diese Bestimmung bildet nicht zuletzt das Pendant zu Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 3 AEUV, der es dem Rat der EU ermöglicht, vom übrigen Beihilferecht abweichend Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu beschliessen.

Absatz 4 hält fest, dass Beihilfen, welche die materiellrechtlichen Bedingungen der im Abschnitt C des Anhangs I der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs III des Stromabkommens aufgeführten Bestimmungen erfüllen, mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar vermutet werden und von der im jeweiligen Beihilfeprotokoll respektive Beihilfeabschnitt vorgesehenen Anmeldepflicht befreit sind. Demgegenüber sind die im Abschnitt C des jeweiligen Anhangs enthaltenen verfahrensrechtlichen Bedingungen, die auf die Überwachung und Durchsetzung der Beihilfavorschriften abzielen, nach Massgabe des schweizerischen Überwachungssystems im Sinne der Artikel 4 Absätze 1 und 3, Artikel 5, Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 des Protokolls festgelegten Vorschriften und Verfahren zu erfüllen. Aus diesem Grund beziehen sich die Verweise unter Abschnitt C lediglich auf die Kapitel I und III der AGVO, im Anhang I des Beihilfeprotokolls-LuftVA und im Anhang III des Stromabkommens auf Artikel 1 bis 6 des Beschlusses der Europäischen Kommission über die Anwendung von Artikel 106 AEUV⁸² sowie im Anhang I des Beihilfeprotokolls-LandVA auf Artikel 9 der Verordnung (EG)

⁸² Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(2011) 9380), ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3.

Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Strasse⁸³. Den verfahrensrechtlichen Bedingungen in diesen EU-Rechtsakten wird Rechnung getragen, indem sie gemäss Anhang II der beiden Beihilfeprotokolle respektive Anhang IV des Stromabkommens Teil des „Masstabs“ für eine gleichwertige Umsetzung sind. Die Vermutung der Vereinbarkeit einer Beihilfe erlaubt es den Überwachungsbehörden (der Schweiz und der EU) die Anwendung dieser Rechtsakte und die Einhaltung der darin vorgesehenen Voraussetzungen weiterhin zu überprüfen und – falls erforderlich – auch nachträglich ein besonderes Verfahren einzuleiten. Sind die Voraussetzungen der jeweiligen EU-Rechtsakte nicht erfüllt, hätte die Beihilfe angemeldet und mitgeteilt werden müssen, womit die Voraussetzungen für ein besonderes Verfahren erfüllt sind. In der Praxis bedeutet dies, dass die Beihilfe zwar von der unter Artikel 4 Absatz 3 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 14 Absatz 3 des Stromabkommens vorgesehenen Anmeldepflicht, dem Durchführungsverbot auf Bundesebene sowie von der Mitteilungspflicht befreit ist. Die Beihilfe wurde jedoch nicht bereits als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, was nur durch eine Prüfung der zuständigen Überwachungsbehörde und Gerichte erfolgen kann. Wenn eine Beihilfe, welche die Voraussetzungen der im Abschnitt C Anhang I der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs III des Stromabkommens aufgeführten Rechtsakte erfüllt, dennoch bei der Überwachungsbehörde angemeldet wird, ist diese grundsätzlich verpflichtet, die Zulässigkeit der Beihilfe zu bestätigen. Die hier vorgesehene Vereinbarkeitsvermutung spiegelt die Rechtslage im EU-System, in der die AGVO nicht die gleiche Wirkung entfalten kann wie ein Beschluss der Kommission zur Genehmigung einer Beihilfe. Weil die Kommission ihrerseits die in den EU-Verträgen verankerte ausschliessliche Zuständigkeit für die Feststellung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nicht an die EU-Mitgliedstaaten delegieren kann, bleibt auch sie weiterhin in der Lage, die Anwendung der AGVO durch die Mitgliedstaaten zu überprüfen und – falls erforderlich – eine eigene Entscheidung hinsichtlich der Vereinbarkeit solcher Beihilfen zu treffen.

Absatz 5 enthält eine Ausnahme für Beihilfen an Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben. Die Vorschriften der jeweiligen Abkommen mitunter der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Beihilfeteils gelten nur, soweit deren Anwendung nicht die Erfüllung der diesen Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Ausnahmeregelung setzt voraus, dass die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmass beeinträchtigt wird, das den Interessen der Vertragsparteien zuwiderläuft.

Absatz 6 sieht einen Anwendungsausschluss des jeweiligen Beihilfeprotokolls respektive des Beihilfeteils vor, wonach diese Bestimmungen nicht für Beihilfen gelten, die unterhalb der im Abschnitt D des Anhangs I der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs III des Stromabkommens definierten Schwellenwerte liegen. Der

⁸³ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 22.

jeweilige Abschnitt D verweist auf die De-minimis-Definition der De-minimis Verordnung der Europäischen Union. Der gewährte Betrag bemisst sich unter den Vertragsregelungen jedoch nach dem Betrag, der für Tätigkeiten im Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens für ein einzelnes Unternehmen gewährt wird. Wenn ein Unternehmen sowohl in einem vom Geltungsbereich der Abkommen erfassten Bereich als auch in einem oder mehreren anderen Bereichen tätig ist, so sind für die Berechnung des De-minimis-Betrages nur Beihilfen einzubeziehen, soweit diese für erstere Tätigkeiten gewährt wurden. Dies setzt voraus, dass durch geeignete Mittel wie die Trennung der Tätigkeiten oder der Buchführung sichergestellt wird, dass die Tätigkeiten in den von den Abkommen erfassten Bereichen nicht durch Beihilfen an Tätigkeiten unterstützt werden, die nicht vom Geltungsbereich der Abkommen erfasst sind. Beihilfen, welche die Voraussetzungen des Artikel 3 Absatz 6 in Verbindung mit Abschnitt D des Anhangs I der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 Absatz 6 in Verbindung mit Abschnitt D des Anhangs III des Stromabkommens erfüllen, sind auch als Beihilfen anzusehen, die nicht sämtliche Voraussetzungen des Artikels 3 Absatz 1 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 Absatz 1 des Stromabkommens erfüllen.

2.2.5.4 Überwachungssysteme (Zwei-Pfeiler-Ansatz)

Artikel 4 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 14 des Stromabkommens enthalten die Bestimmungen über die Überwachungssysteme der Vertragsparteien.

Absatz 1 stellt die Verpflichtung an die Vertragsparteien auf, die Anwendung der völkerrechtlichen Vorschriften über staatliche Beihilfen in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet für die im einleitenden Artikel niedergelegten Zwecke zu überwachen. Für die Schweiz hat diese Überwachung im Einklang mit den verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnungen zu erfolgen (s. Ziff. 2.2.11.1 f.).

Absatz 2 sieht vor, dass die EU ihre Vertragspflichten umsetzt, indem sie ihr bestehendes Beihilfeüberwachungssystem gemäss den Artikeln 93, 106, 107 und 108 AEUV, sowie den allgemeinen und sektorspezifischen, materiellen und verfahrensrechtlichen Beihilfenvorschriften, beibehält und anwendet. Die jeweilige Ziffer 1 im Abschnitt A des Anhangs II der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs IV des Stromabkommens führen die Listen der Unionsrechtsakte im Bereich der staatlichen Beihilfen sowie weitere Unionsrechtsakte über staatliche Beihilfen, die den jeweiligen Sektor betreffen.

Absatz 3 sieht vor, dass die Schweiz ihrerseits ihre Vertragspflichten umsetzt, indem sie innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des jeweiligen Beihilfeprotokolls respektive des Stromabkommens ein System zur Überwachung staatlicher Beihilfen schafft und unterhält, welches für die Zwecke einheitlicher Wettbewerbsbedingungen in den vom jeweiligen Abkommen erfassten Bereichen des Binnenmarkts jederzeit ein Mass an Überwachung und Durchsetzung gewährleistet, das dem in der Europäischen Union gemäss Absatz 2 angewandten System gleichwertig ist.

Das Beihilfeüberwachungssystem umfasst die innerstaatlich umzusetzenden Beihilfeüberwachungsverfahren und Transparenzvorschriften, die für die Überwachung zuständigen innerstaatlichen Überwachungs- und Justizbehörden, sowie die unmittelbar anwendbaren materiellrechtlichen Beihilfebestimmungen (insb. Art. 3 Beihilfeprotokolle und Art. 13 Stromabkommen). Die jeweilige Ziffer 2, Abschnitt A des An-

hangs II der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs IV des Stromabkommens, wiederholen das Erfordernis der Gleichwertigkeit in Bezug auf die dort aufgeführten Unionsrechtsakte und dem in Artikel 4 Absatz 2 aufgeführten EU-Primärrecht. Diese Gleichwertigkeitsanforderung ist daher auch im Lichte von Anhang II zu betrachten, der in Abschnitt A Punkt 2 vorsieht, dass die Schweiz ein Überwachungssystem einführt und aufrechterhält, das dem von der EU gemäss den in Abschnitt A Punkt 1 genannten Rechtsakten vorgesehenen System gleichwertig ist. Die Gleichwertigkeit ist daher so zu verstehen, dass die Schweiz verpflichtet ist, in ihrem innerstaatlichen Recht ein Beihilfeüberwachungsverfahren einzuführen, mit dem die gleichen Ergebnisse erzielt werden wie in der EU durch das in Absatz 2 genannte Primärrecht und die in Anhang II Abschnitt A Punkt 1 genannten Rechtsakte. Gemäss Abschnitt B des Anhangs II der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs IV des Stromabkommens berücksichtigen die Überwachungs- und die zuständigen Justizbehörden der Schweiz zudem die relevanten Leitlinien und Mitteilungen, die für die Europäischen Kommission in ihrem Überwachungssystem verbindlich sind, sowie deren Entscheidungspraxis gebührend. Vorbehaltlich der Vertragsbestimmungen befolgen sie die Leitlinien und Mitteilungen in der Einzelfallbeurteilung so weit wie möglich, um ein gleichwertiges Überwachungs- und Durchsetzungsniveau im Sinne des Artikel 4 Absatz 3 der Beihilfeprotokolle respektive Absatz 3 des Artikels 14 des Stromabkommens, zu gewährleisten. Die Europäische Kommission hat dem Gemischten Ausschuss die Leitlinien und Mitteilungen mitzuteilen, die sie im Rahmen des jeweiligen Abkommens als relevant erachtet. Die Relevanz dieser Leitlinien und Mitteilungen unterliegt gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a des Stromabkommens der Konsultation zwischen den Vertragsparteien. Die Überwachungsbehörden veröffentlichen die von ihnen angewandten Leitlinien und Mitteilungen (s. Art. 6 Abs. 2 Bst. d).

Die Buchstaben a und b zu Absatz 3 präzisieren institutionelle und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein gleichwertiges schweizerisches Überwachungssystem. So werden die Errichtung und Unterhaltung einer unabhängigen Überwachungsbehörde vorausgesetzt (Bst. a). Gemäss Buchstabe b sind innerstaatliche Verfahren vorzusehen, die gewährleisten, dass die schweizerische Überwachungsbehörde die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes überprüft. Diese Überprüfung umfasst:

- eine vorherige Anmeldung von geplanten Beihilfen bei der Überwachungsbehörde (Unterabsatz i; s. Art. 6 ff. VE-BHÜG);
- die Prüfung der angemeldeten Beihilfen sowie die Befugnis zur Prüfung nicht angemeldeter Beihilfen durch die Überwachungsbehörde (Unterabsatz ii; s. 3. und 4. Kapitel VE-BHÜG);
- die Anfechtung von Beihilfen, welche die Überwachungsbehörde als mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes als unvereinbar ansieht, vor der zuständigen Justizbehörde (s. 5. Kapitel VE-BHÜG);

-
- ab dem Zeitpunkt der Anfechtbarkeit der betroffenen Beihilfemassnahme die Sicherstellung der aufschiebenden Wirkung (Unterabsatz iii; s. Art. 39 Abs. 1 VE-BHÜG); und
 - die Rückforderung, einschliesslich Zinsen, von gewährten Beihilfen, die mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes als unvereinbar befunden wurden (Unterabsatz iv; s. 6. Kapitel VE-BHÜG).

Absatz 4 klärt sodann, dass die Unterabsätze iii (Anfechtung) und iv (Rückerstattung) von Absatz 3 Buchstabe b im Einklang mit der verfassungsmässigen Kompetenzordnung der Schweiz nicht für Akte der Schweizer Bundesversammlung oder des Schweizerischen Bundesrates gelten (s. Ziff. 2.2.11.2 und Art. 39 Abs. 2 VE-BHÜG). Absatz 5 hält jedoch fest, dass in Fällen, in denen die schweizerische Überwachungsbehörde eine Beihilfe der Bundesversammlung oder des Bundesrates aufgrund ihrer verfassungsmässig begrenzten Kompetenzen nicht selbst anfechten kann, sie die Anwendung dieser Beihilfe durch andere Behörden in jedem konkreten Fall anfechten muss. Das bedeutet, dass die Überwachungsbehörde der Schweiz gegen Umsetzungsbeihilfen, die gestützt auf von ihr als unzulässig beurteilten Beihilferegulungen der Bundesversammlung oder des Bundesrates gewährt werden, Beschwerde erheben muss. Im Rahmen dieser Beschwerdeverfahren soll dann vorfrageweise auch die Beihilferegelung der Bundesversammlung oder des Bundesrates überprüft werden (konkrete Normenkontrolle; s. Art. 37 Abs. 2 VE-BHÜG). Diese Pflicht einer (dezentralen) Verwaltungsbehörde zur Herbeiführung einer konkreten Normkontrolle von Erlassen, die von der Bundesversammlung oder dem Bundesrat ausgearbeitet wurden, stellt ein Novum in der Schweizer Rechtsordnung dar. Stellt die zuständige Beschwerdeinstanz in solchen Fällen fest, dass die Beihilfe mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes unvereinbar ist, so berücksichtigen die zuständigen schweizerischen Justiz- und Verwaltungsbehörden diesen Entscheid bei der Beurteilung von bei ihnen anhängigen Fällen. Diese Pflicht geht nicht über die in der Schweiz übliche Berücksichtigung von Präjudizien hinaus.

Der in Artikel 4 vorgesehene Zwei-Pfeiler-Ansatz und die entsprechenden verfahrensrechtlichen Eckpfeiler, die jede Partei auf ihrem Territorium umsetzen muss, führen dazu, dass bereits beihilferechtlich geprüfte Sachverhalte nicht erneut durch die andere Vertragspartei überprüft werden dürfen. Dies wird beispielsweise auch aus den Begleitmaterialien zur Drittstaatusubventionsverordnung deutlich.⁸⁴

2.2.5.5 Bestehende Beihilfen

Artikel 5 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 15 des Stromabkommens sehen ein separates Verfahren für bestehende Beihilfen vor (s. Erläuterungen zu Art. 44 ff. und 56 des VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7). Bestehende Beihilfen unterliegen nicht dem in Absatz 3 Buchstabe b der jeweiligen Artikel 4 der Beihilfeprotokolle respektive des Artikels 14 des Stromabkommens vorgesehenen Überwachungsverfahren

⁸⁴ Commission Staff Working Document Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market, SWD(2024) 201 final, 26.7.2024: «More generally, where certain positive effects on the internal market have been acknowledged under the EU State aid rules, such positive effects would likely be taken into account in the assessment under Regulation (EU) 2022/2560».

(Abs. 1). Zu den bestehenden Beihilfen zählen bestehende Beihilferegulungen, Umsetzungsbeihilfen und Ad-hoc-Beihilfen, die vor und innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des jeweiligen Protokolls respektive des Stromabkommens gewährt werden (Abs. 2) und auch nach deren Inkrafttreten noch anwendbar sind. Änderungen bestehender Beihilferegulungen, die Auswirkungen auf die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes haben, gelten als neue Beihilfe und unterliegen dem in Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b der jeweiligen Beihilfeprotokolle respektive dem Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b des Stromabkommens vorgesehenen Beihilfeüberwachungsverfahren. Das bedeutet, bis zur Errichtung des Beihilfeüberwachungssystems besteht noch keine Möglichkeit, die Zulässigkeit von Beihilfen zu überprüfen.

Absatz 3 sieht vor, dass die schweizerische Überwachungsbehörde sich innerhalb von zwölf Monaten nach der Einführung des Überwachungssystems einen Überblick über bestehende Beihilfen verschaffen wird, die im Geltungsbereich der jeweiligen Abkommen gewährt wurden und noch in Kraft sind. Sie nimmt eine vorläufige Einschätzung der Beihilferegulungen (*«prima facie assessment»*) anhand der in Artikel 3 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens vorgesehenen Kriterien vor. In den Verhandlungen wurde explizit kommuniziert, dass der erstellte Überblick nicht mit der Europäischen Kommission zu teilen ist, um die Unabhängigkeit der schweizerischen Beihilfeüberwachung (Zwei-Pfeiler-Ansatz) zu gewährleisten. Es können einzig die Folgen von Rechtsentwicklungen oder anderen sich verändernden Umständen für die fortlaufende Prüfung bestehender Beihilferegulungen besprochen werden (s. Ziff. 2.2.5.7).

Absatz 4 sieht vor, dass alle bestehenden Beihilferegulungen in der Schweiz von der Überwachungsbehörde nach Massgabe der in den Absätzen 5-7 vorgesehenen Bestimmungen fortlaufend auf ihre Vereinbarkeit mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes überprüft werden. Ist die Überwachungsbehörde der Auffassung, dass eine im Geltungsbereich der jeweiligen Abkommen bestehende Beihilferegulung nicht oder nicht mehr mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar ist, so informiert sie die zuständigen Behörden (Beihilfegerber) über die Verpflichtung zur Einhaltung des entsprechenden Protokolls respektive des Beihilfeteils im Stromabkommen (Abs. 5). Die zuständigen Behörden informieren die Überwachungsbehörde ihrerseits über jede Änderung oder die Aufhebung einer solchen Beihilferegulung. Erachtet die Überwachungsbehörde die Änderungen der zuständigen Behörden als geeignet, um die Vereinbarkeit der Beihilferegulung mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, so veröffentlicht sie die vorgeschlagenen Massnahmen (Abs. 6). Wenn die Überwachungsbehörde zur Auffassung gelangt, dass die Beihilferegulung weiterhin mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes unvereinbar ist, so veröffentlicht die Überwachungsbehörde ihre Stellungnahme und erhebt Beschwerde gegen die Anwendung dieser Beihilferegulung im Einzelfall gemäss Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer iii und Artikel 4 Absatz 5 der jeweiligen Beihilfeprotokolle respektive gemäss Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer iii und Artikel 14 Absatz 5 des Stromabkommens (konkrete Normenkontrolle).

2.2.5.6 Transparenz

Artikel 6 Absatz 1 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Absatz 1 des Artikels 16 des Stromabkommens enthalten Vorgaben an die Transparenz hinsichtlich Beihilfen, die im Gebiet der jeweiligen Vertragspartei gewährt werden. Dies auf der Grundlage von materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften, die den in der EU für staatliche Beihilfen im Geltungsbereich des Abkommens geltenden Vorschriften gleichwertig sind. Absatz 2 präzisiert den Massstab für gleichwertige Transparenzvorschriften. Konkret haben die Vertragsparteien die Veröffentlichung folgender Angaben zu gewährleisten: a) gewährte Beihilfen; b) Stellungnahmen oder Entscheidungen ihrer Überwachungsbehörden; c) Entscheidungen ihrer zuständigen Justizbehörden betreffend die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes; und d) die von ihren jeweiligen Überwachungsbehörden gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a der jeweiligen Beihilfeprotokolle respektive Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a des Stromabkommens angewandten Leitlinien und Mitteilungen.

2.2.5.7 Modalitäten der Zusammenarbeit und Konsultationen

Artikel 7 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 17 des Stromabkommens sehen vor, dass die Vertragsparteien im Bereich der staatlichen Beihilfen zusammenarbeiten und dazu Informationen austauschen, soweit ihr internes Recht und die verfügbaren Mittel dies zulassen (Abs. 1). Zum Zweck einer einheitlichen Umsetzung, Anwendung und Auslegung der materiellen Regeln über staatliche Beihilfen und einer harmonischen Fortentwicklung dieser Regeln arbeiten die Vertragsparteien zusammen und konsultieren einander in Bezug auf die relevanten Leitlinien und Mitteilungen, auf die in Abschnitt B des Anhangs II der beiden Beihilfeprotokolle respektive des Anhangs IV des Stromabkommens Bezug genommen wird (Abs. 2 Bst. a). Die Überwachungsbehörden der Vertragsparteien treffen zudem Vereinbarungen über einen regelmässigen Informationsaustausch, inklusive Informationen, die für die Beurteilung bestehender Beihilfen von Bedeutung sind. Dies dürfte insbesondere sich verändernde Umstände betreffen, was für die laufende Beurteilung der Vereinbarkeit bestehender Beihilferegulungen relevant sein könnte.

Artikel 8 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 18 des Stromabkommens regeln die Konsultation zwischen den Vertragsparteien im jeweiligen Gemischten Ausschuss im Zusammenhang mit der Umsetzung der jeweiligen Beihilfeprotokolle-LandVA und -LuftVA respektive des Beihilfeteils im Stromabkommen (Abs. 1). Im Falle von Entwicklungen, die wesentliche Interessen einer Vertragspartei betreffen und sich auf die Funktionsweise des jeweiligen Protokolls respektive des Beihilfeteils auswirken können, sieht Absatz 2 vor, dass der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei innerhalb von 30 Tagen auf geeigneter hochrangiger Ebene zusammentritt, um über die Angelegenheit zu beraten.

Eine gemeinsame Erklärung hält weiter fest, dass die Schweiz Konsultationen beantragen kann, wenn die Europäische Kommission selbst eine finanzielle Unterstützung gewährt, die den Wettbewerb durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder der Produktion bestimmter Güter verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen den Vertragsparteien im Rahmen des Abkommens beeinträchtigt. Diese Er-

klärung bezweckt, der Schweiz einen Anknüpfungspunkt zu geben, allfällige industriepolitische Massnahmen der EU zu adressieren, welche ihrerseits nicht unter die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen fallen.

2.2.5.8 Integration von EU-Rechtsakten in die Beihilfeanhänge

Artikel 9 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 19 des Stromabkommens enthalten eine spezifische Bestimmung betreffend die Integration von neuen EU-Rechtsakten im Bereich der Beihilfebestimmungen. Konkret erfolgt die Integration neuer EU-Rechtsakte in diesem Bereich gemäss einem speziellen Äquivalenzmechanismus (vgl. Art. 3 Abs. 4 und 6 und Art. 4 Abs. 2 und 3 Beihilfeprotokoll respektive Art. 13 Abs. 4 und 6 und Art. 14 Abs. 2 und 3 Stromabkommen), und nicht gemäss Artikel 5 der institutionellen Zusatzprotokolle respektive Artikel 27 des Stromabkommens. Dass das schweizerische Beihilfeüberwachungssystem teilweise umgesetzt wird und teilweise aus unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen besteht, ist mitunter der Grund dafür, dass eine besondere Übernahmemethode für Rechtsakte im Bereich staatlicher Beihilfen vorgesehen wird. Der Umfang und die rechtliche Einbettung der Verweise auf EU-Rechtsakte werden jeweils spezifisch in den Bestimmungen geklärt, auf die in Artikel 9 Absatz 1 der beiden Beihilfeprotokolle respektive in Artikel 19 des Stromabkommens verwiesen wird. Das konkrete Integrationsverfahren via den Gemischten Ausschuss bleibt unverändert (s. Ziffer 2.1).

2.2.5.9 Schlussbestimmungen

Das Inkrafttreten der beiden Beihilfeprotokolle ist an das Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU geknüpft. Dies wird in Artikel 10 der beiden Beihilfeprotokolle festgehalten. Artikel 11 der beiden Beihilfeprotokolle, der Bestimmungen zur Anpassung und Beendigung der beiden Beihilfeprotokolle enthält, ist wortgleich mit den entsprechenden Bestimmungen der beiden institutionellen Zusatzprotokolle zu diesen Abkommen. Es wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen (s. Ziff. 2.1.6.6).

2.2.6 Grundzüge des Beihilfeüberwachungsgesetzes

2.2.6.1 Beihilfeüberwachungsgesetz

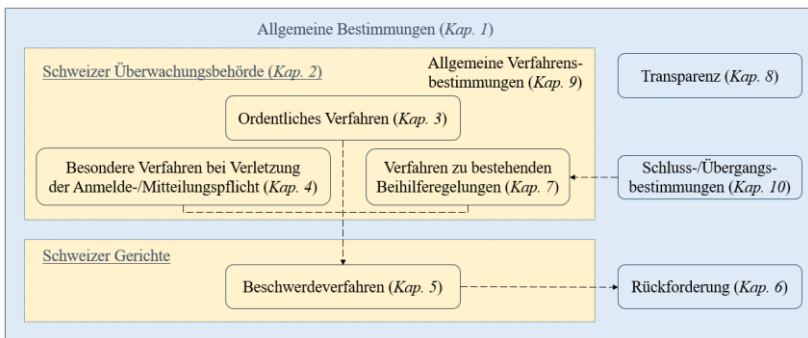
Das VE-BHÜG setzt die Verpflichtungen der Schweiz aus den Protokollen über staatliche Beihilfen zum LuftVA und LandVA sowie dem Beihilfeteil des Stromabkommens um. Konkret soll es das Verfahren zur Überwachung staatlicher Beihilfen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Rahmen der relevanten Binnenmarktabkommen regeln. Es handelt sich mithin um ein Gesetz mit detaillierten verfahrensrechtlichen Bestimmungen in Anlehnung an die entsprechenden Verfahrensregeln der EU.

Der VE-BHÜG soll wichtige und grundlegende Vorschriften im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV enthalten. Sie sind auf eine Vielzahl von Situationen anwendbar, haben erhebliche finanzielle Auswirkungen und sind für die Organisation der Behörden ausschlaggebend (s. Ziff. 2.2.10.1 und 2.2.10.2). Für die Kantone werden diese

Bestimmungen neue Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Beihilfenüberwachung sowie neue Verpflichtungen bei der Umsetzung des Bundesrechts einführen. Zu diesen neuen Verpflichtungen gehören die Anmeldung von geplanten Beihilfen sowie die Mitteilung von beihilfegewährenden Entscheidungen und Erlassen an die Überwachungsbehörde, als auch die Transparenzvorschriften bezüglich der von ihnen gewährten Beihilfen. Folglich muss ein solcher normativer Akt in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden.

Der VE-BHÜG ist in zehn Kapitel strukturiert, die jeweils einen wichtigen Baustein des schweizerischen Beihilfeüberwachungssystems abbilden (s. auch Ziff. 2.2.7):

Struktur des Vorentwurfs des Beihilfeüberwachungsgesetzes (VE-BHÜG)



Verhältnis zum Stabilisierungs- und Weiterentwicklungsteil des Pakets Schweiz–EU

Es besteht die Möglichkeit, dass das BHÜG nur für die Bereiche Land- und Luftverkehr in Kraft treten wird; und zwar falls der Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz–EU angenommen, aber das Stromabkommen als Teil des Weiterentwicklungsteils abgelehnt wird. Die umgekehrte Situation ist nicht möglich. Dies wird voraussichtlich mittels Koordinationsbestimmungen zu lösen sein. Für die Zwecke der Vernehmlassung werden die das Stromabkommen betreffenden Teile der Bestimmungen im VE-BHÜG in eckigen Klammern dargestellt.

2.2.6.2 Verworfenne Alternativen

Als Alternativen zu einem neuen Bundesgesetz wurden Anpassungen im Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990⁸⁵ (SuG) sowie im Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995⁸⁶ (BGBM) erwogen und verworfen.

Das SuG regelt geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (Finanzhilfen) sowie Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die

⁸⁵ SR 616.1

⁸⁶ SR 943.02

sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlich-rechtlichen Aufgaben ergeben (Abgeltungen). Finanzhilfen und Abgeltungen im Sinne des SuG sind jedoch nicht notwendigerweise staatliche Beihilfen. Denn das SuG gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen, ohne ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb zu berücksichtigen. Im Gegensatz zur Regelung von staatlichen Beihilfen hat das SuG auch keinen wettbewerbspolitischen Hintergrund, sondern stellt eine haushaltsrechtliche bzw. finanzpolitische Rahmenregelung dar. Aus diesen Gründen ist das SuG für die Aufnahme von Regeln für staatliche Beihilfen nicht der geeignete Erlass.

Das BGBM garantiert wiederum allen Personen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz einen freien und diskriminierungsfreien Marktzugang, damit sie in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben können. Auf Ebene der Kantone entspricht das BGBM im Grundsatz der Idee der Personen- und Dienstleistungsfreizügigkeit des EU-Rechts zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Ebenso wie im EU-Recht bedarf die Einführung einer solchen Freizügigkeit – zumindest aus ökonomischer Sicht – zugleich einer Kontrolle staatlicher Beihilfen, um diese Rechte auch effektiv wahrnehmen zu können. Daher hielt bereits die Botschaft zum BGBM von 1994⁸⁷ fest, dass «in Reaktion auf die Schaffung des Binnenmarktes Schweiz kein Rückgriff auf vermehrte Subventionen und auf exzessive Steuererleichterungen eintreten darf». Damals wurde jedoch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken (allenfalls fehlende Bundeskompetenz) auf eine Regulierung staatlicher Beihilfen der Kantone verzichtet. Zwischenzeitlich wurde die Bundesverfassung totalrevidiert.⁸⁸ Jedenfalls die aktuelle Bundesverfassung steht einer Regulierung der kantonalen Beihilfen durch den Bund grundsätzlich nicht entgegen (s. Ziff. 2.2.11.2.2). In der Teilrevision des BGBM von 2005⁸⁹ wurde dennoch darauf verzichtet, eine Kontrollmöglichkeit für wettbewerbsverzerrende kantonale und kommunale Beihilfen einzuführen. Auch das VE-BHÜG sieht keine sektorübergreifende Überwachung der Beihilfen der Kantone vor, sondern erfasst nur die Sektoren Luftverkehr, Landverkehr und Strom. Die vorgesehene Beihilfeüberwachung ist sodann primär auf den Schutz einheitlicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen der EU und der Schweiz in diesen Sektoren ausgerichtet, auch wenn sie auch einen Beitrag zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum leistet (s. Ziff. 2.2.11.2.2). Schliesslich erfordert diese Ausrichtung auch eine Überwachung der Beihilfen auf Bundesebene, das BGBM ist aber bisher primär auf Beschränkungen des freien und gleichberechtigten Marktzugangs durch die Kantone ausgerichtet.

Es wurde auch eine Anpassung der Bundesverfassung erwogen. Dies könnte den Handlungsspielraum des Bundes für das VE-BHÜG erweitern: Wenn beispielsweise dem Bund, ähnlich wie im Kartellrecht, für die Beihilfeüberwachung eine umfassende Bundeskompetenz eingeräumt würde, wären dem Bund weitergehende Eingriffe in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie möglich. Damit könnte das Beihilfeüberwachungsverfahren näher an dem der EU ausgestaltet werden. Es könnte etwa für kantonale Beihilfen vorgesehen werden, dass diese nur mit der Zustimmung

⁸⁷ BBl 1995 I 1213, S. 1281

⁸⁸ Vgl. Botschaft vom 20. Nov. 1996 über eine neue Bundesverfassung. BBl 1997 I 1.

⁸⁹ BBl 2005 465, S. 477

(rechtlich verbindlicher Entscheid) der Überwachungsbehörde gewährt werden dürfen. Bis zum Entscheid der Überwachungsbehörde könnte auch für kantonale Beihilfen ein Durchführungsverbot vorgesehen werden. Zudem könnte gegen die Entscheide der Überwachungsbehörde ein direkter Rechtsmittelweg an ein Gericht des Bundes vorgesehen werden. Weil die Entscheide der Überwachungsbehörde lediglich in Anwendung von Bundesrecht ergehen würden (Vereinbarkeit der geplanten Beihilfe mit dem Beihilferecht), würde es genügen, wenn die Rechtsmittelinstanz die Verletzung von Bundesrecht prüfen könnte. Im VE-BHÜG kann die Überwachungsbehörde dagegen nur rechtlich unverbindliche Stellungnahmen abgeben. Gegen die Stellungnahme kann somit auch kein Rechtsmittel erhoben werden. Anfechtungsobjekt ist vielmehr die kantonale Beihilfe, welche auch in Anwendung von kantonalem Recht ergeht (insb. die Rechtsgrundlage für die Gewährung der Beihilfe wird i. d. R. kantonalmässig sein). Dementsprechend muss die Rechtsmittelinstanz auch die Verletzung von kantonalem Recht prüfen können, was einen direkten Rechtsmittelweg an ein Gericht des Bundes bei kantonalen Beihilfen verunmöglicht.

Die Anpassung der Bundesverfassung wurde jedoch verworfen. Der Bundesrat hat in seinem Mandat zu den Verhandlungen mit der EU vom 8. März 2024 ausdrücklich vorgegeben, dass die Regeln zu Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Gewaltenteilung, inklusive Artikel 190 BV, zu respektieren sind. Eine Anpassung der Bundesverfassung würde auch einen Eingriff in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie konstituieren, welcher nicht absolut zwingend notwendig ist, um den Zweck des Gesetzes und der Beihilfeprotokolle sowie des Beihilfeteils des Stromabkommens zu erreichen. Deshalb soll ein Beihilfeüberwachungssystem in der Schweiz innerhalb bestehender verfassungsrechtlicher Schranken eingeführt werden.

Exkurs: Rechtsmittel ans Bundesverwaltungsgericht bei kantonalen Beihilfen

Ein einheitliches direktes Beschwerderecht an das Bundesverwaltungsgericht auch für kantonale Beihilfen war ursprünglich ein Anliegen der Kantone. Damit sollte ein aufwändiger Kompetenzaufbau im Beihilferecht vermieden werden und das Verfahren möglichst schlank gehalten werden. Schliesslich wurde diese Option aber aus den folgenden Gründen verworfen:

Der Rechtsmittelweg bei Beschwerden gegen kantonale Akte richtet sich nach dem kantonalen Recht. Der Bund kann den Kantonen keinen bestimmten Beschwerdeweg vorschreiben oder gar eine direkte Beschwerde an ein Bundesgericht vorsehen und somit die kantonale Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsgerichtsbarkeit ausschliessen. Zwar könnte der Bund den Kantonen den direkten Rechtsmittelweg an das Bundesverwaltungsgericht auf freiwilliger Basis ermöglichen. Dies stösst aber auf schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken. Gemäss Artikel 191b Absatz 1 BV sind die Kantone verpflichtet, für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten richterliche Behörden zu bestellen. Diese Verpflichtung gilt in allen Bereichen, in welchen die Kantone für die Rechtsanwendung zuständig sind. Ein Verzicht der Kantone auf ihre Gerichtsbarkeit ist somit aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich problematisch.

Zudem können auch weitere Beschwerdeberechtigte (bspw. Konkurrenten) Beschwerde gegen Beihilfen erheben. Diese müssen, im Gegensatz zur Überwachungsbehörde, alle Rechtsverletzungen geltend machen können, so insbesondere auch Verletzungen des kantonalen Rechts. In Frage kommen insbesondere die Verletzung der Rechtsgrundlage für die Beihilfe (insb. der Voraussetzungen und Modalitäten der Beihilfegewährung), sodann die Verletzung der kantonalen Querschnittsregelungen für Beihilfen (analog zum SuG auf Bundesebene). Die Rechtsmittelinstanz muss somit kantonale Beihilfen nicht nur auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, sondern auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht prüfen können (Rechtsweggarantie, Art. 29a BV). Wenn ein direkter Rechtsmittelweg an das Bundesverwaltungsgericht bestünde, hätte dies deshalb zwingend eine der folgenden beiden Varianten zur Folge. (1) Die Beschwerdegründe vor dem Bundesverwaltungsgericht (Art. 49 VwVG⁹⁰ in Verbindung mit Art. 37 VGG⁹¹) müssten auf die Verletzung von kantonalem Recht ausgedehnt werden. (2) Es müsste eine Spaltung des Rechtsmittelwegs nach den Beschwerdegründen vorgesehen werden: Die Verletzung von kantonalem Recht müsste im kantonalen Rechtsmittelsystem, die Verletzung des Beihilferechts vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend gemacht werden.

Eine Erweiterung der Beschwerdegründe vor dem Bundesverwaltungsgericht auf die Verletzung von kantonalem Recht wäre kaum mit der Autonomie der Kantone (Art. 47 BV) vereinbar. Die Anwendung und Auslegung kantonalen Rechts sind grundsätzlich Sache der Kantone.⁹² Die Erweiterung der Beschwerdegründe würde auch grosse praktische Probleme mit sich bringen. So wäre das Bundesverwaltungsgericht beispielsweise verpflichtet, die Einhaltung der 26 verschiedenen kantonalen Rechtsordnungen zu prüfen. Diese Variante ist daher abzulehnen.

Eine Spaltung des Rechtsmittelwegs ist aus Sicht eines effektiven Rechtsschutzes und aufgrund zahlreicher, schwer zu lösender Probleme in der Umsetzung ebenfalls nicht erstrebenswert. Für die Rechtsunterworfenen ist eine Spaltung mit einer erhöhten Gefahr des Rechtsverlusts (Anrufung der falschen Rechtsmittelinstanz mit unterschiedlichen Beschwerdefristen, Vorbringen und Begründung der Beschwerdegründe im falschen Rechtsmittelverfahren) und bei Beschreitung des Rechtsweges mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Ein schlankes Verfahren kann damit nicht erreicht werden.

Schliesslich wäre bei einem direkten Rechtsmittelweg an das Bundesverwaltungsgericht zu beachten, dass dieser lediglich eine freiwillige Möglichkeit für die Kantone darstellen kann. Dementsprechend müsste ein kohärentes Rechtsmittelsystem sowohl auf Kantone, welche von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, als auch auf Kantone, welche dies nicht tun, ausgerichtet sein. Das Funktionieren und die Kohärenz des Rechtsmittelsystems wären schliesslich in erheblichem Umfang von der Ausgestaltung im kantonalen Recht abhängig. Entsprechend hat der Bundesrat im VE-BHÜG

⁹⁰ SR 172.021

⁹¹ SR 173.32

⁹² Vgl. dazu sowie zu den Ausnahmen Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Feb. 2001, BBl 2001 4202, hier 4335.

den üblichen Rechtsweg über die kantonalen Gerichte vorgesehen. Nicht ausgeschlossen ist dabei, dass sich die Kantone über ein Konkordat auf ein gemeinsames Gericht einigen.

2.2.6.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Schutz des Wettbewerbs vor Verzerrungen durch Beihilfen erfordert eine Form der Überwachung, die durch eine unabhängige Behörde analog zur EU sichergestellt werden muss. Um die Verhältnismässigkeit der Überwachung sicherzustellen, sollen sich oft wiederholende oder kleinere Fälle, welche den Wettbewerb kaum signifikant verzerren sollten, in einem geringeren Rahmen überwacht werden. Dies wird jeweils durch Gruppenfreistellungs- beziehungsweise die De-minimis-Regulierung (s. Ziff. 2.2.4 und 2.2.5.3) sichergestellt.

Die (unverbindliche) Aufsichtsrolle soll durch eine Überwachungsbehörde auf Bundesebene erfüllt werden, um die Verfahrenseffizienz sicherzustellen. Theoretisch könnten die Aufgaben je nach Kanton und für den Bund durch 27 verschiedene Behörden erfüllt werden. Angesichts der geringen Anzahl erwarteter Fälle (s. Ziff. 2.2.10) und zur Bildung einer einheitlichen Praxis wäre eine solche Lösung sehr ineffizient, da die Fachexpertise sowie administrative Unterstützung jeweils separat aufgebaut werden müssten.

Auch eine Trennung der Überwachungsbehörde für die drei Sektoren wäre ineffizient. Es kann auch nicht sichergestellt werden, dass in jedem relevanten Sektor (etwa Luftfahrt) eine zuständige Regulierungsbehörde besteht. Zudem wäre die einheitliche Anwendung des Beihilferechts und somit die Rechtssicherheit gefährdet.

Zudem soll die Überwachungsbehörde unabhängig sein, weshalb diese öffentliche Aufgabe weder durch die Zentralverwaltung erfüllt noch an eine Organisation oder Person des privaten Rechts übertragen werden kann. Wichtig ist insbesondere die Unabhängigkeit der Überwachungsbehörde vom Bundesrat, der Bundesverwaltung und den Kantonen, da sie jeweils auch ein Interesse an der Zulässigkeit ihrer Beihilfen haben (s. Erläuterungen zu Art. 3 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7).

2.2.6.4 Umsetzungsfragen

Das vorliegende Gesetz sieht verschiedene Pflichten im Zusammenhang mit der Beihilfeüberwachung vor, welche auch die kantonalen Behörden betrifft, die Beihilfen gewähren möchten. Sie werden zukünftig einer Anmeldepflicht, einer Mitteilungspflicht sowie Zustellungs- und Berichterstattungspflichten unterliegen.

Die Kantone können Vorprüfstellen einrichten, welche die Anmeldung der Vorhaben von kantonalen Behörden übernehmen und unter Umständen auch für weitere Pflichten zumindest eine koordinierende Funktion haben könnten.

Das Beschwerdeverfahren gegen kantonale Beihilfen richtet sich grundsätzlich nach dem kantonalen Verwaltungsverfahrenrecht, jedoch sind zusätzlich die Verfahrensbestimmungen des VE-BHÜG zu beachten. Vorgesehen ist beispielsweise eine einheitliche Beschwerdefrist für die Überwachungsbehörde von 30 Tagen oder eine ausdrückliche Regelung der Wirksamkeit und aufschiebenden Wirkung.

2.2.6.5 Verordnungen sowie Publikationen der Überwachungsbehörde

Die technischen Fragen im Zusammenhang mit der Beihilfeüberwachung werden auf Verordnungsstufe (z. B. Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999⁹³ für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) geregelt.

Auf Stufe Departementsverordnung des Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) werden folgende Elemente geregelt:

- Modalitäten bei signifikanten Änderungen,
- Modalitäten zum Anmeldeverfahren,
- Das Formular für Konkurrenten im Rahmen von Art. 21 VE-BHÜG,
- Festlegung eines Zinssatzes im Zusammenhang mit Rückforderungen,
- Modalitäten zur summarischen Berichterstattung,
- Modalitäten zur Veröffentlichung der Beihilfen und Stellungnahmen innerhalb einer Datenbank.

Auf Stufe des Bundesrates wird das folgende Element geregelt:

- Die Festsetzung der Gebühren für die Beratung.

Als Beispiel für eine ähnliche Verfahrensverordnung kann die kartellrechtlichen Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen dienen (s. Verordnung vom 17. Juni 1996⁹⁴ über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen).

Der Überwachungsbehörde beziehungsweise den Wettbewerbsbehörden wird grundsätzlich Autonomie bei der detaillierten Gestaltung ihrer internen Organisation sowie gewissen Veröffentlichungen eingeräumt (Ausnahme nach Art. 3 Absätze 1–3 VE-BHÜG). Dazu werden Formulare und Merkblätter gehören, zum Beispiel für die Anmeldung und Beurteilung von Beihilfen, oder Erläuterungen und Bekanntmachungen zu formalen Fragen. In jedem Fall wird das Geschäftsreglement zumindest vom Bundesrat genehmigt, wie dies heute bei der WEKO der Fall ist.

Im Vergleich dazu kann die Europäische Kommission im EU-Recht⁹⁵ Durchführungsvorschriften (vergleichbar zu Verordnungen) zu folgenden Punkten erlassen: (1) Form, Inhalt und andere Einzelheiten von Anmeldungen, (2) Form, Inhalt und andere Einzelheiten von Jahresberichten, (3) Form, Inhalt und andere Einzelheiten zu Beschwerden Dritter und deren Würdigung durch die Europäischen Kommission, (4) Einzelheiten zu den Fristen und zur Festlegung der Fristen und (5) die Zinssätze (s. dazu auch die Ausführungen zu Art. 41 Abs. 2 VE-BHÜG).

⁹³ SR 172.216.1

⁹⁴ SR 251.4

⁹⁵ Vgl. Art. 22 der EU-Verordnung (EU) 2015/1589.

2.2.7 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Beihilfeüberwachungsgesetzes

Ingress

Der Bund kann sich beim Erlass des VE-BHÜG für die Überwachung von Beihilfen des Bundes auf die inhärente Organisationskompetenz des Bundes (Art. 173 Abs. 2 BV) sowie für die Überwachung von Beihilfen der Kantone auf die Artikel 95 Absatz 2 Satz 1, 54 Absatz 1, 101 Absatz 1 BV und ergänzend auf die sektorspezifischen Bundeskompetenzen gemäss den Artikeln 87 und 92 Absatz 1 BV stützen. Die detaillierten Ausführungen zur Verfassungsgrundlage befinden sich in Ziffer 2.2.11.1.

Mit diesem Gesetz werden die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus den beiden Beihilfeprotokollen respektive dem Beihilfeteil des Stromabkommens umgesetzt (s. Ziff. 2.2.5). Folglich muss im vorliegenden Gesetz das Beihilfeüberwachungsverfahren geregelt werden. Mit der Umsetzung der Beihilfeüberwachung in den von den völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Beihilferechts umfassten Sektoren behalten beziehungsweise erhalten die Schweizer Unternehmen Zugang zu den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt. Zudem soll der VE-BHÜG einen Beitrag zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsrahmen und zum Schutz des Wettbewerbs leisten. Im Gegensatz zum Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995⁹⁶ (KG) fokussiert es sich dabei konkret auf die Verhinderung der schädlichen Auswirkungen von staatlichen Beihilfen.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Abs. 1

Der sachliche Geltungsbereich des Vorentwurfs ist auf Beihilfen an Unternehmen, welche im Geltungsbereich der drei bilateralen Binnenmarktabkommen der Schweiz mit der EU tätig sind, beschränkt (s. Ziff. 2.2.5.3). Die drei Binnenmarktabkommen umfassen die Bereiche Land- und Luftverkehr sowie Strom. Konkret setzt der VE-BHÜG die Verpflichtung in Artikel 4 der beiden Beihilfeprotokolle zu diesen Abkommen sowie in Artikel 14 des Stromabkommens um.⁹⁷ Dabei wird der sogenannte «Zwei-Pfeiler-Ansatz» für das Schweizer Beihilfeüberwachungssystem umgesetzt: Die direkt anwendbaren materiell-rechtlichen Vorgaben der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen entsprechen weitgehend dem Beihilferecht der EU⁹⁸. Die Schweiz führt aber ihr eigenes, gleichwertiges Beihilfeüberwachungssystem ein. Sie legt die verwendeten EU-Rechtsbegriffe einheitlich aus und wendet diese einheitlich an, soweit die völkerrechtlichen Bestimmungen nicht vom EU-Recht abweichen (s. Ziff. 2.2.5.3).

⁹⁶ SR 251

⁹⁷ Art. 4 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 1 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Art. 14 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 11 des Stromabkommens.

⁹⁸ Insbesondere Art. 93, 106 Absatz 2, 107, 108 und 109 AEUV und die Unionsrechtsakte im Bereich der staatlichen Beihilfen sowie weitere Unionsrechtsakte über staatliche Beihilfen, die den jeweiligen Sektor betreffen.

Das Überwachungssystem wird einheitliche Wettbewerbsbedingungen zwischen Schweizer und EU-Unternehmen gewährleisten, die im Geltungsbereich der Abkommen tätig sind. Durch die VE-BHÜG geregelte Beihilfeüberwachung beschränkt sich auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen, die in der Schweiz und/oder in der EU tätig sind. Die Beihilfedefinition in den Beihilfeprotokollen respektive dem Stromabkommen setzt unter anderem eine Verzerrung des Wettbewerbs sowie eine Beeinträchtigung des Handels zwischen der Schweiz und der EU im Geltungsbereich der betreffenden Abkommen voraus (s. Ziff. 2.2.5.3). Im Lichte der EuGH-Rechtsprechung können diese Voraussetzungen auch dann erfüllt sein, wenn Beihilfen an ausschliesslich in der Schweiz tätige Unternehmen gewährt werden, die sich potenziell (jedoch nicht rein hypothetisch) auf den zwischenparteilichen Handel und den Wettbewerb in den erfassten Bereichen des Binnenmarkts auswirken. Grundsätzlich können demnach auch Beihilfen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt der Schweiz verzerrten, Gegenstand der Beihilfeüberwachung sein, sofern die Beihilfen an Unternehmen für Tätigkeiten gewährt werden, die unter den Geltungsbereich der Abkommen fallen (s. Ziff. 2.2.11.1).

Der Geltungsbereich des VE-BHÜG umfasst somit ausschliesslich Beihilfen, die den Handel zwischen der Schweiz und der EU im Geltungsbereich der Abkommen beeinträchtigen. Dies umfasst auch allfällige Beihilfen von Schweizer Beihilfegebern an EU-Unternehmen, soweit diese den Handel zwischen der Schweiz und der EU im Geltungsbereich der Abkommen beeinträchtigen. Beihilfen von Schweizer Beihilfegebern an Unternehmen, welche den Handel zwischen der Schweiz und der EU im Geltungsbereich der Abkommen nicht beeinträchtigen (z. B. im Rahmen einer Exportrisikoversicherung für Tätigkeiten ausserhalb der EU), unterstehen nicht der Schweizer Beihilfeüberwachung. Denn der allfällige beeinträchtigte Handel wäre nicht vom Geltungsbereich der Abkommen erfasst.

Abs. 2

Allgemeiner Teil

Die Merkmale einer Beihilfe werden im vorliegenden Gesetz aus dem Artikel 3 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens übernommen (s. Ziff. 2.2.5.3). Die in diesen Artikeln verwendeten Definitionen entsprechen weitestgehend der Beihilfedefinition im EU-Recht im Sinne von Artikel 107 AEUV.

Der VE-BHÜG gilt für Beihilfen, welche aus staatlichen Mitteln gleich welcher Art gewährt werden und den Wettbewerb verfälschen beziehungsweise zu verfälschen drohen, indem bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt werden, sofern sie den Handel zwischen der Schweiz und der EU innerhalb des Geltungsbereiches der Abkommen nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG beeinträchtigen.

Aus der Beihilfedefinition ergeben sich mehrere Voraussetzungen: Staatliche Herkunft der Mittel, Unternehmen als Empfänger, Begünstigung, Selektivität, die Verfälschung des Wettbewerbs und die Beeinträchtigung des Handels. Diese werden im Folgenden einzeln erläutert. Wenn sämtliche dieser Voraussetzungen erfüllt sind, sind sie mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes grundsätzlich unvereinbar. Die beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge enthalten aber eine Vielzahl an Rechtfertigungsmöglichkeiten, die das grundsätzliche Verbot in der Praxis stark relativieren (s. Ziff. 2.2.5.3).

Staatliche Herkunft der Mittel

Eine Beihilfe muss dem Staat zugerechnet werden können, das heisst von staatlichen Organen beziehungsweise Trägern von öffentlichen Aufgaben gewährt werden. Sie muss zudem unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Während unmittelbar aus staatlichen Mitteln gewährte Vorteile aus öffentlichen Mitteln beziehungsweise Mitteln des öffentlichen Sektors oder sonstigen öffentlichen Einrichtungen stammen, kann der Staat bei mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteilen auf diese zugreifen beziehungsweise diese kontrollieren. Die Übertragung staatlicher Mittel kann verschiedene Formen annehmen, wie zum Beispiel direkte Zuschüsse, Darlehen, Garantien, Beteiligungen am Kapital von Unternehmen, Sachleistungen, steuerlichen Beihilfen sowie Schuldenerlasse.

Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG unterscheidet wie die Artikel 3 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens zwischen «staatliche[n] oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen». Es ist in der Praxis und Rechtsprechung der EU jedoch anerkannt, dass das «oder» als «und» zu lesen ist. Es handelt sich also um zwei kumulative Voraussetzungen. Zwar umfasst das Wort «staatlich» im schweizerischen Recht grundsätzlich bereits alle Träger von öffentlichen beziehungsweise staatlichen Verwaltungsaufgaben. Neben der klassischen Verwaltung fallen also beispielsweise auch Private, welche öffentliche (oder staatliche) Aufgaben wahrnehmen, unter den Begriff «staatlich» (s. dazu auch Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁹⁹ [RVOG] bzw. die Ausführungen zu Art. 2 Bst. a VE-BHÜG). Wird eine staatliche Aufgabe an Private ausgelagert, bleibt sie eine staatliche Aufgabe, für deren richtige und grundrechtskonforme Erfüllung der Staat weiterhin Verantwortung trägt. Organisationsform und Natur des Aufgabenträgers sind somit nicht entscheidend. Es wurden dennoch beide Begriffselemente aufgenommen, um sicherzustellen, dass jegliche Konstellation erfasst bleibt und jegliche Abweichungen von den materiellrechtlichen Bestimmungen vermieden wird.

Geldwerte Vorteile, wie nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen sowie Abgeltungen zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten im Sinne des SuG können eine Beihilfe darstellen. Der Vorteil, den eine Beihilfe bewirkt, umfasst jegliche Art der Belastungsminderung und ist deshalb noch breiter zu verstehen.¹⁰⁰ Eine Beihilfe kann zudem, wie die Subvention, die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe fördern oder Lasten, die sich aus öffentlich Aufgaben ergeben, ausgleichen. Dies ist aber im Gegensatz zur Subvention kein Wesensmerkmal der Beihilfe. Bei einer Qualifikation als Subvention spielen hingegen die (potenziellen) Wirkungen auf den Wettbewerb keine Rolle.

Unternehmen als Empfänger der staatlichen Beihilfe

⁹⁹ SR 172.010

¹⁰⁰ Vgl. bspw. Stephan Breitenmoser/Alain Bai, 2. Teil Abhandlungen / Europarechtlicher Rahmen für schweizerische Subventionen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, 2023, S. 395-415, 400 f. sowie Urteil vom 15. März 1994 C-387/92 Banco de Crédito Industrial SA / Ayuntamiento de Valencia, Rn. 12 ff.

Als Beihilfeempfänger kommen nur Unternehmen infrage (s. Erläuterungen zu Art. 2 Bst. b VE-BHÜG). Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Eine wirtschaftliche Tätigkeit liegt grundsätzlich vor, wenn die Einheit eine Ware oder Dienstleistung auf einem Markt anbietet. Dabei gilt im europäischen Wettbewerbsrecht ein einheitlicher Unternehmensbegriff. Somit kann in beihilferechtlichen Sachverhalten *tel quel* auf die Praxis zum kartellrechtlichen Unternehmensbegriff des EU-Rechts zurückgegriffen werden. Die Legaldefinition des kartellrechtlichen Unternehmensbegriffs gemäss Artikel 2 Absatz 1^{bis} KG orientierte sich sehr eng am europäischen Recht. Allerdings ist seit dem jüngeren Entscheid des EuGH in Sachen *Sumal*¹⁰¹ unklar, inwieweit diese Vorbildfunktion in Bezug auf den Schweizer Unternehmensbegriff weiterhin besteht. Unter Produktionszweig ist eine Branche zu verstehen, wobei hier sowohl Waren als auch Dienstleistungen erfasst werden.

Begünstigung

Durch die Beihilfe muss dem Unternehmen ein wirtschaftlicher Vorteil entstehen, den es unter normalen Marktbedingungen, das heisst ohne staatliche Intervention, nicht erhalten hätte. Dabei ist nur die Auswirkung der staatlichen Handlung auf das Unternehmen relevant, nicht jedoch der Grund oder das Ziel der staatlichen Intervention. Um das Vorliegen eines Vorteils zu beurteilen, muss die finanzielle Situation des Unternehmens nach Gewährung der Beihilfe mit der finanziellen Situation verglichen werden, die es ohne diese gehabt hätte.

Selektivität

Das Selektivitätskriterium im Rahmen der Beihilfedefinition bezieht sich auf die Frage ob, eine staatliche Massnahme bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige bevorzugt und ihnen einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft. Eine Massnahme wird als selektiv angesehen, wenn sie nur einzelnen oder einer bestimmten Gruppe von Unternehmen zugutekommt und damit den Wettbewerb verzerrt. Um als staatliche Beihilfe zu gelten, muss diese selektive Förderung den Wettbewerb innerhalb des Geltungsbereichs der Abkommen nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG verfälschen oder zu verfälschen drohen (s. Ziff. 2.2.5.3).

Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des Handels

Finanzielle Zuwendungen, die vom Staat gewährt werden, gelten als den Wettbewerb verfälschend oder dazu drohend, wenn sie den Beihilfeempfänger gegenüber seinen Wettbewerbern wirtschaftlich besserstellen, das heisst ihm einen Wettbewerbsvorteil verschaffen können (s. Ziff. 2.2.5.3).

Schliesslich müssen die gewährten Beihilfen den Handel zwischen der Schweiz und der EU und den Wettbewerb innerhalb des Geltungsbereichs der Abkommen nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG beeinträchtigen respektive verzerren können (s. Ziff. 2.2.5.3).

Abs. 3

¹⁰¹ *EuGH*, ECLI:EU:C:2021:800 – *Sumal* (ECLI:EU:C:2021:800).

Artikel 3 Absatz 6 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 Absatz 6 des Stromabkommens sehen einen Anwendungsausschluss vor. Danach gelten die Vertragsbestimmungen nicht für Beihilfen, die unter dem sogenannten De-minimis-Schwellenwert gewährt wurden.¹⁰² Die EU-Verordnungen¹⁰³ zur Freistellung geringfügiger Beihilfebeträge betreffen Unterstützungsmassnahmen, die von der Beihilfeüberwachung ausgenommen sind («De-minimis-Beihilfen»). Aufgrund ihrer geringen Höhe wird davon ausgegangen, dass sie keine Auswirkungen auf den Wettbewerb oder den zwischenstaatlichen Handel haben. Diese Massnahmen erfüllen folglich auch nicht alle Kriterien des Beihilfebegriffs (Art. 3 Abs. 1 der Beihilfeprotokolle respektive Art. 13 Abs. 1 des Stromabkommens). Artikel 3 Absatz 6 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 Absatz 6 des Stromabkommens schliessen De-minimis-Beihilfen aber vollständig vom Geltungsbereich der Beihilfeprotokolle respektive des Beihilfeteils des Stromabkommens aus. Dementsprechend werden sie auch durch den vorliegenden Absatz vom Geltungsbereich des VE-BHÜG ausgeschlossen. Der Schwellenwert für solche Beihilfen liegt derzeit¹⁰⁴ bei 300 000 Euro pro Unternehmen über drei Jahre, wobei in einigen Sektoren abweichende Schwellenwerte gelten können. Der gewährte Betrag bemisst sich gemäss den Beihilfeprotokollen respektive dem Beihilfeteil des Stromabkommens nach dem Betrag, der für Tätigkeiten im Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens für ein einzelnes Unternehmen gewährt wird (s. Ziff. 2.2.5.3). Zur Prüfung, ob der Schwellenwert überschritten wurde, ist der in Schweizer Franken gewährte Betrag in Euro zu konvertieren. Es gilt der Wechselkurs am Tag der Beihilfegewährung.

Art. 2 Begriffe

Die aufgelisteten Begriffsdefinitionen dienen dem besseren Verständnis des Gesetzes. Einige Definitionen wurden unverändert aus dem EU-Recht übernommen, für andere wurde davon abgewichen, um an der üblichen rechtlichen Terminologie der Schweiz anzuknüpfen und damit eine bessere Eingliederung in die Schweizer Rechtsordnung sicherzustellen oder um dem von der EU abweichenden Verfahren der Beihilfeüberwachung Rechnung zu tragen. Eine Abweichung vom materiellen Beihilferecht ist damit nicht verbunden, zumal das VE-BHÜG nur das Verfahren der Beihilfeüberwachung regelt. Bei der Auslegung der einzelnen Begriffe ist im Hinblick auf die Verpflichtung der Schweiz, ein äquivalentes Beihilfeüberwachungssystem zu schaffen, neben dem materiellen Beihilferecht auch die Rechtsprechung und Praxis der EU zu berücksichtigen.

¹⁰² s. Artikel 3 Absatz 6 i.V.m. Anhang I Abschnitt C des Protokolls respektive Artikel 13 Absatz 6 i.V.m. Anhang III Abschnitt C des Stromabkommens, sowie Ziff. 2.2.5.3 und 2.2.4.

¹⁰³ Verordnung (EU) Nr. 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen; Verordnung (EU) 2023/2832 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen.

¹⁰⁴ Neue Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, in Kraft seit dem 1. Januar 2024.

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Abweichungen von der EU-Terminologie dargestellt:

Tabelle 2.2.7 (1): Abweichungen im VE-BHÜG von der beihilferechtlichen Terminologie der EU

Begriff im VE-BHÜG	Begriff im EU-Beihilferecht
Nicht angemeldete bzw. mitgeteilte Beihilfe	Rechtswidrige Beihilfe
Umsetzungsbeihilfe	Anwendung einer Beihilferegelung / Einzelbeihilfe
Einfache Prüfung	Vorläufige Prüfung
Vertiefte Prüfung	Formelles Prüfungsverfahren
Anzeige nach Art. 28 VE-BHÜG	Beschwerde nach Art. 24 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/1589
Änderungen nach Art. 47 Abs. 1 VE-BHÜG	Zweckdienliche Massnahmen

Bst. a

Als *Beihilfegeber* gilt jede Behörde, welche die Gewährung einer Beihilfe vorbereitet, eine Beihilfe gewährt, eine Beihilferegelung ausarbeitet oder erlässt. Der Begriff ist folglich weit und umfasst nicht nur die Behörden, welche am Schluss des Verfahrens die Beihilfe gewähren. Vielmehr werden alle Behörden erfasst, die für einen Teil des Erarbeitungs- und Gewährungsprozesses einer Beihilfe verantwortlich sind. Das bedeutet, dass beispielsweise beim Erlass einer neuen Beihilferegelung oder einer Ad-hoc-Beihilfe in der Form eines Erlasses unter Umständen mehrere staatliche Stellen (je nach geltender Organisation) gleichzeitig oder nacheinander unter den Begriff des Beihilfegebers fallen. So könnte ein entsprechender Erlass zuerst von der Verwaltung ausgearbeitet und anschliessend vom Parlament verabschiedet werden. Dies bedeutet, dass die Anmeldepflicht durch die Verwaltung zu erfüllen ist, die Mitteilungspflicht aber grundsätzlich durch die zuständige Stelle des Parlamentes.

Der Geltungsbereich des BHÜG erstreckt sich in persönlicher Hinsicht auf alle Behörden beziehungsweise Verwaltungseinheiten, die eine Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG ausarbeiten, gewähren oder erlassen. Da nur staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen vom Geltungsbereich erfasst sind, kommen als Beihilfegeber nur staatliche Behörden infrage. Dazu gehören alle Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Das BHÜG gilt dabei auch für dezentrale Behörden sämtlicher Staatsebenen sowie Personen oder Organisationen, denen öffentliche Aufgaben anvertraut worden sind (s. für den Bund Art. 2 RVOG). Die Behörde im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a des VE-BHÜG ist folglich – ähnlich wie der Verwaltungsbegriff des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG) – funktional zu verstehen (vgl. Art. 1 Abs. 2 VwVG).

Nicht als Beihilfegeber gelten Volk und Stände, die theoretisch im Rahmen einer Volksinitiative eine Beihilfe gewähren könnten. Entsprechende Beihilfen sind in der Praxis ohnehin kaum vorstellbar.

Bst. b

Beihilfeempfänger können ein oder mehrere Unternehmen sein, denen eine Beihilfe gewährt wird oder gewährt werden soll. Der Marktbezug ist regelmässig dann zu bejahen, wenn die Tätigkeit keine rein hoheitliche Aufgabenerfüllung darstellt und grundsätzlich auch von einem privaten Unternehmen erbracht wird. Indizien hierfür sind unter anderem die Entgeltlichkeit der Tätigkeit sowie eine Gewinnerzielungsmöglichkeit; beides ist aber nicht zwingend.¹⁰⁵

Auch Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit (bspw. einfache Gesellschaften) sowie öffentliche Körperschaften und Einrichtungen (s. für den Bund Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998¹⁰⁶ [RVÖV])) und ihre Regiebetriebe können im beihilferechtlichen Sinne ein Unternehmen darstellen, wenn sie wirtschaftlich tätig sind.

Bst. c

Beihilferegungen sind ein Instrument, das die Beihilfeüberwachung sowohl für Beihilfegeber als auch für die Überwachungsbehörde vereinfachen kann. Indem die Voraussetzungen für die Beihilfegewährung sehr klar und in generell-abstrakter Weise in einer Beihilferegung festgelegt werden, muss in der Folge nicht jeder einzelne darauf gestützte Rechts- oder ausnahmsweise Realakt (Umsetzungsbeihilfen) separat angemeldet und geprüft werden.

Die Beihilferegungen bilden das Gegenstück zu den Einzelbeihilfen, zu denen Ad-hoc-Beihilfen und Umsetzungsbeihilfen gehören (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 Bst. d VE-BHÜG). Es gibt zwei unterschiedliche Kategorien von Beihilferegungen, die durch die beiden Ziffern ausgedrückt werden.

Generelle Beihilferegung (Ziff. 1)

Generelle Beihilferegungen sind Erlasse, gestützt auf welche ein Beihilfegeber Umsetzungsbeihilfen gewähren kann, und für die folgenden drei Merkmale zutreffen:¹⁰⁷

- Es ist eine (gesetzliche) Bestimmung notwendig, die die wesentlichen Elemente der Beihilfe festlegt und gestützt auf welche die Gewährung von einzelnen Umsetzungsbeihilfen möglich ist.
- Die Gewährung der Umsetzungsbeihilfe erfolgt ohne Entscheidungsspielraum des Beihilfegebers. Dieser folgt lediglich den Kriterien der Beihilferegung.

¹⁰⁵ EuGH, Urteil vom 18.06.1998, Rs. C-35/96, Kommission/Italien, Rn. 36; EuG, Urteil vom 04.03.2003, Rs. T-319/99, FENIN, Rn. 36; MüKo WettbR/Arhold, 4. Aufl. 2022 AEUV Art. 107 Rn. 498.

¹⁰⁶ SR **172.010.1**

¹⁰⁷ Vgl. z. B. EuG, Urteil vom 14. Februar 2019 Belgien / Kommission, T-131, Rn. 86 ff.

-
- Die Beihilfeempfänger sind in der Beihilferegelung generell-abstrakt definiert.

Das bedeutet, dass die Beihilferegelung dem anwendenden Beihilfegeber klare Kriterien für die Gewährung vorgeben muss, insbesondere in Bezug auf Höhe, Merkmale und Bedingungen der Beihilfe. Bei der darauffolgenden Gewährung von Umsetzungsbeihilfen verfügt der Beihilfegeber mit Bezug auf die wesentlichen Elemente der Beihilfe über keinen Entscheidungsspielraum mehr. In der EU wird der fehlende Entscheidungsspielraum mit dem Ausdruck «ohne nähere Durchführungsmassnahmen» beschrieben (s. Art. 1 Bst. d Verordnung 2015/1589 der EU). Vielmehr braucht er nur noch die Beihilferegelung zu vollziehen. In einer generellen Beihilferegelung ist jedoch noch nicht geregelt, welchen konkreten Unternehmen die Beihilfe gewährt werden soll; diese sind nur generell-abstrakt umschrieben.

Die Gewährung einer Umsetzungsbeihilfe ist eine technische Anwendung eines Rechtsaktes.¹⁰⁸ Für die Frage, ob ein Entscheidungsspielraum vorliegt oder nicht, wird die Praxis und Rechtsprechung der EU entscheidend sein. Grundsätzlich können aber darunter sowohl die Ausübung von Ermessen als auch auslegebedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe fallen. Nicht jedes Ermessen oder jeder unbestimmte Rechtsbegriff bedeutet aber sofort einen Entscheidungsspielraum im Sinne dieser Bestimmung.

Nicht jede gesetzliche Grundlage für eine Beihilfegewährung ist deshalb eine Beihilferegelung. Erlasse stellen keine Beihilferegelung dar, wenn der Beihilfegeber in der Folge Ermessensspielraum bei der Entscheidung hat, ob im Einzelfall eine Beihilfe gewährt wird oder hinsichtlich Höhe, Merkmale oder Bedingungen der Beihilfe. Ob ein Erlass im Einzelfall eine Beihilferegelung darstellt, wird von der Überwachungsbehörde oder im Falle eines Rechtsmittelverfahrens vom Gericht zu beurteilen sein.

Individuelle Beihilferegelung für bestimmte Unternehmen (Ziff. 2)

Für die Kategorie der individuellen Beihilferegelung gelten grundsätzlich ebenfalls drei Voraussetzungen:

- Es ist eine (gesetzliche) Bestimmung notwendig, gestützt auf welche einem oder mehreren konkret bezeichneten Beihilfeempfängern (Unternehmen) Umsetzungsbeihilfen gewährt werden können.
- Die Beihilferegelung darf nicht nur ein bestimmtes Projekt betreffen.¹⁰⁹
- Die Beihilfe muss für eine unbestimmte Dauer oder für eine unbestimmte Höhe gewährt werden.

¹⁰⁸ Vgl. z. B. Urteil vom 16. September 2021, Commission / Belgique et Magnetrol International, C 337/19 P, ECLI:EU:C:2021:741, Rz. 105: «das Vorliegen näherer Durchführungsmassnahmen [impliziert] die Ausübung eines Ermessens seitens der die in Rede stehenden Massnahmen erlassenden Steuerbehörde, durch das sie die Höhe der Beihilfe, ihre Merkmale oder die Bedingungen für ihre Gewährung beeinflussen kann. Dagegen stellt die blosse technische Anwendung der Rechtsakte zur Gewährung der betreffenden Beihilfen keine „nähere Durchführungsmassnahme“ im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 dar.».

¹⁰⁹ Vgl. z. B. EuG, Urteil vom 19. September 2018, HH Feries et. Al. / Kommission, T-68/15, Rn. 80 ff.

Im Unterschied zur generellen Beihilferegelung sind die Beihilfeempfänger folglich nicht generell-abstrakt, sondern konkret bezeichnet. Im Unterschied zur ersten Kategorie schafft eine individuelle Beihilferegelung die rechtliche Grundlage für eine Beihilfegewährung an bestimmte Unternehmen, erfordert jedoch bei der Anwendung eine Präzisierung hinsichtlich der Dauer oder der Höhe in Form einer Umsetzungsbeihilfe. Dieser Präzisierungsbedarf unterscheidet die individuelle Beihilferegelung von einer Ad-hoc-Beihilfe in der Form eines Erlasses. Letztere wird zudem ausschliesslich einmal gewährt.

Beihilfegeber müssen bei dieser Form der Beihilferegelung berücksichtigen, dass Einzelfallgesetze grundsätzlich ausgeschlossen sind. Es ist allerdings möglich, dass generell-abstrakte Gesetze auch Bestimmungen mit individuell-konkreter Tragweite enthalten.¹¹⁰ Ob diese Form der Beihilferegelung im Schweizer System regelmässig genutzt wird, wird sich zeigen.

Bst. d

Eine *Einzelbeihilfe* ist eine Beihilfe, die an einen bestimmten Beihilfeempfänger gewährt wird. Einzelbeihilfen können in Form einer Umsetzungsbeihilfe oder einer Ad-hoc-Beihilfe erfolgen. Der Begriff der Einzelbeihilfe ist daher ein Oberbegriff. Er dient insbesondere der Abgrenzung zu den Beihilferegelungen. Wo eine Differenzierung zwischen den beiden Unterformen nötig ist, ist im Gesetz konkret von Umsetzungsbeihilfen und Ad-hoc-Beihilfen die Rede.

Die Begriffsbestimmung im Schweizer Recht weicht leicht von derjenigen in Artikel 1 Buchstabe e Verordnung (EU) 2015/1589 ab, welche nur anmeldungspflichtige (anstatt sämtliche) Beihilfen erfasst, die gestützt auf eine Beihilferegelung gewährt werden. Die Begriffsbestimmung entspricht jedoch inhaltlich derjenigen in Artikel 2 Absatz 14 Verordnung (EU) 651/2014. Diese breitere Definition ist für die Zwecke des vorliegenden Gesetzesentwurfs sinnvoller, da somit alle relevanten Beihilfekategorien im Rahmen des VE-BHÜG einheitlich erfasst werden.

Bst. e

Der Begriff der *Umsetzungsbeihilfe* ist ein spezifischer Begriff für das Schweizer Beihilfeüberwachungsverfahren. Das EU-Recht verwendet lediglich den Begriff «Beihilfe»¹¹¹, um diese Kategorie zu definieren. Der Begriff Umsetzungsbeihilfe dient der Unterscheidung zu Beihilferegelungen und Ad-hoc-Beihilfen. Es handelt sich um eine Einzelbeihilfe, die gestützt auf eine Beihilferegelung durch einen Rechts- oder ausnahmsweise einen Realakt an bestimmte Beihilfeempfänger gewährt wird. Als Rechtsakt kommt dabei eine Verfügung oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag in Frage. Umsetzungsbeihilfen müssen nicht mehr angemeldet werden, wenn die Beihilferegelung, auf welche sie gestützt sind, bereits beurteilt worden ist (s. Art. 7 Bst. a VE-BHÜG).

Bst. f

¹¹⁰ Vgl. dazu Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 5. Aufl., Bern 2025, Rz. 565.

¹¹¹ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 2, Ziff. 14, ii.

Ad-hoc-Beihilfen sind Einzelbeihilfen, die nicht auf einer Beihilferegelung basieren. Sie sind individuell-konkret. Sie können grundsätzlich in Form von Verfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen oder ausnahmsweise als Realakte gewährt werden. In diesen Fällen haben sie ihre Grundlage in einem Erlass, der dem Beihilfegeber Spielraum bei der Gewährung der Beihilfen gibt und deshalb keine Beihilferegelung darstellt. Eine direkte Abstützung auf verfassungsrechtliche Kompetenzen in aussergewöhnlichen Situationen ist ebenfalls möglich (s. für den Bund etwa Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV).

Der Unterschied zwischen einer Umsetzungsbeihilfe und einer Ad-hoc-Beihilfe in der Form der Verfügung liegt in den jeweiligen rechtlichen Grundlagen: Wenn diese so ausgestaltet sind, dass der Beihilfegeber keinen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Höhe, der Merkmale oder der Bedingungen der Beihilfe hat, handelt es sich um eine Beihilferegelung. In diesem Fall sind die darauf basierenden Einzelbeihilfen als Umsetzungsbeihilfen zu qualifizieren. Möglich sind allerdings auch individuelle Beihilferegelungen, die an einen oder mehrere Beihilfeempfänger für unbestimmte Zeit oder in unbestimmter Höhe zu gewährt wird, ohne dass die Beihilfen an ein bestimmtes Projekt gebunden sind. Erfüllt die rechtliche Grundlage für eine Beihilfe die Voraussetzungen einer Beihilferegelung nicht, sind die darauf basierenden Einzelbeihilfen als Ad-hoc-Beihilfen (in der Regel in der Form der Verfügung) zu betrachten.

Schliesslich ist es nicht absolut ausgeschlossen, dass Ad-hoc-Beihilfen auch in der Form eines Erlasses gewährt werden. Dies wird jedoch die Ausnahme sein. Der Unterschied einer Ad-hoc-Beihilfe in der Form eines Erlasses zu einer individuellen Beihilferegelung liegt darin, dass mit der Ad-hoc-Beihilfe die Beihilfe an ein (oder mehrere) Unternehmen gewährt wird, während die Beihilferegelung nur die gesetzliche Grundlage für die Gewährung darstellt und selber keine Beihilfe gewährt. Bei den Ad-hoc-Beihilfen in der Form des Erlasses handelt es sich aber ebenfalls um Bestimmungen mit individuell-konkreter Tragweite. Die Grenze zwischen den beiden Beihilfeformen ist fließend. Ein Beispiel für eine solche Ad-hoc-Beihilfe könnte ein Erlass sein, der einmalige Steuer- oder Schuldenerlasse beziehungsweise Befreiungen für konkrete Beihilfeempfänger regelt. Sowohl die Ad-Hoc Beihilfe in der Form eines Erlasses als auch die individuelle Beihilferegelung werden in der Schweiz selten vorkommen, da dies nicht der üblichen Gesetzgebungspraxis entspricht.

Bst. g

Die *beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge* beziehen sich auf die drei Abkommen, die in Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG zitiert werden. Dazu gehören die Bestimmungen des Beihilfeprotokolls-LuftVA, des Beihilfeprotokolls-LandVA [sowie von Teil III des Stromabkommens].

Bst. h

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der vorliegenden Begriffsdefinition nicht um eine materielle Bestimmung handelt. Ob eine Beihilfe zulässig oder unzulässig ist, wird in den Beihilfeprotokollen geregelt. Dort wird dafür die Formulierung «(Un-)Vereinbar mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts» verwendet. Vorliegend handelt es sich nur um den Verweis auf die entsprechenden Regelungen in den Beihilfeprotokollen sowie dem Stromabkommen und die Einführung

des Kurzbegriffs «zulässig», welche für das vorliegende Gesetz anstelle dieser umständlichen Formulierung verwendet werden kann.

Eine Beihilfe ist *zulässig*, wenn sie mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG zu vereinbaren ist. Ist die Beihilfe mit diesen Bestimmungen nicht zu vereinbaren, ist sie *unzulässig*. Das vorliegende Gesetz nimmt damit das bereits aus dem Kartellgesetz bekannte Begriffspaar *zulässig/unzulässig* auf (s. Art. 5 und 7 KG). Dies erscheint sinnvoll, da die Aufgaben der Überwachungsbehörde von den Wettbewerbsbehörden wahrgenommen werden (s. Art. 3 VE-BHÜG).

2. Kapitel: Überwachungsbehörde

Art. 3 Grundsätze

Abs. 1 bis 3

Die Überwachungsbehörde wird innerhalb der Wettbewerbsbehörden nach dem 1. Abschnitt des 4. Kapitels KG organisiert. Bereits in den exploratorischen Gesprächen hat die Europäische Kommission kommuniziert, dass sie die Voraussetzungen – insbesondere bezüglich Unabhängigkeit der Institution – bei der WEKO als erfüllt erachtet, um von einer äquivalenten Überwachung ausgehen zu können.

Zur Überwachung wird eine neue Beihilfekommission innerhalb der Wettbewerbskommission vorgeschrieben. Diese Beihilfekommission behandelt ausschliesslich beihilferechtliche Fälle. Ihre unverbindliche Stellungnahmen nach den Artikeln 15, 17 Absatz 1, 30 Absatz 2 und 47 Absatz 3 VE-BHÜG sind in dem Sinne endgültig, dass ein Weiterzug innerhalb der WEKO oder ein anderer Einbezug der WEKO in die beihilferechtlichen Fälle ausgeschlossen ist. Die Beihilfekommission befasst sich somit nicht mit kartellrechtlichen oder binnenmarktrechtlichen Fällen, für die die WEKO heute ebenfalls zuständig ist.

Konkret besteht die Beihilfekommission aus drei WEKO-Mitgliedern. Alle drei Kommissionsmitglieder sind unabhängige Sachverständige. Eines der drei Mitglieder gehört gleichzeitig dem Präsidium der WEKO an. Der Bundesrat bestimmt alle Mitglieder der Beihilfekommission, die dem WEKO-Präsidium nicht angehören. Mit der Ausnahme des Präsidiumsmitglieds, welches den Vorsitz in der Beihilfekommission hat (s. Art. 12 des Geschäftsreglements der WEKO; GR-WEKO¹¹²), nehmen die Mitglieder der Beihilfekommission an den anderen Sitzungen der WEKO nicht teil. Ihre Tätigkeit beschränkt sich somit auf die Aufgaben der Überwachungsbehörde nach dem VE-BHÜG. Bei der Auswahl der Mitglieder der Beihilfekommission ist darauf zu achten, dass diese über beihilferechtliche Kenntnisse verfügen. Darüber hinaus sollten die Mitglieder mit kantonalen und kommunalen Gepflogenheiten möglichst gut vertraut sein, da ein beträchtlicher Teil der zu behandelnden Fälle kantonale Beihilfen betreffen dürfte. Unter Einbezug der Kantone soll das Prozedere zur Einsetzung der Findungskommission ausgearbeitet werden, in welcher die Kantone eine Vertretung erhalten sollen. Die Findungskommission wird zuhanden des WBF eine Vorauswahl derjenigen Mitglieder und Vertretungsmitglieder der Beihilfekommission treffen, welche nicht dem WEKO-

¹¹² SR 251.1

Präsidium angehören. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder erfüllen dabei die nötigen Anforderungen bezüglich Qualifikation und Unabhängigkeit. Das WBF wiederum wird gestützt auf den Vorschlag der Findungskommission dem Bundesrat einen Vorschlag unterbreiten. Der Bundesrat bestimmt die Mitglieder der Beihilfekammer inklusive Vertretungsmitglieder. Die Wahrung der Unabhängigkeit der WEKO bleibt dabei das oberste Ziel.

Damit die Beihilfekammer beschlussfähig ist, müssen alle drei Mitglieder anwesend sein (Art. 21 Abs. 1 KG; vgl. Art. 15 Abs. 1 GR-WEKO). Für den Fall, dass ein Mitglied der Beihilfekammer in den Ausstand zu treten hat (vgl. Art. 22 KG in Verbindung mit Art. 10 VwVG) oder dass ein Mitglied zum Beispiel krankheitsbedingt ausfällt, übernimmt das vom Bundesrat bestimmte Vertretungsmitglied dessen Aufgaben. Dies stellt eine Übersteuerung von Artikel 11 Absatz 3 GR-WEKO dar, wonach die WEKO in solchen Fällen die Vertretung des ausfallenden Mitglieds bestimmt. Der Preisüberwacher nimmt an den Sitzungen der Beihilfekammer nicht teil.¹¹³

Hinsichtlich der Organisation der Überwachungsbehörde wurden mehrere Optionen geprüft. So wäre denkbar, der WEKO keinerlei Vorgaben zu machen, wie sie sich zu organisieren hat. Unter dem heutigen Status Quo wäre es möglich, der WEKO die Beihilfeüberwachung zu übertragen, ohne in deren Organisationsautonomie einzugreifen. Um eine effiziente Überwachung der staatlichen Beihilfen sicherzustellen, erscheint die Vorschreibung einer eigenen Kammer aber verhältnismässig.

Weiter wurde erwogen, eine eigenständige Beihilfekommission (allenfalls mit geteiltem Sekretariat der WEKO) zu schaffen. Die Schaffung einer neuen Aufsichtsbehörde würde mit einem administrativen sowie finanziellen Mehraufwand einhergehen. Die Anzahl erwarteter Fälle, welche die Kommission zu prüfen hat, wird aus heutiger Sicht aber gering sein (s. Ziff. 2.2.10). Zudem kann die Beihilfeüberwachung in bestehende Strukturen eingebettet werden.

Schliesslich wäre denkbar, dass die Kantone ein Konkordat errichten, um kantonale und kommunale Beihilfen zu überwachen. Dabei müsste auch die kantonale Beihilfeüberwachung die Gleichwertigkeit mit der Beihilfeüberwachung der Europäischen Union sicherstellen, insbesondere bezüglich der Unabhängigkeit der Überwachungsbehörde, der Transparenzvorschriften, der abschliessenden Beurteilung vor einer Beihilfegewährung sowie der Rückforderungspflicht. Die Kostenfolgen für den Bund wären bei dieser Lösung deutlich geringer und das im VE-BHÜG geregelte Verfahren könnte vereinfacht werden. Insgesamt wäre das Beihilfeüberwachungssystem für die Schweiz jedoch komplexer.

Zu beachten bleibt, dass der Bundesrat dem WBF den Auftrag erteilt hat, eine Vernehmlassungsvorlage zu einer Reform der Wettbewerbsbehörden auszuarbeiten. Gemäss dem Richtungsentscheid des Bundesrates vom 15. März 2024¹¹⁴ strebt er dabei eine Professionalisierung und stärkere Unabhängigkeit der WEKO an. Es soll zudem eine stärkere Trennung zwischen der WEKO und deren Sekretariat erfolgen. Mit der

¹¹³ Vgl. revidierten Art. 5 Abs. 2 VE-PüG im Anhang des VE-BHÜG.

¹¹⁴ Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100426.html>.

Ausnahme der Anpassungen von Artikel 18 Absatz 2 VE-KG (s. Ziff. 2.2.8) beeinflussen sich die beiden Vorlagen nicht gegenseitig und können somit weitgehend unabhängig voneinander vorgelegt werden.

Abs. 4

Das Kartellgesetz ist nur im Rahmen dieses Verweises auf die Verfahren der Überwachungsbehörde anwendbar. Da die WEKO die Aufgaben der Überwachungsbehörde übernehmen wird, sind die organisationsrechtlichen Bestimmungen zu den Wettbewerbsbehörden gemäss den Artikeln 18–25 KG für die Überwachungsbehörde anwendbar. Auch für die Amtshilfe (Art. 41 KG) wird die Bestimmung des Kartellgesetzes zur Anwendung kommen. Ferner untersteht die Überwachungsbehörde den Informationspflichten nach Artikel 49 KG, soweit diese nicht bereits mit den Transparenzvorschriften des VE-BHÜG erfüllt werden.

Die Verweise auf das KG gelten nur, soweit das VE-BHÜG keine Abweichungen davon vorsieht. So stellt beispielsweise der Absatz 1 eine Ausnahme zur Organisationsautonomie der WEKO gemäss Artikel 19 Absatz 1 KG dar, wonach sie selbst Kammern bestimmt.

Art. 4 Aufgaben der Überwachungsbehörde

Die Aufgaben der Überwachungsbehörde werden in diesem Artikel zusammenfassend aufgezählt, welcher einen Überblick über die Aufgaben der Überwachungsbehörde gibt. Die einzelnen Aufgaben sind in den konkreten Artikeln geregelt:

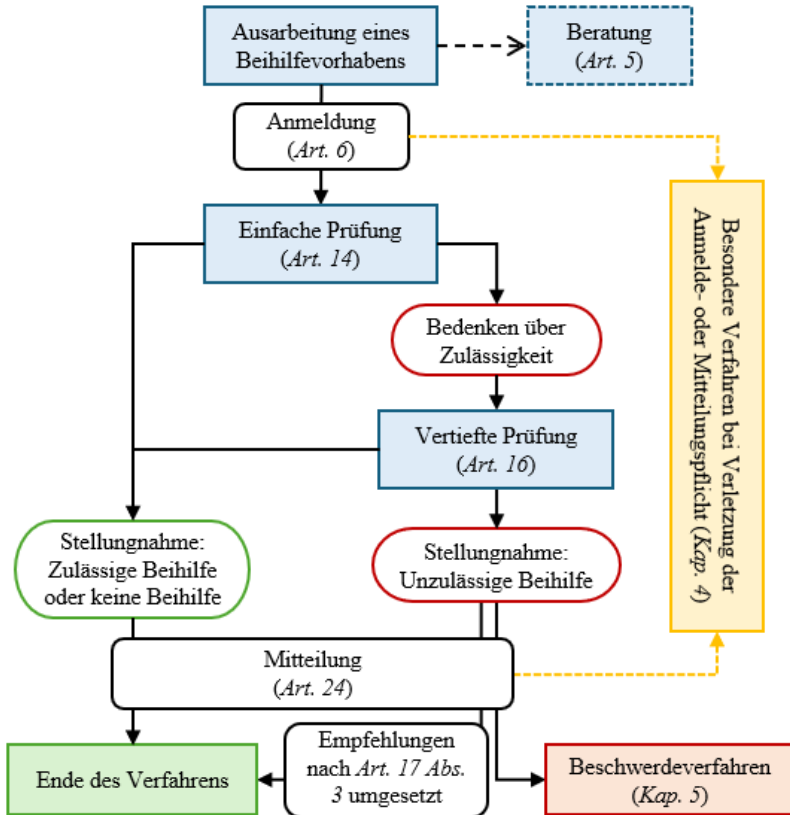
- *Beratung:* Die Überwachungsbehörde berät die Beihilfegeber informell vor Beginn eines Prüfungsverfahrens im Sinne der Artikel 13 ff. VE-BHÜG. Diese Beratung dient dazu, frühzeitig Klarheit über die beabsichtigte Beihilfengewährung zu schaffen (s. Art. 5 VE-BHÜG). Durch die Beratung wird zudem sichergestellt werden, dass die Überwachungsbehörde dem Beihilfegeber möglichst früh rechtliche Fragen beantworten kann. Dies erleichtert dem Beihilfegeber die Ausarbeitung von Beihilfen, womit ein unnötiger bürokratischer Leerlauf verhindert werden kann.
- *Prüfung der Zulässigkeit von Beihilfen und Abgabe von Stellungnahmen:* Die Überwachungsbehörde ist verpflichtet, alle Beihilfen sämtlicher staatlicher Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) auf ihre Zulässigkeit zu überprüfen. Dabei prüft sie, ob die geplanten Beihilfen die Merkmale einer Beihilfe erfüllen und ob sie zulässig sind. Die Überwachungsbehörde gibt nach dem Abschluss der Prüfung eine unverbindliche Stellungnahme ab.
- *Erhebung von Beschwerden:* Beurteilt die Überwachungsbehörde eine Verfügung oder einen Erlass eines Beihilfegebers als unzulässig, ist sie grundsätzlich verpflichtet, dagegen Beschwerden zu erheben. Diese Pflicht stellt sicher, dass die Überwachungsbehörde aktiv gegen mutmasslich unzulässige Beihilfen vorgehen und die Einhaltung der beihilferechtlichen Bestimmungen einfordern kann. Um die durch die völkerrechtlichen Verträge geforderte Gleichwertigkeit des Überwachungssystems zu erreichen, ist es

notwendig, dass die Überwachungsbehörde auch gegen unzulässige Beihilfen anderer Verwaltungseinheiten des Bundes Beschwerde erhebt.

- *Führung von besonderen Verfahren:* Verletzt ein Beihilfegeber die Anmelde- oder die Mitteilungspflicht und erlangt die Überwachungsbehörde Kenntnis davon, kann sie im Rahmen eines besonderen Verfahrens nach dem 4. Kapitel die betroffene Beihilfe prüfen und – wo nötig – eine Beschwerde erheben.
- *Fortlaufende Prüfung bestehender Beihilferegeln:* Die Überwachungsbehörde kann bestehende Beihilferegeln fortlaufend prüfen. Beurteilt sie eine bestehende Beihilferegelung als unzulässig, schlägt sie dem Beihilfegeber Änderungen, welche die Zulässigkeit herstellen sollen, oder allenfalls die Aufhebung vor. Bleibt die bestehende Beihilferegelung aus Sicht der Überwachungsbehörde unzulässig, erhebt die Überwachungsbehörde Beschwerde gegen zukünftig gestützt darauf gewährte Umsetzungsbeihilfen.
- *Veröffentlichung:* Die Überwachungsbehörde veröffentlicht die Informationen zu gewährten Beihilfen, Stellungnahmen sowie relevante Leitlinien in einer Datenbank (s. Art. 51 VE-BHÜG). Diese Veröffentlichung dient der Verwirklichung von grösstmöglicher Transparenz über Beihilfen in den betroffenen Sektoren (s. Ziff. 2.2.5.6).

Die WEKO regelt grundsätzlich die Verteilung ihrer Aufgaben in ihrem Geschäftsreglement nach Artikel 3 Absatz 4 VE-BHÜG in Verbindung mit Artikel 20 KG. Dies ist grundsätzlich Sache der internen Organisation der WEKO. Dazu gehört etwa die Aufgabenteilung zwischen dem Sekretariat und der Beihilfekammer.

3. Kapitel: Ordentliches Verfahren vor der Überwachungsbehörde



1. Abschnitt: Beratung und Anmeldung

Art. 5 Beratung

Um das Risiko von unnötigen (vertieften) Prüfungen oder Beschwerden zu vermindern, wird eine informelle Erörterung der rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte der geplanten Beihilfen durch die Überwachungsbehörde ermöglicht. In der Beratung kann die Überwachungsbehörde insbesondere auf die Anforderungen an eine Anmeldung sowie auf die wichtigsten Elemente hinweisen, anhand derer die geplante Beihilfe beurteilt werden kann. Der Beihilfegeber kann im Rahmen der Beratung auch die geplante Anmeldung der Beihilfe konsultieren lassen. Teil der Beratung kann bereits darin bestehen, aufzuzeigen, welche Art von Beihilfen mögliche Handlungsformen zur Zielerreichung darstellen können sowie deren allfällige Vor- und Nachteile: Ob dies eine Beihilferegelung ist, welche zukünftige Umsetzungsbeihilfen erlaubt

oder ob doch besser in Einzelfällen Ad-hoc-Beihilfen angemeldet und gewährt werden sollen. Die Überwachungsbehörde kann im Rahmen ihrer Beratung auch eine Ersteinschätzung abliefern, ob die geplante Beihilfe in aktueller Version vermutlich zulässig oder unzulässig wäre.

Im Überwachungsverfahren der EU ist ebenfalls eine Beratungsmöglichkeit durch die Europäische Kommission als Überwachungsbehörde vorgesehen. Die Beratung ist jedoch nicht positiv rechtlich geregelt, um der Europäischen Kommission einen maximalen Handlungsspielraum zu ermöglichen. Im schweizerischen System wird hingegen mit der vorliegenden Bestimmung Rechtssicherheit für allfällige Beihilfegeber, insbesondere auf kantonaler Ebene, geschaffen.

Die Beratung ist unverbindlich und findet auf Anfrage des Beihilfegebers unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen der Überwachungsbehörde statt. Die Beratung ist insofern unverbindlich, als sie die Überwachungsbehörde in keiner Weise in ihrer Prüfung nach der formellen Anmeldung der geplanten Beihilfen einschränkt. Der Umstand, dass bereits vor der Anmeldung ein Austausch zwischen der Überwachungsbehörde und dem Beihilfegeber stattgefunden hat, bedeutet nicht, dass die Überwachungsbehörde im Anschluss an die Anmeldung nicht zusätzliche Informationen verlangen kann (s. Art. 22 VE-BHÜG). Die genaue Funktionsweise der Beratung soll durch die Überwachungsbehörde eigenständig geregelt werden. Die Dauer und Form dieser informellen Beratungsphase hängen weitgehend von der Komplexität des Einzelfalls ab.

Die Beratung durch die Überwachungsbehörde ist für die Beihilfegeber gebührenpflichtig. Es handelt sich dabei grundsätzlich um eine Dienstleistung im Sinne von Artikel 46a RVOG, die aber, obwohl sie gegenüber Behörden erfolgt, in Rechnung gestellt werden soll. Dies dient der Finanzierung des Beratungsaufwandes. Ausserdem soll dadurch die Überlastung der Behörde vermieden werden. Sollte der Beratungsaufwand langfristig höher beziehungsweise tiefer als geplant ausfallen, kann so der nötige Stellenbedarf flexibel und sachgerecht angepasst werden. Schliesslich soll auch verhindert werden, dass die Beratung zu beihilferechtlichen Fragestellungen durch private Unternehmen aus dem Markt verdrängt wird beziehungsweise kein Markt entstehen kann. Die Stellungnahme oder andere amtliche Einrichtungen der Überwachungsbehörde sind hingegen nicht gebührenpflichtig.¹¹⁵

Kantonalen Stellen werden die Kosten über Gebühren in Rechnung gestellt. Die Höhe der Gebühren bemisst sich nach dem Zeitaufwand. Der Bundesrat legt die Gebührensätze analog zur Gebührenverordnung KG vom 25. Februar 1998¹¹⁶ (GebV-KG) fest. Im Gegensatz zu Artikel 3 Absatz 1 GebV-KG werden jedoch beim Beratungsaufwand Behörden der Kantone, Gemeinden und interkantonale Organe von den Gebühren nicht befreit. Die Beratung ist auf diese Behörden als Beihilfegeber ausgerichtet. Bundesintern werden keine Gebühren erhoben, sondern die Kosten werden über Kreditverschiebung der einzelnen Verwaltungseinheiten, die die Beratung in Anspruch nehmen, an die WEKO verrechnet.

¹¹⁵ S. auch Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Jul. 2003; BBl 2003 5615, hier 5761; Thomas Sägger, Regierungs- und Organisationsgesetz, 2. A., Bern 2022, Art. 46a N 17.

¹¹⁶ SR 251.2

Art. 6 Anmeldepflicht

Abs. 1

Grundsätzlich sind alle geplanten Beihilfen, welche die Merkmale einer Beihilfe erfüllen könnten, vor ihrer Gewährung bei der Überwachungsbehörde anzumelden.¹¹⁷ Die genauen Voraussetzungen, damit eine Massnahme als Beihilfe qualifiziert wird, ergeben sich aus Artikel 3 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens, beziehungsweise aus Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG. Die Anmeldepflicht ist in der Schweiz, wie in der EU, ein zentraler Pfeiler des Überwachungssystems. So erfährt die Überwachungsbehörde im Regelfall, dass ein Beihilfegeber eine Beihilfe ausgearbeitet hat. Durch die Anmeldepflicht wird weiter sichergestellt, dass die Überwachungsbehörde ihr Prüfungsverfahren vor der Gewährung der Beihilfe einleiten kann.

Auch die Bundesversammlung und der Bundesrat müssen ihre Vorhaben anmelden, damit die Überwachungsbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme hat. Sie kann jedoch in der Folge nicht Beschwerde führen, wenn ihre Stellungnahme nicht berücksichtigt werden sollte (s. Art. 36 Abs. 2 VE-BHÜG). Dieses Vorgehen stellt sicher, dass das Fachwissen der Überwachungsbehörde einfließt und ihre Schlussfolgerungen öffentlich sind. Gleichzeitig werden auf diese Weise die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Organisation und Gewaltenteilung respektiert (s. dazu auch Art. 4 Abs. 4 der Beihilfeprotokolle respektive Art. 14 Abs. 4 des Stromabkommens). Konkret wird die Anmeldepflicht von der federführenden Verwaltungseinheit des Bundes oder den Parlamentsdiensten wahrgenommen werden (s. Ausführungen zu Art. 10 VE-BHÜG).

Es ist den Kantonen und Gemeinden überlassen, wie sie die Anmeldung ihrer Vorhaben ausgestalten. Sie können, wie gewisse Mitgliedsstaaten der EU im unionsrechtlichen Verfahren, eine eigene Vorprüfstelle errichten. Je nach der konkreten Ausgestaltung des kantonalen Organisationsrechts kann diese Vorprüfstelle auch die Anmeldung an die Überwachungsbehörde übernehmen. Gegenüber der Überwachungsbehörde bleiben aber letztendlich die Beihilfegeber verantwortlich.

Abs. 2

Die Beihilfegeber haben der Überwachungsbehörde die nach der Anmeldung vorgenommenen Änderungen am Beihilfevorhaben mitzuteilen, damit sie diese in ihre Prüfung miteinbeziehen kann. Sind die vorgenommenen Änderungen des Beihilfevorhabens so erheblich, dass es sich faktisch um eine neue Beihilfe handelt, kann die Überwachungsbehörde eine neue Anmeldung verlangen. In diesen Fällen wäre die Fortsetzung der bisherigen Prüfung zwecklos. Die Überwachungsbehörde entscheidet, ob sie die gemeldete signifikante Änderung im Rahmen der laufenden Prüfung berücksichtigen kann oder ob eine erneute Anmeldung notwendig ist.

Abs. 3

Wann eine Änderung signifikant ist, ist in den Grundzügen in Absatz 3 geregelt. Die Einzelheiten, wie zum Beispiel ab wann von einem deutlichen Anstieg der Beihilfe ausgegangen werden kann, wird vom WBF auf Verordnungsstufe geregelt werden. Eine Regelung durch das WBF und nicht durch den Bundesrat ist angezeigt, damit

¹¹⁷ S. Art. 2 der Verordnung 2015/1589.

rasch auf Entwicklungen in der europäischen Praxis reagiert werden kann. Zudem handelt es sich hier um ein technisches Detail.

Wenn eine Beihilfe zunächst umweltrechtlich motiviert war und schliesslich aber zur Wettbewerbsförderung verwendet wird, ist dies als Änderung der Zielsetzung relevant für die Beurteilung der Zulässigkeit der Beihilfe. Die Rechtsnatur der Beihilfe kann sodann beispielsweise ändern, wenn gesetzliche Grundlagen für Ad-Hoc-Beihilfen neu als Beihilferegeling dienen sollen. Vorstellbar ist auch, dass eine ursprünglich als Bürgschaft ausgestaltete Beihilfe schliesslich in Form eines Darlehens gewährt werden soll oder eine direkte Begünstigung plötzlich in die Form eines Steuererlasses umgewandelt werden soll.

Eine signifikante Änderung kann zu verschiedenen Zeitpunkten des Beihilfeüberwachungsverfahrens stattfinden und hat dementsprechend unterschiedliche Konsequenzen:

- (1) Änderung der geplanten Beihilfe *vor* der Anmeldung: Dies hat keine weitgehenden Konsequenzen. Möglich ist aber, dass eine allfällig bereits erfolgte Beratung nicht mehr passend ist;
- (2) Änderung der geplanten Beihilfe *während* der Prüfung: Die Änderung muss der Überwachungsbehörde gemeldet werden. Diese entscheidet, ob sie die Änderung in der laufenden Prüfung berücksichtigen kann. Allenfalls ist eine Neuanmeldung nötig, welche die Fristen neu auslöst;
- (3) Änderung der Beihilfe *nach* der Stellungnahme der Überwachungsbehörde aber *vor* der Gewährung: Auch in diesen Fällen muss die Änderung der Überwachungsbehörde gemeldet werden. Sie entscheidet, ob eine neue Prüfung nötig ist oder nicht. Hält sie eine neue Prüfung für nötig und wartet der Beihilfegeber diese jedoch nicht ab, sondern gewährt die geänderte Beihilfe, ist die Überwachungsbehörde bei ihrem Entscheid, Beschwerde zu erheben, nicht mehr an die Stellungnahme gebunden. Die Beschwerdepflicht kann jedoch entfallen, wenn die Überwachungsbehörde zum Schluss kommt, dass sie die Beihilfe aufgrund der Anpassung in einer neuen Prüfung nicht mehr als unzulässig beurteilen würde;
- (4) (Geplante) Änderung einer bereits bestehenden Beihilfe: Dies stellt eine neue Beihilfe dar (vgl. Art. 45 VE-BHÜG).

Art. 7 Ausnahmen von der Anmeldepflicht

Von der Anmeldepflicht sind Umsetzungsbeihilfen befreit, die sich auf eine bereits beurteilte Beihilferegeling stützen. Als Beurteilung gilt die Stellungnahme der Überwachungsbehörde oder ein Entscheid einer Rechtsmittelinstanz. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beihilferegeling als zulässig oder unzulässig beurteilt wurde, sondern nur, ob bereits eine Prüfung durch die Überwachungsbehörde oder allenfalls ein Gericht stattgefunden hat. Die Anmeldepflicht entfällt insbesondere auch für Umsetzungsbeihilfen, welche gestützt auf als unzulässig beurteilte Beihilferegelingen in Form von Erlassen der Bundesversammlung oder des Bundesrates gewährt werden.

Da die zugrundeliegende Beihilferegulation bereits von der Überwachungsbehörde geprüft wurde, sind diese Fälle nur der Mitteilungspflicht (Eröffnung bzw. Publikation) nach Artikel 24 VE-BHÜG unterstellt.

Die Anmeldepflicht besteht hingegen für Umsetzungsbeihilfen, die im Rahmen einer Beihilferegulation gewährt werden, welche (noch) nicht beurteilt wurde. Dies trifft insbesondere in folgenden Fällen zu: (1) nicht angemeldete Beihilferegulationen; sowie (2) Beihilferegulationen, die ohne vorgängige Prüfung durch die Überwachungsbehörde Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sind, in welchem die aufschiebende Wirkung entzogen wurde.

Es ist dem Beihilfegeber überlassen, ob er zuerst eine Beihilferegulation erlässt, welche von der Überwachungsbehörde beurteilt wird, und anschliessend gestützt auf diese Beihilferegulation Umsetzungsbeihilfen gewährt werden oder ob er mit Ad-hoc-Beihilfen arbeitet.

Umsetzungsbeihilfen, welche gestützt auf bestehende Beihilfen gemäss Artikel 44 VE-BHÜG gewährt werden, müssen nicht angemeldet werden. Eine Prüfung der bestehenden Beihilferegulation kann im Rahmen der fortlaufenden Prüfung erfolgen (s. Art. 47 VE-BHÜG).

Die Anmeldepflicht entfällt auch, wenn die geplante Beihilfe gemäss Artikel 3 Absatz 4 der beiden Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 Absatz 4 des Stromabkommens als mit dem Binnenmarkt vereinbar vermutet wird. Hierbei handelt sich um die Gruppenfreistellungen gemäss Abschnitt C des Anhangs I der Beihilfeprotokolle respektive Abschnitt C des Anhangs III des Stromabkommens; nämlich Beihilfen, die die Voraussetzungen in den Kapiteln I und III der Verordnung (EU) 651/2014, in den Artikeln 1–6 des Beschlusses der Kommission 2012/21/EU¹¹⁸ vom 20. Dezember 2011 oder im Artikel 9 der Verordnung (EG) 1370/2007 erfüllen (s. Ziff. 2.2.5.3).

Art. 8 Durchführungsverbot

Abs. 1

Ein zentraler Aspekt der Beihilfeüberwachung auf Bundesebene ist das Durchführungsverbot¹¹⁹: Anmeldungspflichtige Beihilfen des Bundes dürfen nicht umgesetzt werden, bevor die Überwachungsbehörde diese geprüft und dem Beihilfegeber eine Stellungnahme abgegeben hat.

Aufgrund der Verfahrens- und Organisationsautonomie der Kantone (s. Art. 3 und 47 BV) kann der Bund im VE-BHÜG den Kantonen kein Durchführungsverbot auferlegen (s. Ziff. 2.2.11.1). Mit Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen kann es aber für die Kantone sinnvoll sein ein solches eigenständig zu regeln, beispielsweise um Beschwerdeverfahren möglichst zu vermeiden.

¹¹⁸ 2012/21/EU: Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. L 7 vom 11.1.2012, p. 3–10.

¹¹⁹ Vgl. Art. 3 EU-Verordnung 2015/1589.

Um dennoch eine mit einem Durchführungsverbot vergleichbare Rechtslage für kantonale Beihilfen zu erreichen, werden alle Beihilfen grundsätzlich erst nach Ablauf der Beschwerdefrist wirksam und der Beschwerde der Überwachungsbehörde kommt aufschiebende Wirkung zu (s. Art. 39 VE-BHÜG). Die Überwachungsbehörde kann somit Beschwerde mit aufschiebender Wirkung erheben, wodurch im Normalfall – das heisst in Fällen, in denen sich die Beihilfegeber an ihre gesetzliche Anmelde- und Mitteilungspflicht halten – sichergestellt wird, dass eine Beihilfe erst nach dem Urteil der zuständigen Rechtsmittelinstanz wirksam wird.

Abs. 2

Wenn die Überwachungsbehörde dem Beihilfegeber die Veröffentlichung ihrer Stellungnahme nicht innerhalb der Fristen nach Artikel 20 VE-BHÜG mitteilt, wird das Durchführungsverbot auf Bundesebene von Gesetzes wegen aufgehoben. Der Beihilfegeber des Bundes kann die Beihilfe folglich gewähren. Er muss sie jedoch weiterhin mitteilen und trägt deshalb das Risiko, dass die Überwachungsbehörde in der Folge eine Beschwerde erheben kann. Die Beschwerdemöglichkeit und -pflicht der Überwachungsbehörde bleiben weiterhin bestehen.

Art. 9 Inhalt und Form der Anmeldung

Abs. 1

Bei der Anmeldung hat der Beihilfegeber sicherzustellen, dass alle für die Prüfung der geplanten Beihilfe notwendigen Informationen an die Überwachungsbehörde übermittelt werden.

Abs. 2

Welche Vorgaben der Inhalt und die Form einer Anmeldung im Einzelnen erfüllen müssen, wird durch das WBF in einer Verordnung definiert. Eine Regelung durch das WBF ist gerechtfertigt, da es sich dabei um technische Details von untergeordneter Bedeutung handelt.

Art. 10 Zeitpunkt der Anmeldung

Der Beihilfegeber muss eine geplante Beihilfe anmelden, sobald sie genügend definiert ist und keine signifikanten Änderungen mehr erwartet werden, um eine Prüfung durch die Überwachungsbehörde zu ermöglichen. Auch für kantonale Beihilfen ist es sinnvoll, dass die Anmeldung zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem die geplante Beihilfe noch an mögliche Rückmeldungen aus dem Prüfungsverfahren der Überwachungsbehörde angepasst werden kann. Mit dem frühen Zeitpunkt wird sichergestellt, dass die Prüfung den Gesetzgebungs- beziehungsweise Entscheidungsprozess möglichst nicht verlangsamt. Insbesondere auf Bundesebene liegt aufgrund des Durchführungsverbots (s. Art. 8 VE-BHÜG) eine möglichst frühe Anmeldung im Interesse des Beihilfegebers.

Verfügungen können der Überwachungsbehörde als früher Entwurf zugestellt werden, der jedoch bereits die wichtigsten Merkmale enthalten muss. Je früher die Anmeldung erfolgt, desto besser kann die Stellungnahme der Überwachungsbehörde in den Entwurf aufgenommen werden. Dies birgt allerdings das Risiko, dass es danach

noch zu signifikanten Änderungen kommt und somit eine Neuanmeldung nach Artikel 6 Absatz 2 VE-BHÜG notwendig wird. Auch Beihilfen in der Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen oder Realakten sollen zu einem geeigneten Zeitpunkt angemeldet werden, bei dem die wichtigsten Merkmale zwar bereits definiert sind, aber noch Spielraum für mögliche Änderungen besteht. Die Wahl des Zeitpunktes obliegt grundsätzlich dem Beihilfegeber, jedoch muss er sich an der Vorgabe orientieren, dass die wichtigsten Merkmale der Beihilfe festgelegt sind, sie aber noch nicht gewährt wurde.

Die Anmeldung für Erlasse findet spätestens mit der Eröffnung des jeweils ersten anwendbaren Konsultationsverfahrens statt. Auf Bundesebene bedeutet dies jeweils folgenden Zeitpunkt:

- Bundesgesetz: erste Ämterkonsultation;
- Verordnung des Bundesrates: (erste) Ämterkonsultation;
- Verordnung eines Departements oder Amtes: (erste) Ämterkonsultation oder departementsinterne Konsultation;
- Bundesgesetz, welches im Rahmen einer parlamentarischen Initiative oder einer Standesinitiative ausgearbeitet wird, oder Verordnung der Bundesversammlung: spätestens zum Zeitpunkt der Einladung des Bundesrates zur Stellungnahme.¹²⁰

Die Kantone haben ihre Beihilfevorhaben in der Form von Erlassen zu einem vergleichbaren Zeitpunkt in ihrem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren anzumelden. Falls ein Kanton ein Konsultationsverfahren vorsieht, erfolgt die Anmeldung zu diesem Zeitpunkt. Die Anmeldung muss jedenfalls zwingend vor Verabschiedung stattfinden. Andernfalls bedeutet dies eine Verletzung der Anmeldepflicht.

Art. 11 Bestätigung der Anmeldung

Abs. 1

Die Bestätigung des Eingangs der Anmeldung innert fünf Arbeitstagen verschafft dem Beihilfegeber Sicherheit, dass er seine Anmeldepflicht eingehalten hat.

Abs. 2

Eine unvollständige Anmeldung erfüllt die Anmeldepflicht jedoch nicht. Im Fall von unvollständigen Informationen fordert die Überwachungsbehörde ergänzende Auskünfte innerhalb einer angemessenen Frist nach. Ist die Anmeldung weiterhin unvollständig und erachtet es die Überwachungsbehörde als sinnvoll, kann sie die fehlenden Informationen erneut anfordern.¹²¹

Der Verweis auf das VwVG in Artikel 53 VE-BHÜG für die Berechnung der Fristen gilt insbesondere für eine allfällige Fristansetzung nach dem vorliegenden Absatz. Die

¹²⁰ Vgl. Art. 111 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002, ParlG, SR **171.10**.

¹²¹ Vgl. auch die vergleichbare Regelung in Art. 52 Abs. 2 und 3 VwVG sowie Art. 5 Abs. 2 EÜ-Verordnung 2015/1589.

Frist muss angemessen sein, das heisst, der Beihilfegeber hat genügend Zeit die notwendigen Unterlagen zusammenzustellen oder – wo nötig – zu beschaffen. Die Überwachungsbehörde kann Fristen gemäss Artikel 22 Absatz 2 VwVG auf Gesuch hin erstrecken.

Art. 12 Rückzug der Anmeldung

Abs. 1

Der Beihilfegeber, der die Beihilfe angemeldet hat, kann eine Anmeldung wieder zurückziehen.¹²² Dies kann beispielsweise das Ergebnis einer signifikanten Änderung sein. Ein Rückzug ist ferner möglich, wenn der Beihilfegeber nicht mehr die Absicht hat, die Beihilfe zu gewähren. Die Überwachungsbehörde kann das Prüfungsverfahren entsprechend einstellen.

Falls eine Benachrichtigung über die Einleitung einer vertieften Prüfung veröffentlicht wurde, kann der Rückzug der Anmeldung beim entsprechenden Eintrag in der Datenbank festgehalten werden (s. Art. 51 Abs. 2 Bst. b VE-BHÜG). Dies ermöglicht auch Transparenz über abgebrochene Vorhaben. Die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Abs. 2

Dieser Absatz regelt die Folgen für das Verpassen der Frist nach Artikel 11 Absatz 2 VE-BHÜG. Wenn die eingeforderten Informationen vom Beihilfegeber nicht innerhalb der Frist nachgereicht wurden, gilt die Anmeldung ebenfalls als zurückgezogen. Es sei denn, der Beihilfegeber teilt der Überwachungsbehörde vor Ablauf der festgesetzten Frist mit, dass er die Anmeldung als vollständig betrachtet, weil die angeforderten ergänzenden Informationen nicht verfügbar oder bereits übermittelt worden sind.¹²³ In diesem Fall ersetzt das Schreiben des Beihilfegebers die Nachreichung der eingeforderten Informationen. Gilt die Anmeldung als zurückgezogen, ist die Prüfung ohne Stellungnahme beendet. Will der Beihilfegeber die Beihilfe dennoch gewähren, muss er eine neue Anmeldung vornehmen. Dies ist grundsätzlich jederzeit möglich. Die Fristen nach Artikel 20 VE-BHÜG beginnen dann neu zu laufen.

2. Abschnitt: Prüfungen

Art. 13 Gegenstand der Prüfungen

Die Überwachungsbehörde ist verpflichtet, angemeldete Beihilfen auf ihre Zulässigkeit beziehungsweise ihre Vereinbarkeit mit dem materiellen Beihilfenrecht hin zu überprüfen. Sie kann grundsätzlich nicht prüfen, ob eine geplante Beihilfe mit weiteren Vorgaben des Bundesrechts sowie des kantonalen Rechts (bspw. Bestimmungen aus dem Subventions- oder Steuerrecht) zu vereinbaren ist. Diese Aspekte können allenfalls von Konkurrenten des Beihilfeempfängers oder anderen Parteien im Verwaltungsverfahren zur Gewährung der Beihilfe beziehungsweise im anschliessenden Rechtsmittelverfahren gerügt werden.

¹²² Vgl. Art. 10 EU-Verordnung 2015/1589.

¹²³ Vgl. Art. 5 Abs. 3 EU-Verordnung 2015/1589.

Die Anmeldung nach Artikel 6 VE-BHÜG ist Voraussetzung für die ordentliche Prüfung der geplanten Beihilfe durch die Überwachungsbehörde.

Art. 14 Einfache Prüfung

Abs. 1

Die Überwachungsbehörde prüft die geplante Beihilfe auf ihre Zulässigkeit hin. Die Prüfung ist wie jene der kartellrechtlichen Zusammenschlusskontrolle¹²⁴ in zwei Phasen gegliedert. Die Überwachungsbehörde beginnt mit einer einfachen Prüfung, sobald sie die Anmeldung nach Artikel 11 VE-BHÜG bestätigt hat. Für die einfache sowie die unter Umständen darauffolgende vertiefte Prüfung gelten die allgemeinen Verfahrensbestimmungen nach dem 9. Kapitel VE-BHÜG.

Abs. 2

Die Überwachungsbehörde kann die einfache Prüfung sistieren. Dies wird insbesondere dann geschehen, wenn der Beihilfegeber eine Sistierung beantragt, um die geplante Beihilfe an die beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge anzupassen. Sollte sich in der Folge herausstellen, dass es sich um eine signifikante Änderung handelt, kann eine erneute Anmeldung notwendig werden (s. Art. 6 Abs. 2 VE-BHÜG). Eine Sistierung hat zur Folge, dass die Frist nach Artikel 20 Absatz 1 VE-BHÜG stillsteht. Wenn der Beihilfegeber bis zum Ende der Sistierung keine vollständige (neue) Anmeldung vorlegt, nimmt die Überwachungsbehörde das Verfahren an dem Punkt wieder auf, an dem es unterbrochen wurde.¹²⁵

Art. 15 Abschluss der einfachen Prüfung

Die einfache Prüfung wird entweder mit einer Stellungnahme der Überwachungsbehörde abgeschlossen oder mit der Einleitung einer vertieften Prüfung. Die Überwachungsbehörde schliesst die einfache Prüfung mit einer Stellungnahme ab, wenn die Prüfung ergeben hat, dass die geplante Beihilfe zulässig ist, das heisst mit dem materiellen Beihilferecht zu vereinbaren ist, oder dass sie die Merkmale einer Beihilfe nicht erfüllt. In der ersten Konstellation teilt die Überwachungsbehörde mit, welche Ausnahmebestimmung der Beihilfeprotokolle respektive des Stromabkommens zur Anwendung kommen.¹²⁶

Hat die Überwachungsbehörde am Ende der einfachen Prüfung hingegen Bedenken bezüglich der Zulässigkeit der Massnahme oder sie ist unsicher, ob die geplante Beihilfe tatsächlich die Merkmale einer Beihilfe erfüllt, leitet sie eine vertiefte Prüfung nach Artikel 16 Absatz 1 VE-BHÜG ein.

Art. 16 Vertiefte Prüfung

Abs. 1

¹²⁴ Vgl. Art. 32–38. KG.

¹²⁵ Vgl. Pt. 5.2 der Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren, ABI. C 253 vom 19.7.2018, S. 14.

¹²⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 3 Satz 2 EU-Verordnung 2015/1589.

Wenn die Überwachungsbehörde Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit einer geplanten Beihilfe mit der einfachen Prüfung nicht ausräumen kann oder sie unsicher ist, ob die geplante Beihilfe tatsächlich die Merkmale einer Beihilfe erfüllt, muss sie eine vertiefte Prüfung einleiten. Die Einleitung der vertieften Prüfung erfolgt nicht mittels Stellungnahme oder Verfügung. Es handelt sich um eine einfache Mitteilung. Die Überwachungsbehörde teilt die Veröffentlichung der Mitteilung dem Beihilfegeber mit.

Abs. 2

In der Mitteilung fasst die Überwachungsbehörde die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen zusammen, nimmt eine vorläufige Würdigung der geplanten Beihilfe vor und erklärt ihre Bedenken zu dieser. Die Mitteilung ist wie die Stellungnahme unverbindlich und hat den Charakter eines behördlichen Informationsschreibens. Die Mitteilung wird in der öffentlich zugänglichen Datenbank der Überwachungsbehörde publiziert (s. Art. 51 Abs. 2 Bst. b VE-BHÜG). Die Überwachungsbehörde kann bereits zusammen mit der Mitteilung über die Einleitung einer vertieften Prüfung den Konkurrenten sowie dem Beihilfegeber und dem Beihilfeempfänger eine Frist nach Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 22 Absatz 1 VE-BHÜG setzen, innerhalb welcher sie sich zu der geplanten Beihilfe äussern können. Ein solches Vorgehen ermöglicht es den Konkurrenten sowie dem Beihilfegeber und dem Beihilfeempfänger, dass sie sich gleich zu Beginn der vertieften Prüfung äussern können. Die Überwachungsbehörde ist – falls sie dies aus sachlichen Gründen für sinnvoll erachtet – jedoch auch berechtigt, nach der Einleitung einer vertieften Prüfung zuerst weitere Abklärungen zu treffen, bevor sie den Konkurrenten sowie dem Beihilfegeber und den Beihilfeempfänger eine Frist zur schriftlichen Äusserung setzt.

Art. 17 Abschluss der vertieften Prüfung

Abs. 1

Die vertiefte Prüfung endet mit einer unverbindlichen Stellungnahme der Überwachungsbehörde. Die Stellungnahme wird nach Artikel 51 VE-BHÜG in der Datenbank der Überwachungsbehörde veröffentlicht. Die Überwachungsbehörde teilt dem Beihilfegeber die Veröffentlichung der Stellungnahme mit.

Abs. 2

Die Überwachungsbehörde führt in ihrer Stellungnahme aus, zu welchem Ergebnis sie im Rahmen der vertieften Prüfung gelangt ist. Die Überwachungsbehörde kann zum Schluss gelangen, dass die angemeldete Beihilfe keine Beihilfe darstellt. Stellt das angemeldete Beihilfevorhaben eine Beihilfe dar, hat die Überwachungsbehörde weiter zu beurteilen, ob die Beihilfe zulässig oder unzulässig ist.

Abs. 3

Die Überwachungsbehörde kann in ihrer Stellungnahme Änderungen der geplanten Beihilfe vorschlagen, welche die Zulässigkeit bewirken würden. Sind grössere beziehungsweise signifikanten Änderungen notwendig, kann die Überwachungsbehörde auch eine neue Anmeldung verlangen. Im Gegensatz zum Verfahren in der EU kann sie aufgrund der Unverbindlichkeit der Stellungnahme keine Bedingungen, Auflagen

oder Überwachungsmassnahmen anordnen.¹²⁷ Aufgrund der Mitteilungspflicht (s. Art. 24 VE-BHÜG) erfährt die Überwachungsbehörde, ob ihren Vorschlägen entsprochen wurde. Hat der Beihilfegeber die Änderungsvorschläge nicht befolgt, muss die Überwachungsbehörde bei unzulässigen Beihilfen Beschwerde erheben (s. Art. 37 Abs. 1 VE-BHÜG).

Art. 18 Wirkung der Stellungnahmen der Überwachungsbehörde

Die Stellungnahme der Überwachungsbehörde ist unverbindlich. Es handelt sich nicht um eine Verfügung, weshalb die vertiefte Prüfung kein klassisches Verwaltungsverfahren darstellt. Das VwVG ist somit nicht direkt anwendbar.

Die Stellungnahme kann nicht angefochten werden. Sollte der Beihilfegeber nicht einverstanden sein, kann er dies im beihilfegewährenden Akt zum Ausdruck bringen und eine gegenteilige Entscheidung treffen. Die Überwachungsbehörde ist zur Beschwerde verpflichtet, wenn sie eine Beihilfe als unzulässig beurteilt (s. Art. 37 VE-BHÜG).

Die rechtliche Wirkung der Stellungnahme liegt einzig darin, dass der Beihilfegeber sie bei der Begründung der Beihilfe berücksichtigen muss. Dies bedingt, dass er sich in seinem Entscheid auf nachvollziehbare Art und Weise mit der Stellungnahme auseinandersetzt. Aus dem Entscheid muss hervorgehen, inwiefern und aus welchen Gründen der Beihilfegeber mit der Stellungnahme der Überwachungsbehörde nicht einverstanden ist. Dies ergibt sich in der Regel bereits aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör der Parteien im Verfahren vor dem Beihilfegeber. Bei einer Beihilferegelung beziehungsweise einer Ad-Hoc Beihilfe in der Form eines Erlasses ist dies in den das Gesetzesprojekt begleitenden Dokumenten (erläuternder Bericht, Botschaft, Weisungen, etc.) auszuführen.

Art. 19 Widerruf einer Stellungnahme

Abs. 1

Die Überwachungsbehörde kann eine Stellungnahme widerrufen, wenn sich diese als fehlerhaft erweist und ihre Berichtigung für die zukünftige Rechtsanwendung von Bedeutung ist. Dies ist der Fall, wenn es um Grundsatzfragen geht oder viele ähnliche Sachverhalte zu erwarten sind. Eine Stellungnahme kann insbesondere dann fehlerhaft sein, wenn sich nachträglich herausstellt, dass sie auf einer falschen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung oder einer fehlerhaften Rechtsanwendung beruht. Ein Widerruf ist hingegen grundsätzlich nicht nötig, wenn sich die Sach- oder Rechtslage geändert hat, da die Stellungnahme keine Rechte oder Pflichten schafft. Eine Änderung der Sach- oder Rechtslage kann sich jedoch auf die Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde auswirken.

Die Überwachungsbehörde wird dabei eine Interessensabwägung vornehmen müssen, wie sie für den Widerruf einer Verfügung üblich ist.¹²⁸ Ein Widerruf ist nur möglich, wenn das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts das Interesse

¹²⁷ Vgl. Art. 9 Abs. 4 EU-Verordnung 2015/1589.

¹²⁸ Vgl. bspw. BGE 143 II 1 E. 5; 141 IV 55 E. 3.4.2; 137 I 69 E. 2.3.

an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz überwiegt. Beruht die Fehlerhaftigkeit der Stellungnahme auf unrichtigen Informationen des Beihilfegebers oder des Beihilfeempfängers über den beihilferechtlichen Sachverhalt, wird ein Widerruf in der Regel möglich sein. Es ist dabei zu beachten, dass die Stellungnahme zwar unverbindlich ist, jedoch einen Einfluss auf die Entscheidung des Beihilfegebers hat.

Hat sich die Stellungnahme im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens betreffend die in der Stellungnahme beurteilte Beihilfe als fehlerhaft herausgestellt, ist ein Widerruf unnötig, da die unverbindliche Stellungnahme der Überwachungsbehörde durch das entsprechende verbindliche Urteil übersteuert wird. Dieses Urteil wird zudem in der Datenbank nach Artikel 51 VE-BHÜG veröffentlicht, womit auch Transparenz hergestellt wird. Die Überwachungsbehörde ist verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre Datenbank auf dem aktuellen Stand ist, und muss inhaltlich einem Urteil widersprechende Stellungnahmen entsprechend kennzeichnen, indem sie diese beispielsweise mit einem Verweis auf das Urteil versieht.

Abs. 2

Bevor die Überwachungsbehörde eine Stellungnahme nach Artikel 15 VE-BHÜG widerrufen kann, muss sie zunächst eine vertiefte Prüfung einleiten.¹²⁹ In ihrer Stellungnahme nach einer einfachen Prüfung kann die Überwachungsbehörde nur zum Schluss gelangen, dass ein Beihilfevorhaben keine Beihilfe darstellt oder dass sie zulässig ist. Gelangt die Überwachungsbehörde in der vertieften Prüfung erneut zum Schluss, dass keine Beihilfe vorliegt oder die Beihilfe zulässig ist, ersetzt die Stellungnahme, die aus der vertieften Prüfung ergeht, diejenige aus der einfachen Prüfung. Da die Stellungnahme aus der einfachen Prüfung im Ergebnis jedoch bestätigt wird, liegt kein Widerruf vor. Gelangt die Überwachungsbehörde in der vertieften Prüfung jedoch zum Schluss, dass die Beihilfe unzulässig ist, so widerruft sie die ursprüngliche Stellungnahme und veröffentlicht dafür die neue Stellungnahme, welche aus der vertieften Prüfung ergangen ist.

Abs. 3

Bevor die Überwachungsbehörde eine Stellungnahme widerruft, hat sie dem Beihilfegeber und dem Beihilfeempfänger die Möglichkeit zur Äusserung zu geben. Wurde vor dem Widerruf nach Artikel 19 Absatz 2 VE-BHÜG eine vertiefte Prüfung einleitet, während welcher sich der Beihilfegeber und der Beihilfeempfänger nach Artikel 22 Absatz 2 VE-BHÜG geäußert haben, kann darauf verzichtet werden.

Art. 20 *Fristen*

Abs. 1

Die einfache Prüfung wird innerhalb einer Frist von zwei Monaten abgeschlossen. Die Frist beginnt, sobald die Überwachungsbehörde die Anmeldung nach Artikel 11 VE-BHÜG bestätigt hat. Für die Berechnung der Prüfungsfristen ist Artikel 53 VE-BHÜG zu beachten.

Abs. 2

¹²⁹ Vgl. Art. 11 EU-Verordnung 2015/1589.

Die vertiefte Prüfung wird innerhalb einer Frist von zwölf Monaten abgeschlossen. Diese kürzere Frist im Vergleich zur EU (18 Monate) erklärt sich dadurch, dass nach der vertieften Prüfung in der Schweiz unter Umständen ein Gerichtsverfahren folgt, wodurch die Gesamtdauer bis zu einer Entscheidung länger ausfallen kann.

Abs. 3

Die Dauer der einfachen und vertieften Prüfungsfristen von zwei beziehungsweise zwölf Monaten kann im Einvernehmen mit dem Beihilfegeber, welcher die Beihilfe anmeldete, verlängert werden. Eine Verlängerung kann im Interesse der Beihilfegeber sein, falls dadurch ein allfälliges Beschwerdeverfahren vermieden werden kann.

Art. 21 Rechte der Konkurrenten

Da die Überwachungsbehörde keine Verfügung erlässt, sondern eine unverbindliche Stellungnahme abgibt, handelt es sich beim Beihilfeüberwachungsverfahren nicht um ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung. Dies bedeutet, dass Konkurrenten (oder andere Dritte) nicht Partei im Sinne von Artikel 6 VwVG sind. Damit gelangen auch die üblichen Parteirechte von Dritten, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör, nicht zur Anwendung. Die Verfahrensrechte der Konkurrenten im Prüfungsverfahren ergeben sich folglich allein aus dem VE-BHÜG. Nach dem VE-BHÜG können sich Dritte am Prüfungsverfahren grundsätzlich nicht beteiligen. Sie haben insbesondere keine Parteistellung und haben folglich auch kein Akteneinsichtsrecht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beteiligung von Dritten zur Klärung des Sachverhaltes im Rahmen eines Prüfungsverfahrens in vielen Fällen weniger zentral als in anderen Rechtsbereichen ist, da sich die Überwachungsbehörde bei der Erstellung des Sachverhaltes zu grossen Teilen auf die Vorarbeiten des Beihilfegebers stützen kann. Die Ausnahme von diesem Grundsatz bilden die Konkurrenten eines Beihilfeempfängers. Sie haben das Recht sich im Prüfungsverfahren vor der Überwachungsbehörde schriftlich zu äussern.

Unter Konkurrenten im Sinne von Artikel 21 VE-BHÜG sind grundsätzlich alle Anbieter zu verstehen, die mit ihren Gütern und Dienstleistungen gegenüber den Nachfragern im Wettbewerb zu anderen Anbietern (die Beihilfen empfangen sollen) stehen.¹³⁰

Der Umstand, dass sich Konkurrenten am Prüfungsverfahren vor der Überwachungsbehörde beteiligen können, bedeutet nicht, dass sie die gleiche verfahrensrechtliche Stellung wie der Beihilfegeber oder -empfänger erlangen können. Die Konkurrenten haben im VE-BHÜG immerhin das Recht, sich nach Einleitung der vertieften Prüfung schriftlich zu äussern. Sie können sich dabei sowohl zu rechtlichen Fragen als auch zum Sachverhalt im Zusammenhang mit der zu prüfenden Beihilfe äussern. Unter anderem zu diesem Zweck wird die Mitteilung über die Einleitung des vertieften Verfahrens publiziert. Die Publikation enthält eine Zusammenfassung der wesentlichen Sach- und Rechtsfragen sowie eine vorläufige Würdigung der Überwachungsbehörde (s. Art. 16 Abs. 2 VE-BHÜG). Diese Angaben erlauben es den Konkurrenten, eine substantiierte Äusserung zu machen. Dazu wird den Konkurrenten ein Formular zur

¹³⁰ S. Bernhard Waldmann, in: Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 89 N. 23 Fn. 171.

Verfügung gestellt, wie es im europäischen Beihilferecht üblich ist. Die Einzelheiten dieses Formulars werden durch das WBF auf Verordnungsstufe geregelt.

Zudem kann die Überwachungsbehörde die Konkurrenten zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen und ihnen zum Beispiel die Möglichkeit geben, sich zu den Eingaben der Beihilfegeber und des Beihilfeempfängers zu äussern. Der Entscheid, ob ein weiterer Schriftenwechsel sinnvoll ist, liegt im Ermessen der Überwachungsbehörde. Die Überwachungsbehörde setzt für jede schriftliche Äusserung eine angemessene Frist, innerhalb derer sie zu erfolgen hat.

Unter gewissen Umständen haben Konkurrenten neben diesem spezialgesetzlichen Äusserungsrecht weitere Rechte. Sie können in den Verfahren vor dem Beihilfegeber und einem allfälligen Rechtsmittelverfahren weitere im jeweils anwendbaren Verfahrensrecht vorgesehene Rechte wahrnehmen. Insbesondere können sie allenfalls vom Beihilfegeber verlangen, dass er ihnen eine beihilfegewährende Verfügung eröffnet, damit sie anschliessend Beschwerde bei der zuständigen Rechtsmittelinstanz erheben können. Das Recht sich am Verfahren zu beteiligen beziehungsweise die Eröffnung eines Entscheides zu verlangen leitet sich aus dem anwendbaren Verfahrensrecht (s. für den Bund Art. 6 i. V. m. Art. 48 VwVG) oder im Sinne einer Minimalgarantie aus Artikel 89 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 111 Absatz 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹³¹ (BGG) ab. Für die dafür erforderliche Parteistellung kann auf die Ausführungen zum Beschwerderecht der Konkurrenten in den Erläuterungen zu Artikel 39 VE-BHÜG verwiesen werden.

Art. 22 Rechte und Pflichten der Beihilfegeber und Beihilfeempfänger

Alle Beihilfegeber und die Beihilfeempfänger müssen der Überwachungsbehörde alle Auskünfte, Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen, die diese benötigt, um die Massnahme auf ihre Vereinbarkeit mit den beihilferechtlichen Bestimmungen zu beurteilen.¹³² Zwar ist die Überwachungsbehörde verpflichtet den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären, sie ist jedoch auf die Mitwirkung des Beihilfegebers und unter Umständen auch des Beihilfeempfängers angewiesen. Die Beihilfegeber haben zusätzlich Anmelde- und Mitteilungspflichten, die neben der hier beschriebenen Mitwirkungspflicht bestehen.

Die Beihilfegeber und Beihilfeempfänger haben kein Recht zur Verweigerung der Auskunft. Umgekehrt stehen der Überwachungsbehörde jedoch keine direkten Zwangsmittel zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht zur Verfügung. Kommen der Beihilfegeber oder -empfänger ihren Pflichten nicht nach, erhöhen sie das Risiko, dass die Überwachungsbehörde in ihrer Stellungnahme zum Schluss kommen wird, dass die Massnahme unzulässig ist.

Da die Überwachungsbehörde keine Verfügung erlässt, sondern eine unverbindliche Stellungnahme abgibt, handelt es sich nicht um ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung. Weder der Beihilfegeber noch der Beihilfeempfänger sind daher Parteien im Sinne von Artikel 6 VwVG. Die üblichen Parteirechte, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör, sind grundsätzlich nicht anwendbar. Der Beihilfeempfänger

¹³¹ SR **173.110**

¹³² Vgl. Art. 7 EU-Verordnung 2015/1589.

muss seine Rechte im Verfahren vor dem Beihilfegeber oder in einem allfälligen Beschwerdeverfahren wahren. Grundsätzlich wird der Beihilfeempfänger vor der zuständigen Beschwerdeinstanz auch die falsche Anwendung der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG rügen können. Dies hängt aber einerseits von der Ausgestaltung der konkreten kantonalen oder bundesrechtlichen Rechtsgrundlage für die Beihilfe¹³³ ab sowie andererseits vom anwendbaren Verfahrensrecht.¹³⁴

Der Beihilfegeber und der Beihilfeempfänger haben jedoch das Recht sich schriftlich zur Einleitung einer vertieften Prüfung zu äussern. Die Einleitung der vertieften Prüfung ist ein Zeitpunkt, in welchem neue Elemente bezüglich des Sachverhalts oder der einschlägigen Rechtslage aufgeworfen werden könnten. Entsprechend dürfen sich die Beihilfegeber oder der Beihilfeempfänger dann äussern. Zudem kann die Überwachungsbehörde die Beihilfegeber und Beihilfeempfänger zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen und ihnen zum Beispiel die Möglichkeit geben, sich zu den Eingaben von Konkurrenten zu äussern. Der Entscheid, ob ein weiterer Schriftenwechsel sinnvoll ist, liegt im Ermessen der Überwachungsbehörde. Die Überwachungsbehörde setzt für jede schriftliche Äusserung eine angemessene Frist.

Art. 23 Vereinfachte Verfahren

Die Überwachungsbehörde kann Erleichterungen für ihre Verfahren vorsehen. Solche Erleichterungen sind für Beihilfen sinnvoll, die nach Ansicht der Überwachungsbehörde ein geringes Risiko einer Wettbewerbsverzerrung mit sich bringen. Die Erleichterungen haben das Ziel, ein schnelles und weniger aufwändiges Prüfungsverfahren für solche Beihilfen zu schaffen. Die Überwachungsbehörde kann insbesondere eine erleichterte Anmeldung vorsehen. Die Details dieser Bestimmung werden noch geprüft und während der Vernehmlassung sowie anhand allfälliger Vernehmlassungsantworten ausgearbeitet.

Analog zum EU-Überwachungsverfahren sollen aber die Beihilfegeber nicht verpflichtet werden, nach diesen Richtlinien vorzugehen. Vielmehr können die Beihilfegeber jeweils auch nach dem ordentlichen Prüfungsverfahren vorgehen, wenn sie dies vorziehen.

3. Abschnitt: Mitteilungspflicht und Verfahren auf Erlass einer Verfügung

Art. 24 Mitteilungspflicht des Beihilfegebers

Die Mitteilungspflicht ist ein weiterer wichtiger Pfeiler des Beihilfeüberwachungsverfahrens. Eine Überwachung der Beihilfen und vor allem die Erhebung einer Beschwerde gegen eine als unzulässig eingeschätzte Beihilfe ist nur möglich, wenn die Überwachungsbehörde Kenntnis der gewährten Beihilfen erhält. Dies wird durch die Mitteilungspflicht sichergestellt. Dabei handelt sich nicht um eine typische verwaltungsrechtliche Pflicht. Einerseits, weil Behörden verpflichtet werden, andererseits, weil die Mitteilungspflicht nicht im eigentlichen Sinne durchgesetzt beziehungsweise ihre Verletzung sanktioniert werden kann.

¹³³ Danach beurteilt sich, ob ein Rechtsanspruch besteht.

¹³⁴ Vgl. dazu insb. die Änderung in Art. 83 Bst. k VE-BGG.

Im Idealfall gewährt der Beihilfegeber die Beihilfe erst nach Abschluss des Prüfungsverfahrens mit einer positiven Stellungnahme durch die Überwachungsbehörde. In solchen Fällen kommt der Mitteilungspflicht nur noch geringe Bedeutung zu. Sie dient in diesen Fällen dazu, dass die Überwachungsbehörde überprüfen kann, dass die Beihilfe tatsächlich so verabschiedet wurde, wie sie auch zur Prüfung unterbreitet worden ist. Dabei kann die Überwachungsbehörde auch sicherstellen, dass die Beihilfe ohne ihr Wissen nicht signifikant geändert wurde. Ob eine relevante Änderung erfolgt ist, kann nur die Überwachungsbehörde und nicht der Beihilfegeber entscheiden.

Wartet der Beihilfegeber jedoch die Stellungnahme nicht ab oder handelt entgegen einer Stellungnahme, die die Beihilfe als unzulässig erklärt, ist die Mitteilungspflicht von grosser Bedeutung. In diesen Fällen muss die Überwachungsbehörde Beschwerde erheben (s. Art. 37 ff. VE-BHÜG). Dies ist jedoch nur möglich, wenn die Überwachungsbehörde von der Beihilfe Kenntnis hat. Weder die Anmeldung der geplanten Beihilfen noch die nachträgliche Veröffentlichung in der Datenbank sind für diesen Zweck ausreichend. Auf Bundesebene verhindert das Durchführungsverbot nach Artikel 8 VE-BHÜG eine Beihilferegelung ohne Abwarten der Stellungnahme, weshalb die Mitteilungspflicht vor allem für die Überwachung von kantonalen Beihilfen wichtig ist.

Mitteilungspflicht als Mitwirkungspflicht des Beihilfegebers

Die Mitteilungspflicht ist eine zentrale Mitwirkungspflicht der Beihilfegeber. Ihre Verletzung wird zwar nicht direkt sanktioniert, hat jedoch erhebliche rechtliche Konsequenzen für den Beihilfegeber. Die Überwachungsbehörde kann während eines Zeitraums von zehn Jahren im Sinne eines Sicherungsnetzes ein besonderes Verfahren einleiten, wenn sie von einer nicht (korrekt) mitgeteilten Beihilfe Kenntnis erhält (s. Art. 27 ff. VE-BHÜG).

Zeitpunkt der Mitteilung

Unabhängig davon, ob das ordentliche Verfahren korrekt durchlaufen wurde, muss jeder Beihilfegeber der Überwachungsbehörde die (anstehende) Gewährung einer Beihilfe mitteilen. Sinnvollerweise erfolgt die Mitteilung so früh vor dem Inkrafttreten beziehungsweise dem Eintritt der Rechtskraft, damit die Überwachungsbehörde noch genügend Zeit hat, um angemessen reagieren zu können. In diesem Sinne stellt die Mitteilungspflicht sicher, dass die Überwachungsbehörde Beschwerde gegen eine Beihilfe erheben kann, wenn sie diese für unzulässig hält und damit, wo möglich, die Gewährung aufschiebt.

Dabei gilt eine Beihilfe grundsätzlich als gewährt, sobald der Beihilfeempfänger ein Recht auf die Beihilfe erhält. Das bedeutet, dass Umsetzungsbeihilfen oder Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Verfügungen als gewährt gelten, sobald die Verfügung rechtskräftig ist und vollstreckt werden kann. Beihilfen in der Form von Realakten sind in der Regel sofort gewährt. Bei öffentlich-rechtlichen Verträgen kommt es auf die konkrete Ausgestaltung des Vertrages an. In der Regel wird die Gewährung dem Vertragsabschluss entsprechen. Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Erlassen gelten im Zeitpunkt des Inkrafttretens als gewährt. Nicht ausschlaggebend sind in der Regel die effektiven Auszahlungen, die grundsätzlich erst nach der Gewährung erfolgen sollten.

Beihilferegelungen gewähren zwar grundsätzlich keine Beihilfen, sondern erst die darauf gestützten Umsetzungsbeihilfen. Dennoch gilt die Mitteilungspflicht auch für Beihilferegelungen, und zwar mit deren Publikation nach dem massgebenden Recht.

Mitzuteilende Rechtsakte

Die Mitteilungspflicht gilt für Ad-hoc-Beihilfen und Umsetzungsbeihilfen in der Form von Verfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Realakten (s. Bst. b und c). Sollte ausnahmsweise eine Beihilfe in Form eines Realakts gewährt werden, müsste dieser Realakt in geeigneter Form, beispielsweise in einem Schreiben an die Überwachungsbehörde mit einer Beschreibung des geplanten Realaktes, mitgeteilt werden. Dies erfolgt vor der geplanten Vornahme des Realaktes. Andernfalls riskiert der Beihilfegeber, dass er die per Realakt gewährte Beihilfe zurückverlangen muss.

Die Mitteilung der Umsetzungsbeihilfen ermöglicht es der Überwachungsbehörde, durch eine Beschwerde eine konkrete Normenkontrolle der betreffenden Beihilferegelung durch ein Gericht zu erwirken (s. Art. 37 Abs. 2 VE-BHÜG). Dies setzt für Umsetzungsbeihilfen gestützt auf Beihilferegelungen der Bundesversammlung und des Bundesrates voraus, dass eine andere Verwaltungsbehörde die Umsetzungsbeihilfe gewährt hat.

Aus Praktikabilitätsgründen umfasst die Mitteilungspflicht auch Erlasse. Zwar werden Erlasse unabhängig von einer Mitteilungspflicht publiziert, wodurch eine Kenntnisnahme der Überwachungsbehörde grundsätzlich möglich wäre. Dies setzt jedoch eine kontinuierliche Beobachtung der publizierten Erlasse sämtlicher Kantone und Gemeinden voraus. Dieser Aufwand soll vermieden werden. Die Beschwerdefrist für eine allfällige abstrakte Normenkontrolle läuft dennoch ab dem massgebenden Zeitpunkt der Veröffentlichung nach dem anwendbaren Recht (s. Art. 38 VE-BHÜG).

Analog zur Anmeldepflicht sind Umsetzungsbeihilfen, welche gestützt auf eine bereits als zulässig beurteilte Beihilferegelung gewährt werden, auch von der Mitteilungspflicht befreit (Bst. c). Während bei der Anmeldepflicht der Fokus auf der Tatsache liegt, ob bereits eine Prüfung stattgefunden hat, ist bei der Mitteilungspflicht entscheidend, ob die Zulässigkeit bereits abschliessend festgestellt wurde. Die Ausnahme von der Mitteilungspflicht dürfte die meisten Umsetzungsbeihilfen betreffen. Die Mitteilungspflicht gilt jedoch insbesondere für Umsetzungsbeihilfen, die gestützt auf als unzulässig beurteilten Beihilferegelungen gewährt werden. Diese Umsetzungsbeihilfen sind nur von der Anmeldepflicht befreit, da eine erneute Prüfung nicht sinnvoll, hingegen die Beschwerde gerade notwendig ist. Dabei ist zu beachten, dass ein Beschwerdeentscheid, welcher die Beihilferegelung als zulässig beurteilt, eine Stellungnahme der Überwachungsbehörde, welche sie zuvor als unzulässig beurteilte, übersteuert. Dies gilt auch umgekehrt.

Umsetzungsbeihilfen, welche auf bestehenden Beihilferegelungen beruhen, müssen grundsätzlich nicht mitgeteilt werden. Eine Mitteilungspflicht entsteht erst, wenn die Überwachungsbehörde die Beihilferegelung in ihrer Stellungnahme nach Artikel 47 Absatz 3 VE-BHÜG als unzulässig beurteilt (Bst. d Ziff. 2). Die Mitteilungspflicht für Umsetzungsbeihilfen bleibt bestehen, wenn die Stellungnahme der Überwachungsbehörde in einem darauffolgenden Beschwerdeentscheid eines Gerichts bestätigt wird (Bst. d Ziff. 1). Kommt das Gericht hingegen zum Schluss, dass die Beihilferegelung zulässig ist, unterstehen die gestützt darauf gewährten

Umsetzungsbeihilfen nicht mehr der Mitteilungspflicht (s. auch Art. 48 Abs. 2 VE-BHÜG).

Abs. 2

In Absatz 2 wird der Zeitpunkt und die Form der Mitteilungspflicht für Umsetzungsbeihilfen oder Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Verfügungen geregelt. Diese müssen der Überwachungsbehörde grundsätzlich gleichzeitig mit den Verfügungsadressaten eröffnet werden.¹³⁵ Die Beschwerdefrist für die Überwachungsbehörde knüpft auch an der Eröffnung an (s. Art. 38 VE-BHÜG). Die Pflicht zur Eröffnung der Verfügung an die Überwachungsbehörde macht diese jedoch nicht direkt zur Partei im Verfahren vor Beihilfegeber, stellt aber sicher, dass die Beihilfe erst mit Ablauf der Beschwerdefrist für die Überwachungsbehörde rechtskräftig werden kann. Allfällige aus Artikel 111 Absatz 2 BGG in Verbindung mit Artikel 36 VE-BHÜG abgeleitete Rechte der Überwachungsbehörde bleiben vorbehalten.

Abs. 3

Im Fall von Verträgen muss der Beihilfegeber der Überwachungsbehörde den Vertrag vor Beginn von dessen Erfüllung mitteilen. Besteht die Beihilfe aus einer Bürgschaft, Garantie oder einem ähnlichen Sicherungsvertrag zu Gunsten eines Dritten, ist für den Erfüllungszeitpunkt auf die (gesicherte) Hauptleistung abzustellen. Ob die Sicherung schliesslich in Anspruch genommen wird oder nicht, wird zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch offen sein. Der Beihilfeempfänger ist aber bei Sicherungsverträgen unter Umständen bereits mit dem Vertragsschluss begünstigt durch die Wirkungen des Sicherungsversprechens. Dies rechtfertigt es, für Sicherungsverträge nicht den Erfüllungszeitpunkt der subsidiären oder bedingten Sicherungszahlung als ausschlaggebend zu erachten, sondern bereits denjenigen der gesicherten Hauptleistungen. Damit kann zwar nicht verhindert werden, dass der Beihilfeempfänger bereits begünstigt wird. Die Überwachungsbehörde erhält jedoch die Möglichkeit bereits vor Beginn der Erfüllung der Hauptleistung das Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Art. 26 VE-BHÜG) einzuleiten. Indem die Überwachungsbehörde in einem entsprechenden Gesuch mittels vorsorglicher Massnahme, soweit nach dem anwendbaren Recht möglich,¹³⁶ die vorläufige Einstellung der Hauptleistung verlangt, kann sie die entstehende Begünstigung des Beihilfeempfängers und eine je nach Ausgang des Gerichtsverfahrens nötige Rückerstattung auf ein Minimum beschränken. Wollen Beihilfegeber und Beihilfeempfänger ein allfälliges Rückerstattungsverfahren ganz vermeiden, kann es sinnvoll sein, zwischen der Mitteilung des öffentlich-rechtlichen Vertrags an die Überwachungsbehörde und der Erfüllung der Hauptleistung genügend Zeit einzuplanen.

Bei Erlassen muss die Veröffentlichung mitgeteilt werden (Abs. 1 Bst. a), um sicherzustellen, dass die Überwachungsbehörde davon erfährt. Für Umsetzungsbeihilfen in der Form von Realakten wird der Zeitpunkt der Mitteilung aufgrund ihrer Formvielfalt und Seltenheit nicht spezifisch geregelt.

¹³⁵ Vgl. für den Bund Art. 34 ff. VwVG.

¹³⁶ Vgl. Regina Kiener, in: VwVG-Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 56 N. 18; für den Bereich des Kartellrechts BGE 130 II 149 E. 2.1.

Um das Zusammenspiel der Beihilfeüberwachung mit dem SuG sicherzustellen, wird klargestellt, dass die Eröffnung eines Antrages nach Artikel 19 Absatz 2 SuG an die Überwachungsbehörde die Mitteilungspflicht ebenfalls erfüllt. Der Beihilfegeber muss den öffentlich-rechtlichen Vertrag der Überwachungsbehörde nicht zusätzlich zu einem späteren Zeitpunkt mitteilen. Die Überwachungsbehörde ihrerseits kann so dann direkt gegen diesen ihr eröffneten Antrag vorgehen und innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung verlangen (vgl. Art. 26 Abs. 2 VE-BHÜG).

Art. 25. Ausnahmen von der Mitteilungspflicht

Abs. 1

Die Ausnahme für Beihilfen, die in Übereinstimmung mit den genannten völkerrechtlichen Verträgen gewährt werden, gilt auch für die Mitteilungspflicht (s. Erläuterungen zu Art. 7 VE-BHÜG).

Abs. 2

Die Bundesversammlung und der Bundesrat unterstehen der Mitteilungspflicht nicht, da die Überwachungsbehörde gegen von diesen gewährte Beihilfen keine Beschwerde erheben kann (Art. 36 Abs. 2 VE-BHÜG). Die Zustellungs- und Berichterstattungspflicht ist hingegen, gleich wie die Anmeldepflicht, anwendbar und stellt sicher, dass die Überwachungsbehörde Kenntnis aller von der Bundesversammlung und vom Bundesrat gewährten Beihilfen hat (s. Art. 49 VE-BHÜG).

Art. 26 Verfahren auf Erlass einer Verfügung

Beihilfen können nicht nur in Form einer Verfügung oder eines Erlasses, sondern auch durch öffentlich-rechtliche Verträge oder Realakte gewährt werden. Im Schweizer Verwaltungsverfahren sind mit wenigen Ausnahmen weder Realakte noch öffentlich-rechtliche Verträge zulässige Anfechtungsobjekte in Beschwerdeverfahren.¹³⁷ Aus diesem Grund ist im VE-BHÜG ein Artikel 25a VwVG nachgebildetes Vorgehen für die Überwachungsbehörde vorgesehen. Entsprechend kann für die Auslegung auch die zu diesem Artikel bestehende Praxis beigezogen werden. Somit ist in jedem Fall eine gerichtliche Beurteilung durch das zuständige Gericht möglich. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Gewährung einer Beihilfe durch einen Realakt nur die Ausnahme sein kann. Grundsätzlich ist für die Gewährung von Beihilfen eine gesetzliche Grundlage notwendig. Eine Gewährung nur durch Realakte verstösst gegen das Legalitätsprinzip.

Ein Vorgehen nach diesem Artikel ist nur erforderlich, wenn sonst kein zulässiges Anfechtungsobjekt – sprich keine anfechtbare Verfügung – vorliegt. So ist etwa die Gewährung von Beihilfen mittels Realakte nur möglich, wenn die verwaltungsrechtlichen Rechte und Pflichten des Beihilfeempfängers bereits im Gesetz hinreichend konkret geregelt sind, entsprechend müssen sie vor der Gewährung nicht noch zusätzlich mittels Verfügung konkretisiert werden. Geldüberweisungen oder das Überlassen von Infrastruktur oder Gegenständen zum Gebrauch stellen zwar Realakte dar, grundsätzlich stellen sie jedoch die Folge einer Verfügung dar und stellen deshalb in der

¹³⁷ Vgl. für den Bund Art. 44 VwVG oder Art. 31 VGG.

Regel nicht die Gewährung der Beihilfe, sondern nur noch deren Ausführung dar. Schlussendlich kommt es jeweils auf die genaue Ausgestaltung der Beihilfe an.

Eine Einschränkung des Geltungsbereichs von Artikel 26 VE-BHÜG besteht auch für die öffentlich-rechtlichen Verträge. Soweit der Beihilfegeber vor Vertragsschluss eine Verfügung erlässt (bspw. gemäss Art. 19 Abs. 3 SuG oder für den Zuschlag im öffentlichen Beschaffungsrecht gemäss Art. 41 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen¹³⁸), kann die Überwachungsbehörde bereits gegen diese Verfügung Beschwerde erheben und muss nicht nach dem vorliegenden Artikel vorgehen. Für Realakte kommt Artikel 26 VE-BHÜG sodann nur zum Zug, wenn die Überwachungsbehörde den streitgegenständlichen Realakt nicht bereits gestützt auf das kantonale Verfahrensrecht direkt anfechten kann.¹³⁹ Ist nach dem anwendbaren kantonalen Verfahrensrecht aber eine unmittelbare Anfechtung des Realaktes möglich, muss die Überwachungsbehörde nicht zuerst nach dem vorliegenden Artikel eine Verfügung verlangen. Der vorliegende Artikel stellt vielmehr sicher, dass in jedem Fall ein Anfechtungsobjekt erwirkt werden kann.

Die Überwachungsbehörde kann den Beihilfegeber ersuchen, dass er vom geprüften öffentlich-rechtlichen Vertrag zurücktritt oder dass er ihn auflöst oder anpasst. Ebenso kann sie beantragen, dass bereits durch Realakte gewährte Beihilfen vom Beihilfempfänger zurückgefordert werden. Wenn der Beihilfegeber mit der Einschätzung der Überwachungsbehörde einverstanden ist, wird er den Rücktritt, die Auflösung oder die Änderungen vornehmen. Beharrt er auf seiner eigenen Einschätzung, entscheidet er durch Verfügung (Abs. 4). Gegen diese ablehnende Verfügung kann die Überwachungsbehörde in der Folge eine Beschwerde an das zuständige Gericht erheben. Entspricht der Beihilfegeber dem Gesuch der Überwachungsbehörde, wird der Beihilfempfänger gestützt auf das anwendbare Verfahrensrecht beziehungsweise die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ebenfalls eine Verfügung verlangen können. Sowohl die Überwachungsbehörde als auch der Beihilfempfänger können somit eine gerichtliche Beurteilung erwirken.

Für Realakte sieht Absatz 3 ein ähnliches Vorgehen vor. In diesem Fall kann die Überwachungsbehörde den Beihilfegeber ersuchen, dass er die Beihilfegewährung unterlässt, einstellt oder widerruft. Auch hier kann sie zudem die Rückerstattung der Beihilfe beantragen. Die Überwachungsbehörde wird dem Beihilfegeber ein Gesuch mit den entsprechenden Anträgen stellen. Ist der Beihilfegeber mit den Anträgen einverstanden, entspricht er dem Gesuch. Ist er nicht einverstanden, erlässt er eine ablehnende Verfügung (Abs. 4).

Wenn der Beihilfegeber längere Zeit nicht auf das Ersuchen der Überwachungsbehörde reagiert, kann diese auch eine Rechtsverweigerungsbeschwerde beim zuständigen Gericht einreichen, um eine gerichtliche Beurteilung zu erwirken. Dem Bund stehen zudem die weiteren Mittel der Bundesaufsicht zur Verfügung (Art. 49 BV), falls ein kantonaler Beihilfegeber eine Rückforderung verzögern sollte.

Die Überwachungsbehörde muss gleichzeitig den Beihilfegeber ersuchen, die Rückerstattung von allfälligen bereits ausbezahlten Vorteilen beim Beihilfempfänger zu

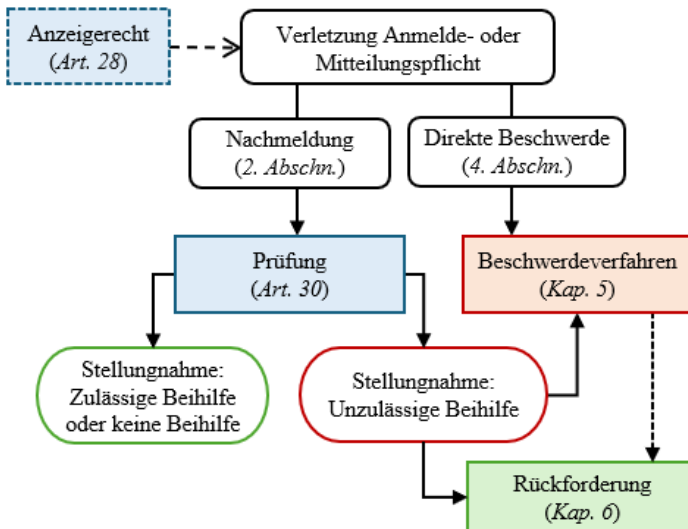
¹³⁸ SR 172.056.1

¹³⁹ Vgl. beispielsweise Art. 28 Abs. 4 des Gesetzes vom 31. August 2006 des Kantons Graubünden über die Verwaltungsrechtspflege (BR 370.100).

verlangen. Nur so kann sichergestellt werden, dass keine unzulässigen Beihilfen bestehen bleiben. Auch hier muss der Beihilfegeber mit Verfügung entscheiden, falls er die Rückerstattung nicht vornehmen möchte, und das zuständige Gericht wird auf Beschwerde der Überwachungsbehörde hin auch über diesen Punkt entscheiden müssen.

Gegen allfällige öffentlich-rechtliche Verträge oder Realakte der Bundesversammlung oder des Bundesrates kann die Überwachungsbehörde nicht vorgehen, da ihr diesfalls auch das Beschwerderecht fehlt (s. Art. 37 Abs. 4 VE-BHÜG). Möglich sind Beschwerden von Dritten (vgl. Ausführungen zu Art. 82 VE-BGG). Grundsätzlich müssen aber sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung auf die Gewährung von Beihilfen in diesen Formen verzichten aufgrund des Beihilfeverbots in Artikel 3 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens verzichten. Andernfalls riskiert die Schweiz ein Streitbeilegungsverfahren über die Frage der Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verträgen der in dieser Form gewährten Beihilfen. Solche Konstellationen sind in der Praxis aber ohnehin kaum denkbar.¹⁴⁰

4. Kapitel: Besondere Verfahren bei Verletzung der Anmelde- oder Mitteilungspflicht



1. Abschnitt: Grundsätze

Art. 27 Eröffnung von besonderen Verfahren

Im Fokus der besonderen Verfahren steht die Verletzung der Mitteilungspflicht. Denn wurde die Mitteilungspflicht verletzt, konnte kein Beschwerdeverfahren geführt wer-

¹⁴⁰ S. aber die Beispiele in Fn. 121.

den. Das Beschwerdeverfahren stellt sicher, dass keine unzulässigen Beihilfen gewährt werden. Es übernimmt grundsätzlich die Funktion, welche innerhalb der EU dem Durchführungsverbot zukommt. Die besonderen Verfahren sollen deshalb in erster Linie den Mangel korrigieren, dass das Beschwerdeverfahren umgangen wurde (s. auch Art. 38 VE-BHÜG).

Die Überwachungsbehörde kann besondere Verfahren von Amtes wegen einleiten. Sie ist nicht auf Anzeigen von Dritten angewiesen, auch wenn entsprechende Hinweise häufig der Auslöser sein können (s. Art. 28 VE-BHÜG). Die Eröffnung eines besonderen Verfahrens von Amtes wegen ermöglicht es der Überwachungsbehörde, auf der Grundlage unterschiedlicher Informationen, unabhängig von ihrer Herkunft, ein Verfahren zu führen.

Die Überwachungsbehörde wird von Amtes wegen ein besonderes Verfahren einleiten müssen, wenn sie eine Verletzung der Anmelde- oder Mitteilungspflicht festgestellt hat. In diesen Fällen besteht nämlich die Möglichkeit, dass eine unzulässige Beihilfe gewährt wurde, ohne dass diese von der Überwachungsbehörde überprüft wurde. Es ist zu erwarten, dass nicht angemeldete Beihilfen häufig auch nicht mitgeteilt werden, weil beispielsweise der Beihilfegeber davon ausgeht, dass es sich nicht um eine Beihilfe handelt oder weil er seine Pflichten übersehen hat.

Die Überwachungsbehörde muss jedoch nicht jeder (unglaubwürdigen) Information nachgehen, sondern hat einen gewissen Ermessensspielraum, ob sie ein besonderes Verfahren eröffnen möchte oder nicht.

Als besondere Verfahren kommen die Nachmeldung mit anschliessender Prüfung (Art. 29 ff. VE-BHÜG), die direkte Beschwerde gegen nicht (rechtzeitig) angemeldete, aber mitgeteilte Massnahmen (Art. 34 VE-BHÜG) sowie die direkte Beschwerde gegen nicht mitgeteilte Massnahmen (Art. 35 VE-BHÜG) in Betracht.

Art. 28 Anzeigerecht

Es ist jeglichen Dritten jederzeit möglich, der Überwachungsbehörde einen möglichen Verstoss gegen die beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG sowie gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes anzuzeigen. Dieses Anzeigerecht ist der Aufsichtsbeschwerde in Artikel 71 VwVG, die sich grundsätzlich auf Bundesbehörden bezieht, oder vergleichbaren kantonalen Rechtsbehelfen nachgebildet. Die angezeigten Verstösse können sowohl von Bundesbehörden als auch von kantonalen Behörden ausgehen. Der Regelung kommt deklaratorische Bedeutung zu, da das Anzeigerecht der Verwirklichung von verfassungsrechtlichen Geboten¹⁴¹ und der Verwaltungskontrolle dient.¹⁴²

Die anzeigende Person erhält durch die Anzeige keine Parteistellung in einem allfälligen Prüfungsverfahren. Es entspricht jedoch der Praxis zu Artikel 71 Absatz 2

¹⁴¹ Vgl. insb. Art. 5, Art. 33 BV, Art. 49 Abs. 2 oder Art. 178 BV.

¹⁴² Vgl. Stefan Vogel, in: VwVG-Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 71 N 2 und 14 m.w.H.

VwVG, dass eine Behörde eine kurze Antwort auf die Anzeige gibt, in der sie ihr etwa mitteilt, wie mit der Anzeige verfahren wurde.¹⁴³

Das Anzeigerecht steht in einem gewissen Zusammenhang mit den Bestimmungen über die besonderen Verfahren. Nach Artikel 27 VE-BHÜG kann die Überwachungsbehörde besondere Verfahren von Amtes wegen einleiten, wenn sie eine Verletzung der Anmelde- oder Mitteilungspflicht festgestellt hat. Dies könnte zum Beispiel durch eine Anzeige einer Drittperson geschehen.

Schliesslich liegt es im Ermessen der Überwachungsbehörde festzustellen, ob der angezeigte Sachverhalt eine einfache Prüfung rechtfertigt (Opportunitätsprinzip).

2. Abschnitt: Nachmeldung und Prüfung im besonderen Verfahren

Art. 29 Nachmeldung

Die Mitteilungspflicht ist zentral für das ordnungsgemässe Funktionieren des Beihilfeüberwachungssystems, da die Überwachungsbehörde nur gegen Beihilfen Beschwerde erheben kann, von denen sie Kenntnis hat. Das VE-BHÜG regelt deshalb ausdrücklich, wie die Überwachungsbehörde bei einer Verletzung dieser Pflicht vorgehen soll, wenn sie nicht direkt nach Artikel 35 VE-BHÜG eine Beschwerde erheben kann.

Erhält die Überwachungsbehörde Kenntnis von einer nicht mitgeteilten Beihilfe, kann sie inners 30 Tagen eine Nachmeldung aller für ein Prüfungsverfahren notwendigen Informationen verlangen. Kenntnis kann die Überwachungsbehörde beispielsweise durch eine Anzeige oder durch eigene Nachforschungen erhalten. Dabei reicht in der Regel nicht ein einfacher Verdacht aus, sondern es ist die Kenntnisnahme des Rechts- oder Realakts, durch den die Beihilfe gewährt wurde, notwendig.

Der Beihilfegeber und der Beihilfeempfänger müssen in der Folge alle für die Prüfung erforderlichen Auskünfte erteilen. Häufig werden nicht mitgeteilte Beihilfen auch nicht angemeldet, womit beide Pflichten verletzt wären. Ob die Beihilfe ursprünglich angemeldet worden ist, spielt aber für die Anwendung von Artikel 31–35 VE-BHÜG (2. und 3. Abschnitt) nur insofern eine Rolle, als dass unter Umständen keine Nachmeldung mehr nötig ist. Ein Beihilfegeber kann beispielsweise auch das Beihilfevorhaben anmelden, die Beihilfe dann aber in der Folge anders und somit auf unzulässige Weise gewähren, ohne sie mitzuteilen.

Die Überwachungsbehörde kann folglich von einer Nachmeldung absehen, wenn bereits ein Prüfungsverfahren durchlaufen wurde. Der Ermessensspielraum der Überwachungsbehörde ist dabei allerdings gering. Ein Verzicht auf ein Prüfungsverfahren kann zum Beispiel dann sinnvoll sein, wenn kurz zuvor eine ähnliche Beihilfe geprüft und als zulässig beurteilt worden ist. Ist sich die Überwachungsbehörde hingegen sicher, dass die Beihilfe unzulässig ist, kann sie auch nach Artikel 35 VE-BHÜG direkt Beschwerde beim zuständigen Gericht erheben, ohne zuvor eine Nachmeldung zu verlangen.

¹⁴³ Vgl. Bundesrat, Entscheid vom 28. Mär. 1979, VPB 43 (1979) Nr. 82, E. II.2; Stefan Vogel, in: VwVG-Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen, 2019, Art. 71 N. 37 ff.; Oliver Zibung, in: VwVG-Praxiskommentar, 3. A., Zürich 2023, Art. 71 N. 32 ff.

Da die Beihilfe unter Umständen bereits seit langem gewährt worden ist, rechtfertigt es sich, der Überwachungsbehörde, wo nötig und sinnvoll, Zeit wie für ein ordentliches Verfahren zu geben. Damit ist sichergestellt, dass sie anschliessend nur Beschwerden gegen Beihilfen führt, bei denen sich die Bedenken betreffend Zulässigkeit bestätigt haben.

Erhält die Überwachungsbehörde Kenntnis von einer Beihilferegelung, die nicht mitgeteilt worden ist, und hat Anlass zu Bedenken über die Zulässigkeit, so kann sie bereits während des besonderen Verfahrens gegen darauf gestützte neu gewährte Umsetzungsbeihilfen Beschwerde erheben oder nach Artikel 26 VE-BHÜG vorgehen. Eine Nachmeldung ist nicht zielführend, solange das besondere Verfahren betreffend die Beihilferegelung nicht abgeschlossen ist. Mit der Beschwerde kann die Überwachungsbehörde verhindern, dass eine neue Umsetzungsbeihilfe rechtskräftig gewährt wird. Die Gewährung von neuen Umsetzungsbeihilfen zu verhindern ist je nach Bedeutung der betroffenen Beihilfen angezeigt. Möglich ist aber auch, dass die Überwachungsbehörde abwartet, bis feststeht, ob die Beihilferegelung unzulässig ist, um unnötige Verfahren zu vermeiden.

Kommt die Überwachungsbehörde in der Prüfung im besonderen Verfahren zum Schluss, dass es sich um eine unzulässige Beihilferegelung handelt beziehungsweise wenn sie bereits eine negative Stellungnahme abgegeben hat, richtet sich das Vorgehen nach Artikel 31 VE-BHÜG. Ab diesem Zeitpunkt muss sie Beschwerde gegen darauf gestützte Umsetzungsbeihilfen erheben, um die Gewährung neuer Beihilfen zu verhindern.

Im Beschwerdeverfahren gegen die Umsetzungsbeihilfe kann das Gericht auch vorfrageweise die Beihilferegelung überprüfen (konkrete Normenkontrolle). Ob in einer solchen Konstellation das gerichtliche Verfahren sistiert werden sollte, bis die Prüfung der Beihilferegelung durch die Überwachungsbehörde abgeschlossen ist, wird das zuständige Gericht anhand des anwendbaren Verfahrensrechts im konkreten Fall entscheiden müssen.

Art.30 Prüfung im besonderen Verfahren

Das Prüfungsverfahren im besonderen Verfahren läuft nach der Nachmeldung grundsätzlich gleich ab wie das Prüfungsverfahren bei einer ordentlichen Anmeldung. In Absatz 1 ist deshalb ein Verweis auf den Artikel 11 (Bestätigung der Anmeldung) und den 2. Abschnitt des 3. Kapitels (Prüfungen) VE-BHÜG vorgesehen. Es gelten die allgemeinen Verfahrensbestimmungen nach dem 9. Kapitel VE-BHÜG.

Die Überwachungsbehörde bestätigt dem Beihilfegeber den Eingang der Nachmeldung oder verlangt, falls erforderlich, ergänzende Informationen. Sie schliesst die Prüfung im Rahmen des besonderen Verfahrens mit einer Stellungnahme ab, der die Rechtswirkungen nach Artikel 18 VE-BHÜG zukommen.

Die Überwachungsbehörde kann zwar ein besonderes Verfahren betreffend Beihilfen der Bundesversammlung oder des Bundesrates einleiten, jedoch nur bis zur Stellungnahme. Es ist keine Beschwerde möglich (s. die Ausführungen zu Art. 36 Abs. 2 VE-BHÜG). Zulässig und notwendig ist hingegen die Beschwerde nach Artikel 36 ff. VE-BHÜG gegen Umsetzungsbeihilfen einer anderen Verwaltungseinheit des Bundes

oder eines Kantons gestützt auf Beihilferegelungen der Bundesversammlung oder des Bundesrates.

3. Abschnitt: Verfahren zur Beseitigung unzulässiger Beihilfen und deren Rückforderung

Art. 31 Verfahren bei als unzulässig beurteilten Einzelbeihilfen

Die Überwachungsbehörde kann Verfügungen oder andere Rechts- oder Realakte von Beihilfegebern nicht aufheben. Dies können nur die Beihilfegebe oder das zuständige Gericht. Damit ein entsprechendes Verfahren eingeleitet werden kann, ersucht die Überwachungsbehörde bei Umsetzungsbeihilfen oder Ad-hoc-Beihilfen in der Form einer Verfügung den Beihilfegeber, die als unzulässig beurteilte Verfügung innert angemessener Frist zu widerrufen und die Rückerstattung allfälliger Vorteile des Beihilfeempfängers zu verlangen. Wenn der Beihilfegeber mit der Stellungnahme beziehungsweise den Anträgen der Überwachungsbehörde einverstanden ist, kann er entweder seine ursprüngliche Verfügung widerrufen oder entsprechend den Anträgen der Überwachungsbehörde neu verfügen. Er muss dabei allfällige Vorteile des Beihilfeempfängers zurückfordern (Abs. 2). Der Beihilfeempfänger kann diese neue Verfügung unter den Voraussetzungen des anwendbaren Verfahrensrechts beim zuständigen Gericht anfechten.

Wenn der Beihilfegeber hingegen nicht mit der Stellungnahme und den Anträgen der Überwachungsbehörde einverstanden ist, muss er seine Ablehnung verfügen. Gegen diese Verfügung kann die Überwachungsbehörde beim zuständigen Gericht Beschwerde erheben.

Wenn der Beihilfegeber längere Zeit nicht auf das Ersuchen der Überwachungsbehörde reagiert, kann diese auch eine Rechtsverzögerung- oder verweigerungsbeschwerde beim zuständigen Gericht einreichen, um eine gerichtliche Beurteilung zu erwirken. Der unbenutzte Ablauf der von der Überwachungsbehörde angesetzten angemessenen Frist alleine reicht zwar in der Regel noch nicht aus, stellt aber ein starkes Indiz für eine Rechtsverzögerung oder -verweigerung dar. Dem Bund stehen zudem die weiteren Mittel der Bundesaufsicht zur Verfügung (s. Art. 49 BV), falls eine kantonaler Beihilfegeber eine Rückforderung verzögern sollte.

Beurteilt die Überwachungsbehörde eine nicht mitgeteilte Umsetzungsbeihilfe in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages als unzulässig, verlangt die Überwachungsbehörde vom Beihilfegeber den Rücktritt vom Vertrag, die Auflösung oder die Anpassung des Vertrages. Dabei kommt es darauf an, ob die Beihilfe der eigentliche Hauptgegenstand des Vertrages oder lediglich ein untergeordneter Teil ist. Der Beihilfegeber kann dabei, soweit möglich, nach den Bedingungen des jeweiligen Vertrages vorgehen. Je nach Situation kann aber auch eine ausserordentliche Auflösung notwendig werden. In jedem Fall muss der Beihilfegeber (auch) verfügen, damit ein Anfechtungsobjekt für eine gerichtliche Beurteilung besteht.

Handelt es sich bei der nicht mitgeteilten und von der Überwachungsbehörde als unzulässig beurteilten Umsetzungsbeihilfe oder Ad-hoc-Beihilfe ausnahmsweise um einen Realakt, kann die Überwachungsbehörde vom Beihilfegeber verlangen, dass er die Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft und dass er die Rückerstattung allfälliger Vorteile des Beihilfeempfängers verlangt. Dieses Vorgehen ist an Artikel 25a

VwVG sowie an die Regelung für mitgeteilte, aber unzulässige Realakte angelehnt (s. Art. 26 VE-BHÜG). Ist der Beihilfegeber einverstanden mit der Stellungnahme und den Anträgen der Überwachungsbehörde, folgt er diesen (Unterlassen, Einstellen oder Widerrufen). Er verlangt zudem die Rückerstattung allfälliger Vorteile (Abs. 2). Der Beihilfeempfänger wird diesfalls gestützt auf das anwendbare Verfahrensrecht beziehungsweise die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) eine Verfügung verlangen und unter den Voraussetzungen des anwendbaren Verfahrensrechts eine gerichtliche Beurteilung erwirken können.

Ist der Beihilfegeber nicht einverstanden mit der Stellungnahme und den Anträgen der Überwachungsbehörde, muss er dies in einer Verfügung entscheiden, welche die Überwachungsbehörde vor dem zuständigen Gericht anfechten kann.

Der ordentliche Beschwerdeweg nach dem anwendbaren kantonalen Verfahrensrecht ermöglicht im Falle einer kantonalen Beihilfe eine eigenständige innerkantonale Überprüfung und, wo nötig, eine Selbstkorrektur. Ein Weiterzug an das Bundesgericht ist grundsätzlich möglich, wenn die Voraussetzungen des BGG erfüllt sind (vgl. dazu auch Art. 83 Bst. k und m VE-BGG).

Gibt das Gericht der Überwachungsbehörde recht, muss der Beihilfeempfänger die gewährte Beihilfe zurückerstatten.

Art. 32 Verfahren bei als unzulässig beurteilten Ad-hoc-Beihilfen in der Form eines Erlasses

Es ist möglich, dass eine Ad-hoc-Beihilfe (s. die Erläuterungen zu Art. 2 Bst. d VE-BHÜG) in der Form eines Erlasses gewährt wird. Wurde eine Ad-hoc-Beihilfe in der Form eines Erlasses nicht mitgeteilt, kommt eine abstrakte Normenkontrolle vor Gericht nicht mehr in Frage, weil die Beschwerdefrist (s. Art. 38 VE-BHÜG) in aller Regel bereits abgelaufen ist. Falls dies ausnahmsweise nicht der Fall sein soll, muss die Überwachungsbehörde nach Artikel 35 VE-BHÜG vorgehen. Eine konkrete Normenkontrolle ist im Normalfall ebenfalls ausgeschlossen, da die Beihilfe direkt durch den Erlass gewährt wurde und keine Umsetzungsbeihilfen mehr notwendig sind, die von der Überwachungsbehörde angefochten werden könnten. Ein Beispiel für eine solche Ad-hoc-Beihilfe könnte ein Rechtssatz sein, der einmalige Steuer- oder Schuldenerlasse für konkrete Beihilfeempfänger regelt. Diese Beihilfen kennzeichnen sich dadurch, dass die Begünstigung durch eine negative Leistung beziehungsweise einen Forderungsverzicht entsteht. Bei entsprechenden Beihilfen ist es vorstellbar, dass die Beihilfe ex lege gewährt ist. Es wird dabei aber auf die konkrete Ausgestaltung des Rechtssatzes ankommen. Sind beispielsweise zusätzlich Veranlagungsverfügungen vorgesehen, kann die Überwachungsbehörde grundsätzlich auch Beschwerde gegen diese Verfügungen erheben, mit welchen die Entstehung beziehungsweise der Erlass der Steuerforderung konkretisiert wird.

Die Überwachungsbehörde kann im Falle von Ad-hoc Beihilfen durch Erlass beziehungsweise Rechtssatz beim zuständigen Beihilfegeber beantragen, dass er innert angemessener Frist die Rückerstattung allfälliger Vorteile des Beihilfeempfängers in die Wege leitet. In der Regel wird dies für den Beihilfegeber jedoch nur möglich sein, wenn der entsprechende Erlass geändert oder ein neuer Erlass ausgearbeitet wird. Eine Beihilfe, die durch einen Erlass (bspw. ein kantonales Gesetz) gewährt wurde, kann

grundsätzlich auch nur in dieser Form wieder weggenommen werden. Eine Verfügung wird dazu in aller Regel nicht genügen. Es kommt jedoch auf die konkrete Ausgestaltung des betroffenen Erlasses sowie des anwendbaren Verfahrens- oder Organisationsrechts an. Entsprechend lässt Absatz 2 offen, in welcher Form der Beihilfegeber entscheiden muss. Entscheidet der Beihilfegeber durch Erlass, ermöglicht dies der Überwachungsbehörde unter Umständen den Rechtsweg über die abstrakte Normenkontrolle gegen die neuen Bestimmungen zu beschreiten und eine gerichtliche Beurteilung zu erwirken. Dies jedoch nur, wenn die neuen oder geänderten Bestimmungen selber wiederum eine Beihilfe darstellen.¹⁴⁴ Wenn der Beihilfegeber in einer Form, die keine Anfechtung erlaubt, entscheidet oder untätig bleibt, kann der Bund bei kantonalen Beihilfen auf weitere Mittel der Bundesaufsicht¹⁴⁵ zurückgreifen. Dadurch kann die korrekte Anwendung des BHÜG beziehungsweise der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge sichergestellt werden.

Art. 33 Verfahren bei als unzulässig beurteilten Beihilferegungen

Kommt die Überwachungsbehörde in ihrer Stellungnahme im Rahmen des besonderen Verfahrens zum Schluss, dass eine nicht mitgeteilte Beihilferegung unzulässig ist, ist der Beihilfegeber verpflichtet, alle den Erlass anwendenden Beihilfegeber, die gestützt auf die als unzulässig beurteilte Beihilferegung Umsetzungsbeihilfen gewähren könnten, auf ihre (zukünftige) Mitteilungspflicht hinzuweisen. Es soll nicht an der Überwachungsbehörde liegen, herauszufinden, welche Beihilfegeber gestützt auf die unzulässige Beihilferegung Umsetzungsbeihilfen erlassen könnten. Sobald ihr jedoch Umsetzungsbeihilfen mitgeteilt werden, ist sie verpflichtet, dagegen vorzugehen, das heisst eine Beschwerde beim zuständigen Gericht zu erheben. Diese Pflicht ergibt sich aus der Beschwerdepflicht.

Neben den Beschwerden gegen neue Umsetzungsbeihilfen muss die Überwachungsbehörde auch die Rückerstattung bereits gewährter und ausbezahlter Umsetzungsbeihilfen, die sich auf die von ihr als unzulässig beurteilte Beihilferegung stützen, veranlassen. Sie verlangt dazu bei den einzelnen Beihilfegeber deren Widerruf und die Rückforderung allfälliger Vorteile des Beihilfegebers. Das konkrete Vorgehen richtet sich nach Artikel 31 VE-BHÜG.

4. Abschnitt: Direkte Beschwerde ohne Nachmeldung

Art. 34 Beschwerdepflicht bei Beihilfen, die vor einer Stellungnahme der Überwachungsbehörde mitgeteilt werden

Wenn der Beihilfegeber keine Anmeldung durchführt oder die Beihilfe zu einem Zeitpunkt gewährt, bevor die Stellungnahme der Überwachungsbehörde erfolgen kann, ist die Überwachungsbehörde verpflichtet, Beschwerde zu erheben. In Bezug auf Beihilfen des Bundes verhindert das Durchführungsverbot ein entsprechendes Vorgehen des Beihilfegebers.

¹⁴⁴ Vgl. bspw. Art. 87 BGG.

¹⁴⁵ Vgl. dazu anstatt vieler Giovanni Biaggini, Kommentar BV, 2. A., Zürich 2017, Art. 49 N. 25.

Erhält die Überwachungsbehörde Kenntnis von einer nicht angemeldeten Beihilfe, die aber noch nicht (rechtskräftig) gewährt wurde, kann sie zunächst den Beihilfegeber auf die Anmelde- und Mitteilungspflicht hinweisen. Teilt der Beihilfegeber eine Beihilfe gemäss Artikel 24 VE-BHÜG mit, ohne aber zuvor das ordentliche Verfahren durchlaufen zu haben, muss die Überwachungsbehörde sofort Beschwerde erheben. Dies bedeutet, dass sie somit innerhalb der Beschwerdefrist handeln muss und nur auf eine Beschwerde verzichten kann, wenn sie ihre Bedenken innerhalb dieser Frist ausräumen kann. In dieser Konstellation kann sie die Gewährung der Beihilfe durch die Beschwerde und der daraus folgenden aufschiebenden Wirkung verhindern, weshalb es nicht opportun ist, zunächst ein besonderes Verfahren zu eröffnen. Es erfolgt in dieser Konstellation keine Prüfung nach dem 2. Abschnitt des 3. Kapitels VE-BHÜG durch die Überwachungsbehörde.

Handelt es sich bei der nicht mitgeteilten Beihilfe um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag oder ausnahmsweise um einen Realakt, ist in der Regel keine unmittelbare Beschwerde möglich. Die Überwachungsbehörde muss zunächst nach dem Verfahren auf Erlass einer Verfügung (s. Art. 26 VE-BHÜG) vorgehen und, wo nötig, vorsorgliche Massnahmen beantragen. Sobald jedoch der Beihilfegeber verfügt hat, kann sie dagegen Beschwerde erheben.

Möglich ist auch, dass der Beihilfegeber die Beihilfe zwar anmeldet, aber sofort danach gewährt und mitteilt. Auch in diesem Fall muss die Überwachungsbehörde Beschwerde erheben, um die rechtskräftige Gewährung der nicht geprüften Beihilfe zu verhindern.

Art. 35 Beschwerde bei Verletzung der Mitteilungspflicht

Wird die Eröffnungspflicht¹⁴⁶ gegenüber einer Bundesbehörde wie der Überwachungsbehörde verletzt, stellt dies einen Eröffnungsmangel dar. Die Mitteilungspflicht nach Artikel 24 VE-BHÜG ist eine entsprechende Eröffnungspflicht. Die Folge einer mangelhaften Eröffnung ist grundsätzlich, dass die betroffene Verfügung oder der Entscheid für die Bundesbehörde nicht in Rechtskraft erwächst. Die Bundesbehörde kann deshalb, sobald sie Kenntnis erhält, die Verfügung oder den Entscheid auch nachträglich anfechten.¹⁴⁷ Dies jedoch nur innert der 30-tägigen Beschwerdefrist, die ab Kenntnis der Beihilfegewährung durch die Überwachungsbehörde läuft (s. Art. 38 VE-BHÜG). Der vorliegende Artikel stellt sicher, dass der Überwachungsbehörde diese Beschwerdemöglichkeit neben der neu durch das VE-BHÜG spezialgesetzlich vorgesehenen Nachmeldung erhalten bleibt und nicht übersteuert wird. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass Erlasse mit Ablauf der Beschwerdefrist wirksam werden. Die fehlende Mitteilung an die Überwachungsbehörde nach Artikel 24 VE-BHÜG kann den Eintritt der Wirksamkeit nicht verhindern. Die Überwachungsbehörde kann diesfalls nur noch nach Artikel 33 beziehungsweise 32 VE-BHÜG vorgehen.

¹⁴⁶ Vgl. dazu insb. Verordnung über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonaler Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 8. November 2006, SR **173.110.47**.

¹⁴⁷ Vgl. dazu Urteil 1C_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.3.1; Yannick Fuchs/Markus Müller, Behördenbeschwerde als Mittel der Bundesaufsicht, ZBI 124/2023, S. 459–480, 470.

Eine Beschwerde kommt grundsätzlich in Frage, wenn die Überwachungsbehörde schnell (während der laufenden Beschwerdefrist) zur Überzeugung gelangt, dass die Beihilfe unzulässig ist, beispielsweise weil sie bereits einen ähnlichen Fall geprüft hat und ihr die notwendigen Informationen bereits vorliegen. Dies ist auch der Fall, wenn die Überwachungsbehörde im Rahmen einer ordentlichen Prüfung eine negative Stellungnahme abgegeben hat, die Gewährung der Beihilfe aber schliesslich nicht mitgeteilt wurde. In diesem Fall ist eine Nachmeldung nicht mehr erforderlich. In aller Regel wird die Überwachungsbehörde jedoch nicht über genügend Informationen für eine eindeutige Beurteilung verfügen und ist deshalb auf das Vorgehen nach den Artikeln 29 und 30 VE-BHÜG angewiesen. Artikel 35 VE-BHÜG wird deshalb voraussichtlich nur in Ausnahmefällen zum Tragen kommen. Es obliegt der Überwachungsbehörde zu entscheiden, welches Vorgehen zielführender ist.

Handelt es sich bei der nicht mitgeteilten Massnahme um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag oder ausnahmsweise um einen Realakt, ist keine unmittelbare Beschwerde möglich, weshalb die Überwachungsbehörde zunächst ein Anfechtungsobjekt erwirken muss. Sie kann nach Artikel 26 VE-BHÜG vorgehen. Gegen Beihilfen der Bundesversammlung sowie des Bundesrates kann die Überwachungsbehörde keine Beschwerde erheben, auch wenn sie nicht mitgeteilt worden sind (s. Art. 37 Abs. 4 VE-BHÜG bzw. Art. 189 Abs. 4 BV). Grundsätzlich müssen aber sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung auf die Gewährung von Beihilfen in diesen Formen verzichten aufgrund des Beihilfeverbots in Artikel 3 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 13 des Stromabkommens verzichten. Andernfalls riskiert die Schweiz ein Streitbeilegungsverfahren über die Frage der Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verträgen der in dieser Form gewährten Beihilfen. Solche Konstellationen sind in der Praxis aber ohnehin kaum denkbar.¹⁴⁸

5. Kapitel: Beschwerdeverfahren

Vorbemerkung

Die Beihilfe ist nicht an eine bestimmte Form gebunden und kann in Form einer Verfügung, eines Erlasses, eines öffentlich-rechtlichen Vertrags oder ausnahmsweise eines Realakts gewährt werden. Um am bestehenden Rechtssystem beziehungsweise Verfahrensrecht anknüpfen zu können, wird im vorliegenden Kapitel des VE-BHÜG, wo möglich, jeweils die Rechtsform «Verfügung» oder «Erlass» verwendet, anstatt der generelle Begriff «Beihilfe». Dies erleichtert auch das Zusammenspiel mit dem anwendbaren Verwaltungsverfahrenrecht.

Die Bestimmungen des 5. Kapitels gelten für alle kantonalen Rechtsmittelverfahren (erste und zweite Instanz), die das Beihilferecht betreffen, auch wenn diese im kantonalen Recht nicht als Beschwerdeverfahren bezeichnet werden. In Rechtsmittelverfahren betreffend Beihilfen, die von einem Beihilfegeber des Bundes gewährt wurden, gilt das vorliegende Kapitel für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Für das Verfahren vor dem Bundesgericht gehen die Bestimmungen des BGG vor.

¹⁴⁸ S. aber die Beispiele in Fn. 121.

Art. 36 *Beschwerdelegitimation der Überwachungsbehörde*

Die Bestimmung regelt sowohl die zulässigen Anfechtungsobjekte als auch die Legitimation der Überwachungsbehörde für deren Beschwerde.¹⁴⁹ Die Artikel 36 und 37 VE-BHÜG stellen sicher, dass die Überwachungsbehörde auch ohne eigene Rechtspersönlichkeit gegen Beihilfen anderer Bundesbehörden Beschwerde erheben kann. Es handelt sich um die notwendige spezialgesetzliche Regelung nach Artikel 37 VGG in Verbindung mit Artikel 48 Absatz 2 VwVG, Artikel 37a Absatz 2 VE-VGG und Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe d BGG.¹⁵⁰

Die Überwachungsbehörde kann Beschwerde gegen Umsetzungsbeihilfen und Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Verfügungen, Verfügungen betreffend Umsetzungsbeihilfen in der Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen oder ausnahmsweise von Realakten (s. insb. Art. 26 Abs. 3 und Art. 31 Abs. 3 VE-BHÜG) sowie gegen Beihilferegungen und Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Erlassen erheben.

Sie kann Beschwerde gegen Beihilfen aller Beihilfegeber mit Ausnahme der Bundesversammlung sowie des Bundesrats erheben (Abs. 2). Damit sind Beihilfegeber der Kantone, Gemeinden und die übrigen Bundesbehörden (Departemente, Ämter oder andere Verwaltungseinheiten) erfasst.

Der Umstand, dass die Überwachungsbehörde abstrakt gegen Beihilferegungen und Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Erlassen der übrigen Bundesbehörden (insb. Departemente, Ämter, etc.) vorgehen kann, bedingt eine Änderung von Artikel 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹⁵¹ (VGG). Aktuell ist eine abstrakte Normenkontrolle auf Bundesebene nämlich nicht vorgesehen. In Artikel 31 VGG ist daher neu vorzusehen, dass das Bundesverwaltungsgericht auch für Beschwerden nach diesem Artikel zuständig ist (s. dazu die Ausführungen zu Art. 31a VE-VGG in Ziff. 2.2.8.2).

Für Fälle, in denen die Überwachungsbehörde nicht verpflichtet ist, Beschwerde zu erheben (s. Art. 37 VE-BHÜG), statuiert der vorliegende Artikel ein Beschwerderecht der Überwachungsbehörde. Beispielsweise besteht keine Beschwerdepflicht nach der ersten gerichtlichen Beurteilung einer Beihilfe. In solchen Fällen kann die Überwachungsbehörde entscheiden, ob sie sich der gerichtlichen Beurteilung anschliesst oder das Verfahren weiterzieht.

Art. 37 *Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde*

Die Überwachungsbehörde muss Beschwerde gegen eine Beihilfe erheben, wenn sie zuvor in ihrer Stellungnahme zum Schluss gekommen ist, dass diese Beihilfe gegen die beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge verstösst und sie die Beihilfe somit als unzulässig beurteilt. Hat der Beihilfegeber die Beihilfe nach der Stellungnahme der Überwachungsbehörde entsprechend angepasst, kann die Beschwerdepflicht entfallen. Entscheidend ist in solchen Fällen die Beurteilung der

¹⁴⁹ S. für das Beschwerderecht der WEKO auch Artikel 39 Abs. 2 E-KG; BBl 2023 1464, S. 4 sowie BBl 2023 1463, S. 44.

¹⁵⁰ S. bspw. Urteil 1C_66/2015 vom 12. November 2015 E. 1.2.4 in fine.

¹⁵¹ SR 173.32

Überwachungsbehörde, ob sie die Beihilfe durch die Änderungen als zulässig erachtet.

In ihrer Beschwerde muss die Überwachungsbehörde die Aufhebung der Beihilfe verlangen. Im Fall von Umsetzungsbeihilfen ist die Aufhebung nur möglich für die konkrete Umsetzungsbeihilfe und nicht gleichzeitig für die Beihilferegelung, auf die sie gestützt ist. Die Zulässigkeit der Beihilferegelung kann aber im Rahmen des Beschwerdeverfahrens gegen die Umsetzungsbeihilfe vorfrageweise geprüft werden (konkrete Normenkontrolle). Wird die Beschwerde von der zuständigen Rechtsmittelinstanz vollständig gutgeheissen, führt dies zur Aufhebung der angefochtenen Beihilfe. Daneben muss die Überwachungsbehörde immer auch die Rückforderung allfälliger Vorteile verlangen, um sicherzustellen, dass die rechtswidrige Beihilfe möglichst geringfügige schädliche Auswirkungen auf den Wettbewerb hat.

Handelt es sich bei der angefochtenen Beihilfe um eine Beihilferegelung, sollte keine Rückforderung notwendig sein beziehungsweise ist die Rückforderung von allenfalls bereits gewährten Umsetzungsbeihilfen separat zu erwirken. Auch bei Ad-hoc-Beihilfen in der Form eines Erlasses kann die Rückforderung je nach Ausgestaltung der Beihilfe nicht Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle sein. Gerichte können aufgrund der Gewaltenteilung einen Erlass grundsätzlich nur aufheben, aber nicht abändern, auch wenn in gewissen Kantonen die Schaffung von Übergangsregelungen möglich ist.¹⁵² In diesem Fall muss der Beihilfegeber die Rückforderung jedoch nachträglich veranlassen, da der gewährte Vorteil keine gesetzliche Grundlage mehr hat. Dies wird aber kaum je vorkommen, da im Zeitpunkt der abstrakten Normenkontrolle nur in Ausnahmefällen bereits Beihilfen gewährt sein werden.

Die Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde entfällt, sobald ein Gericht (im Sinne von Art. 29a BV) die Beihilfe als zulässig beurteilt hat. In diesen Fällen ist die Überwachungsbehörde nicht mehr verpflichtet, die Sache an die nächste gerichtliche Instanz weiterzuziehen. Für Verfahren gegen Beihilfegeber des Bundes bedeutet dies, dass die Überwachungsbehörde ein erstes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht zwingend an das Bundesgericht weiterziehen muss. Ob die Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde gegen kantonale Beihilfegeber ebenfalls bereits nach der ersten Instanz entfällt, hängt davon ab, ob die Kantone eine verwaltungsinterne oder eine gerichtliche Instanz (z. B. das obere kantonale Gericht im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG) als erste Instanz vorsehen.

Die Überwachungsbehörde kann Beihilfen der Bundesversammlung sowie des Bundesrats nicht direkt anfechten. Sie ist jedoch verpflichtet, gegen Umsetzungsbeihilfen, welche gestützt auf negativ beurteilte Beihilferegelungen der Bundesversammlung oder des Bundesrats gewährt werden, Beschwerde zu erheben, soweit sie die Umsetzungsbeihilfen ebenfalls für unzulässig hält. Die Beschwerde ist möglich, wenn – wie das üblicherweise der Fall ist – eine andere Bundesstelle (z. B. ein Departement oder ein Amt) oder eine kantonale Behörde die Umsetzungsbeihilfe gewährt. Diese Pflicht der Überwachungsbehörde als dezentrale Verwaltungsbehörde zur Herbeiführung einer konkreten Normkontrolle von Erlassen, die von der Bundesversammlung oder

¹⁵² Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Diss. ZStöR, 2019, insb. Ziff. V.3.6.

dem Bundesrat ausgearbeitet wurden, stellt ein Novum in der Schweizer Rechtsordnung dar. Im Beschwerdeverfahren gegen die Umsetzungsbeihilfe kann das Gericht vorfrageweise auch die Beihilferegelerung überprüfen (konkrete Normenkontrolle). In Bezug auf Beihilferegelerungen in der Form von Bundesgesetzen ist dabei Artikel 190 beziehungsweise Artikel 5 Absatz 4 BV zu berücksichtigen. Ein Gericht muss das Gesetz möglichst völkerrechtskonform auslegen, was vorliegend im Einklang mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG bedeutet. Wo dies nicht möglich ist, geht das Bundesgericht grundsätzlich von einem Vorrang des Völkerrechts aus. Vorbehalten bleibt die Schubert-Praxis, wonach das Bundesgericht allenfalls vom Vorrang des Völkerrechts abweicht, wenn der Bundesgesetzgeber die Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen bewusst in Kauf genommen hat und dafür die politische Verantwortung übernimmt.¹⁵³ Die Neuerung beim Streitbeilegungsmechanismus in den Binnenmarktabkommen (Einführung eines Schiedsgerichts mit der Möglichkeit von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen) wird vom Bundesgericht jedoch zu berücksichtigen sein und dürfte Auswirkungen auf seine diesbezügliche Rechtsprechung haben.

Die Überwachungsbehörde muss jedoch – trotz negativer Stellungnahme – keine Beschwerde erheben, wenn die Beihilfe seit der Stellungnahme geändert wurde und nach Einschätzung der Überwachungsbehörde nun als zulässig betrachtet werden kann. Dies soll unnötige Verfahren vermeiden.

Art. 38 Beschwerdefrist

Die Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde knüpft bei Verfügungen an die Mitteilungspflicht der Beihilfegeber an. Beihilfegeber sind verpflichtet alle Beihilfen, die sie gewähren, der Überwachungsbehörde mitzuteilen (s. Art. 24 VE-BHÜG). Die Beschwerdefrist von 30 Tagen beginnt mit der Eröffnung der Beihilfe in der Form einer Verfügung an die Überwachungsbehörde. Dies entspricht der Regelung von Artikel 50 Absatz 1 VwVG. Eine ausdrückliche Regelung im VE-BHÜG ist notwendig, damit der Fristenlauf für die Überwachungsbehörde auch in kantonalen Verfahren einheitlich ist. Artikel 38 VE-BHÜG regelt nur die Frist für Beschwerden der Überwachungsbehörde. Für alle anderen Beschwerden gelten die im anwendbaren Verfahrensrecht festgelegten Fristen (s. Art. 40 VE-BHÜG).

Der Fristenlauf für Beschwerden gegen Erlasse wird aus Überlegungen der Rechtssicherheit nicht an die Mitteilungspflicht geknüpft. Vielmehr ist dafür die Veröffentlichung gemäss anwendbarem Publikations- und Verfahrensrecht massgebend.

Die Berechnung der Beschwerdefrist folgt den Regeln des anwendbaren Verfahrensrechts und nicht dem Verweis ins VwVG. Damit wird der Eingriff in die Autonomie der Kantone möglichst klein gehalten.

Art. 39 Aufschiebende Wirkung und Wirksamkeit

Ein Ziel der Beihilfeüberwachung ist sicherzustellen, dass keine unzulässige Beihilfe gewährt wird. Auch eine nur vorübergehend gewährte Beihilfe kann eine schädliche

¹⁵³ BGE 99 Ib 39 E. 3; 138 II 524 E. 5.3.1.

Auswirkung auf den Wettbewerb haben. Um dies zu verhindern, ist die aufschiebende Wirkung der Beschwerden der Überwachungsbehörde ein zentrales Element des Überwachungsverfahrens.¹⁵⁴ Während des Beschwerdeverfahrens betreffend eine Verfügung oder einen Erlass sollen die entsprechenden Beihilfen grundsätzlich noch nicht ausbezahlt werden.

Die Gewährung der aufschiebenden Wirkung für Beschwerden ist jedoch nicht ausreichend, um das oben genannte Ziel zu erreichen, da auf Bundesebene und in den meisten Kantonen die aufschiebende Wirkung erst beginnt, wenn ein (ordentliches) Rechtsmittel ergriffen wird (s. Art. 55 Abs. 1 VwVG).¹⁵⁵ Neben der Regelung der aufschiebenden Wirkung wird im Vorentwurf deshalb auch die Wirksamkeit der Verfügungen und Erlasse geregelt. Um sicherzustellen, dass die Beihilfe während der Rechtsmittelfrist und des gesamten Beschwerdeverfahrens nicht gewährt wird, regelt der Vorentwurf ausdrücklich, zu welchem Zeitpunkt die Beihilfe wirksam wird. Eine Beihilfe kann in drei verschiedenen Zeitpunkten beziehungsweise Konstellationen wirksam werden, nämlich:

- bei unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist; oder
- mit dem Eintritt der Rechtskraft eines Beschwerdeentscheids; oder
- mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.

Die letzte Konstellation stellt sicher, dass der Beihilfegeber oder das zuständige Gericht die Möglichkeit behält, nach dem anwendbaren Verfahrensrecht über einen allfälligen Entzug der aufschiebenden Wirkung zu entscheiden. Auf Bundesebene richtet sich dies nach Artikel 55 VwVG. Ein Entzug kann jedoch nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse am Aufschub der Wirksamkeit, das heisst, dass keine unzulässige Beihilfe gewährt wird, beziehungsweise am Schutz des Wettbewerbs. Dies wird in der Interessensabwägung zu berücksichtigen sein, wobei die Gründe für eine sofortige Vollstreckbarkeit entsprechend überzeugend sein müssen.¹⁵⁶ Im Falle von Erlassen muss die zuständige Instanz zusätzlich die generell-abstrakte Wirkung beziehungsweise die Allgemeinverbindlichkeit berücksichtigen, die gegen eine aufschiebende Wirkung sprechen kann.¹⁵⁷ Um den Wettbewerbsschutz sicherzustellen, ist die Überwachungsbehörde in der Regel auch verpflichtet, gegen einen Zwischenentscheid vorzugehen, der die aufschiebende Wirkung entzieht.

Die Regelung zur Wirksamkeit von Beihilfen im VE-BHÜG hat als «lex specialis» Vorrang vor anderen gesetzlichen Bestimmungen, die die aufschiebende Wirkung ausdrücklich entziehen, wenn es um beihilfegewährende Verfügungen oder Erlasse geht. Regelt ein neues Gesetz nach dem BHÜG die aufschiebende Wirkung in einem

¹⁵⁴ Vgl. dazu auch Art. 4 Abs. 3 Bst. b Ziff. III der beiden Beihilfeprotokolle respektive Art. 14 Abs. 3 Bst. b Ziff. III des Stromabkommens.

¹⁵⁵ Vgl. Benjamin Märkli, Die aufschiebende Wirkung im öffentlichen Recht des Bundes und der Kantone, Diss., 2022, Rz. 490 ff.

¹⁵⁶ Vgl. zur Interessensabwägung BGE 110 V 40 E. 5.

¹⁵⁷ Vgl. bspw. Urteile 2P.263/2001 vom 5. November 2001 E. 2b.bb; 2C_774/2014; 2C_813/2014; 2C_815/2014; 2C_816/2014 sowie Kaspar Plüss, Aufschiebende Wirkung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBI 115/2014, S. 414-419.

der erfassten Sektoren, muss das Verhältnis zum vorliegenden Artikel ausdrücklich geklärt werden. Grundsätzlich geht das BHÜG als Spezialgesetz in Bezug auf Beihilfen vor.

Bei öffentlich-rechtlichen Verträgen mit beihilfegewährenden Klauseln kann die Überwachungsbehörde nach Artikel 26 VE-BHÜG vorgehen und wenn nötig beim Beihilfegeber beziehungsweise beim zuständigen Gericht die notwendigen vorsorglichen Massnahmen beantragen, um eine vorzeitige Gewährung der Beihilfe zu verhindern. Da Beihilfen in der Form von Realakten sofort umgesetzt sind, erübrigt sich für diese eine Regelung der aufschiebenden Wirkung. In diesem Fall muss die Überwachungsbehörde ebenfalls nach dem Verfahren auf Erlass einer Verfügung vorgehen und kann, entsprechend den Möglichkeiten des anwendbaren Verfahrensrechts, vorsorgliche Massnahmen verlangen.

Art. 40 Anwendbares Verfahrensrecht

Grundsätzlich richten sich die Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Das vorliegende Gesetz sieht lediglich wenige spezialgesetzliche Regeln vor, insbesondere zu den zulässigen Anfechtungsgegenständen, der Beschwerdelegitimation und -pflicht der Überwachungsbehörde sowie zur Beschwerdefrist der Überwachungsbehörde. Für Beschwerden gegen Verfügungen und Erlasse des Bundes richtet sich das Beschwerdeverfahren daher nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege (insb. VwVG, VGG, BGG), während bei Verfügungen und Erlassen der Kantone das jeweils anwendbare kantonale Verfahrensrecht gilt.

Nach dem anwendbaren Verfahrensrecht bestimmen sich insbesondere zunächst die zulässigen Anfechtungsobjekte für Beschwerden von Dritten (s. insb. auch Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG und Art. 31a VE-VGG). Auch die Legitimation von Dritten zur Erhebung einer Beschwerde gegen Beihilfen richtet sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht: Nach Artikel 89 Absatz 1 BGG ist zur Beschwerde berechtigt, wer unter anderem durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Unter welchen Umständen diese Voraussetzungen bei einem Konkurrenten im Sinne von Artikel 21 VE-BHÜG erfüllt sind, richtet sich grundsätzlich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wobei zukünftig auch die beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge sowie die entsprechende EU-Praxis zu berücksichtigen sind. Notwendig ist eine schutzwürdige besonders enge Beziehungsnähe des Konkurrenten zum Streitgegenstand beziehungsweise zur in Frage stehenden Beihilfe. Diese Beziehungsnähe muss sich aus der einschlägigen gesetzlichen Ordnung ergeben. So kann ein schutzwürdiges Interesse für Konkurrenten vorliegen, wenn sie durch wirtschaftspolitische oder sonstige Regelungen in eine solche besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden. Ein Konkurrent kann zudem beschwerdebefugt sein, soweit er geltend macht, dass andere Konkurrenten privilegiert behandelt würden. Das allgemeine Interesse an der richtigen Anwendung der für alle geltenden Vorschriften reicht dazu jedoch nicht aus.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Vgl. BGE 142 II 80 E. 1.4.2; 139 II 328 E. 3.4 f.; vgl. auch BGE 147 II 144 E. 4.5.

Mit dem durch die völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG übernommene Beihilferecht sowie dem damit verbundenen Überwachungsverfahren dürfte eine gesetzliche Ordnung bestehen, welche grundsätzlich eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe begründet. In dieser Hinsicht ist das Beihilferecht mit dem Kartellrecht zu vergleichen.¹⁵⁹ So dient das Beihilferecht dem Schutz des Wettbewerbs und verhindert insbesondere schädliche Auswirkungen von Beihilfen. Der Wettbewerb wird durch die Auswirkungen einer Beihilfe verfälscht, wenn sie geeignet ist, die Wettbewerbsposition des Beihilfeempfängers gegenüber seinen Wettbewerbern zu verbessern. Damit verfolgt das Beihilferecht insbesondere auch das Ziel, unter Konkurrenten gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Beteiligt sich ein Konkurrent an einem Verfahren der Überwachungsbehörde oder einem darauffolgenden Rechtsmittelverfahren, setzt er sich für die Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs ein, auch wenn er selbst aus «egoistischen» Interessen handelt. Ob es zudem Konstellationen geben wird, in denen ein Konkurrent geltend machen kann, dass einer seiner Konkurrenten im Sinne der oben beschriebenen Rechtsprechung privilegiert behandelt werde, indem er eine unzulässige (und damit wettbewerbsverzerrende) Beihilfe erhalte, ist fraglich, da sich in der Praxis kaum Anwendungsfälle dieser Fallgruppe finden lassen.¹⁶⁰

Bei der Prüfung, ob die genannten Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sind, werden die rechtsanwendenden Behörden neben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zukünftig im Hinblick auf die Verpflichtung der Schweiz, ein gleichwertiges Beihilfeüberwachungssystem zu schaffen, auch die einschlägige unionsrechtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen haben.¹⁶¹ Generell müssen die Schweizer Justizbehörden bei der Anwendung des BHÜG die einschlägige Rechtsprechung des EuGH berücksichtigen, soweit diese Berücksichtigung die Einhaltung der Pflicht der Schweiz ein gleichwertiges System zu schaffen, sicherstellt.

Daneben sind insbesondere die allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen zu Beschwerdegründen (s. für die Beschwerdegründe bei Beschwerden gegen Bundeserlasse vor dem Bundesverwaltungsgericht den neuen Artikel 37b VE-VGG und Ziff. 2.2.8.2), Formvorschriften, dem rechtlichen Gehör, den zulässigen Vorinstanzen, allfälligen Streitwertgrenzen und dem Novenrecht, das heisst insbesondere wann neue Tatsachen vorgebracht werden können, anwendbar.

Bezüglich der möglichen Beschwerdegründe, die die Überwachungsbehörde in ihrer Beschwerde vorbringen kann, ist darauf hinzuweisen, dass die Überwachungsbehörde nach Artikel 4 Buchstaben b, d und e VE-BHÜG die Aufgabe hat sicherzustellen, dass keine unzulässigen geplanten Beihilfen gewährt werden. Sinn und Zweck der in diesem Gesetz speziell geregelten Behördenbeschwerde der Überwachungsbehörde ist die einheitliche und korrekte Anwendung des Bundesrechts (insb. des BHÜG) und die Zulässigkeit der Beihilfen zu gewährleisten.¹⁶² Folglich kann die Überwachungsbehörde in Beschwerdeverfahren gegen kantonale Beihilfegeber keine Verletzung von kantonalem Recht (bspw. im Bereich der Subventionen) rügen. Hingegen können

¹⁵⁹ Vgl. BGE 139 II 328 E. 3.4 f.

¹⁶⁰ Vgl. René Wiederkehr/Stefan Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2. A., Bern 2025, Rz. 129 ff. zur geringen praktischen Bedeutung dieser Praxis.

¹⁶¹ Vgl. etwa Urteil C-224/23 P des Europäischen Gerichtshofs vom 5. September 2024.

¹⁶² Vgl. BGE 148 II 369 E. 3.3.7.

allenfalls beschwerdeberechtigte Beihilfeempfänger sowie Dritte alle nach dem anwendbaren Verfahrensrecht zulässigen Beschwerdegründe rügen. Dazu gehört auch die Verletzung der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge. So dürfte etwa die Rüge der Unangemessenheit nur in wenigen Verfahrensordnungen zulässig sein.

6. Kapitel: Rückforderung

Art. 41 Modalitäten der Rückerstattung

Abs. 1

In aller Regel ist eine Rückforderung im normalen Beschwerdeverfahren aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht notwendig. Die Frage der Rückforderung stellt sich vor allem bei den besonderen Verfahren wegen einer Verletzung der Anmelde- beziehungsweise Mitteilungspflicht (s. 4. Kapitel VE-BHÜG). Zu berücksichtigen ist dabei, dass für die kantonalen Beihilfegeber kein Durchführungsverbot gilt. Eine Rückforderung wird notwendig, wenn die Beihilfe bereits gewährt und ausbezahlt beziehungsweise zugewandt wurde, bevor die Überwachungsbehörde überhaupt davon Kenntnis nimmt oder eine Beschwerde erheben konnte. Die Rückforderung ist im vorliegenden Kontext von entscheidender Bedeutung, um die Wettbewerbsverzerrung möglichst zu beheben, die durch den gewährten Vorteil verursacht wurde.

Kommt die Überwachungsbehörde in der Prüfung in einem besonderen Verfahren zum Schluss, dass die geprüfte Beihilfe unzulässig ist, hat sie auch die Rückforderung der Beihilfe anzustossen. Dafür hat sie im Verfahren zur Beseitigung der unzulässigen Beihilfen jeweils nicht nur den Widerruf der Beihilfe zu beantragen, sondern auch die Rückforderung allfälliger Vorteile (s. Art. 31 Abs. 2 und 32 Abs. 1 VE-BHÜG). Dazu gehören auch allfällige Zinsen, die der Beihilfeempfänger erhalten hat.¹⁶³ In der Folge wird der Beihilfegeber, wenn er mit den Anträgen der Überwachungsbehörde einverstanden ist, auch die Rückerstattung anordnen. Verfügt der Beihilfegeber die Rückerstattung nicht, weil er mit den Anträgen der Überwachungsbehörde nicht einverstanden ist, muss die Überwachungsbehörde in der Folge Beschwerde erheben. Wird im Beschwerdeverfahren die Unzulässigkeit der Beihilfe bestätigt, so muss der unterlegene Beihilfegeber die Beihilfe nachträglich zurückfordern.

Weigert sich der Beihilfeempfänger schliesslich, einem Urteil oder einer Verfügung, welche die Rückerstattung anordnet, nachzukommen, kann und muss der Beihilfegeber die üblichen Vollstreckungswege beschreiten.¹⁶⁴

Der Begriff der Rückerstattung muss sodann weit verstanden werden. Besteht die unzulässige Beihilfe aus dem Erlass einer Forderung, bedeutet die Rückerstattung, dass der Beihilfegeber die Forderung wieder geltend machen muss. Auch andere entstandene wirtschaftliche Vorteile (bspw. durch eine Garantie), welche eine unzulässige Beihilfe darstellen, müssen zurückgefordert werden. Zinsen fallen grundsätzlich für

¹⁶³ Vgl. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 3 Bst. b Ziff. iv der völkerrechtlichen Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen in Ziff. 2.2.5.

¹⁶⁴ Vgl. für den Bund Art. 40 VwVG.

den Zeitraum ab dem Tag, an dem die als unzulässig beurteilte Beihilfe dem Beihilfeempfänger zur Verfügung stand, bis zur tatsächlichen Rückerstattung an.¹⁶⁵

Vorbehalt des Vertrauensschutzes

Vorbehalten bleibt jedoch der aus Artikel 9 der Bundesverfassung abgeleitete Anspruch der Beihilfeempfänger auf Schutz ihres Vertrauens auf die Richtigkeit behördlichen Handelns. Unter den in der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen können sich die Beihilfeempfänger unter Berufung auf Artikel 9 BV gegen die Rückerstattung einer rechtswidrigen Beihilfe wehren, namentlich wenn sie sich auf die Rechtmässigkeit der Beihilfe verlassen durften.¹⁶⁶ In diesem Fall würde eine Rückerstattung nicht erfolgen. In der EU-Rechtsprechung kommt der Vertrauensschutz im Beihilferecht jedoch äusserst selten zur Anwendung.

Eine erfolgreiche Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) beruht auf vier Voraussetzungen:

1. Vertrauensgrundlage: Potenzielle Vertrauensgrundlagen sind allein jene behördlichen Handlungen, die sich auf eine konkrete, den Rechtssuchenden berührende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die der Rechtssuchende aus zureichenden Gründen für zuständig hält.
2. Berechtigtes Vertrauen: Der Beihilfeempfänger, der sich auf Vertrauensschutz berufen will, muss berechtigterweise auf diese Grundlagen vertrauen dürfen. Das Vertrauen ist berechtigt, wenn sich das Verhalten des Beihilfegebers auf eine konkrete Angelegenheit bezieht. Eine generelle Ansichtsäusserung genügt beispielsweise nicht. Der Beihilfeempfänger muss bei der Beurteilung der Vertrauensgrundlage die gebotene Sorgfalt walten lassen. Dabei muss er grundsätzlich nicht die Kenntnisse und Fähigkeiten von Juristinnen und Juristen anwenden.
3. Eine Vertrauensbetätigung: Der Beihilfeempfänger muss nachteilige Dispositionen getroffen haben, die er nicht mehr rückgängig machen kann.
4. Interessenabwägung: Die Berufung auf Treu und Glauben scheitert, wenn überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen, insbesondere das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts. In diesem Zusammenhang ist von den rechtsanwendenden Behörden auch zu berücksichtigen, dass die Verfahrensregeln des VE-BHÜG verhindern sollen, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

In den meisten Fällen wird der Vertrauensschutz einer Rückforderung nicht entgegenstehen. Zwar muss der Beihilfeempfänger nicht alle beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge kennen, missachtet er aber eine negative Stellungnahme der Überwachungsbehörde, kann kein berechtigtes Vertrauen des Beihilfeempfängers entstehen.

Zudem muss die rechtswidrig gewährte Beihilfe vom Beihilfeempfänger bereits weiterverwendet worden sein, damit eine Vertrauensbetätigung vorliegt. Schliesslich könnten überwiegende öffentliche Interessen, wie das Interesse an der richtigen Durchführung des Beihilferechts, einer erfolgreichen Berufung auf den Grundsatz von

¹⁶⁵ Vgl. Art. 14 Abs. 2 der EU-Verordnung 2015/1589.

¹⁶⁶ Vgl. BGE 148 II 233 E. 5.5.1.

Treu und Glauben entgegenstehen. In diesen Fällen kann möglicherweise ein Vertrauensschaden geschuldet sein, das heisst der Ersatz von nutzlos gewordenen Aufwendungen (negatives Interesse).¹⁶⁷

Abs. 2

Die Rückerstattung muss samt Zinsen erfolgen, da jeglicher Vorteil der vorübergehend zur Verfügung gestandenen Beihilfe rückgängig gemacht werden soll. So decken Zinsen auch die Opportunitätskosten der Beschaffung der Mittel auf dem privaten Markt ab.

Der Zinssatz für die allfälligen Zinszahlungen wird vom WBF auf Verordnungsstufe festgelegt. Eine Regelung durch das WBF rechtfertigt sich dadurch, dass der Zinssatz durch die Marktbedingungen technisch vorgeschrieben ist und entsprechend regelmässig angepasst werden muss. Die Methodik wird sich an Artikel 9 der Verordnung Nr. 794/2004 der Europäischen Kommission orientieren. Die Höhe des Zinssatzes wird anhand des Umfangs und der Häufigkeit der Interbankgeschäfte berechnet. Der sogenannte Interbank-Swap-Satz wird dabei angepasst, um die erhöhten Geschäftsrisiken ausserhalb des Bankensektors zu berücksichtigen.¹⁶⁸

Abs. 3

Kantone können einen anderen Zinssatz festlegen. Dieser darf jedoch nicht tiefer als derjenige auf Bundesebene (Abs. 2) liegen. Zudem bleibt der Zinssatz von fünf Prozent nach Artikel 30 Absatz 3 SuG vorbehalten unter der Voraussetzung, dass es sich bei der Beihilfe auch um eine Finanzhilfe oder Abgeltung handelt und der Beihilfempfänger schuldhaft gehandelt hat. Sollte der Zinssatz nach dem BHÜG höher liegen, gilt dieser.

Art. 42 Verjährung des Rückforderungsrechts bei unzulässigen Einzelbeihilfen

Abs. 1

Die absolute Verjährungsfrist des Rückforderungsrechts des Beihilfegebers für Umsetzungsbeihilfen und Ad-hoc-Beihilfen beträgt zehn Jahre. Das entspricht der Verjährungsfrist in der EU.¹⁶⁹ Eine relative Verjährungsfrist ist nicht vorgesehen, da die Überwachungsbehörde bereits aufgrund der Fristen der besonderen Verfahren handeln muss. So hat sie beispielsweise innert 30 Tagen ab Kenntnis einer nicht mitgeteilten Beihilfe eine Nachmeldung zu verlangen (s. Art. 29 VE-BHÜG). Zudem bleiben längere kantonale Verjährungsfristen vorbehalten, was bedeutet, dass in diesen Fällen die Verjährung erst nach Ablauf der längeren kantonalen Frist eintritt.

Die Bestimmung ist nicht auf Beihilferegeln anwendbar, da die eigentliche Gewährung der Beihilfe durch die Umsetzungsbeihilfe erfolgt. Erst dadurch kann ein Rückforderungsrecht entstehen (s. Ausführungen zu Art. 44 VE-BHÜG).

¹⁶⁷ S. Urteile 2C_960/2013, 2C_968/2014, 2C_973/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 3.4.3 ff und 4.5.4; 2C_97/2023 vom 19. August 2024 E. 6.2.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N 706 ff.

¹⁶⁸ S. Erwägung 12 zur Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission.

¹⁶⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 1 der EU-Verordnung 2015/1589.

Der Beihilfegeber hat nicht nur ein Rückforderungsrecht, sondern auch eine Rückforderungspflicht. Er muss das materielle Recht durchsetzen und dafür sorgen, dass eine konforme Rechtslage durch die Rückforderung von unzulässigen Vorteilen erreicht wird. Gleichzeitig muss der Bund mit den Mitteln der Bundesaufsicht sicherstellen, dass der Beihilfegeber dieser Pflicht nachkommt. Dabei ist die Rückforderung weit zu verstehen und umfasst auch allfällige Nachforderungen, falls die Beihilfe beispielsweise im Erlass einer Schuld oder Steuer bestand (s. auch die Ausführungen zu Art. 41 VE-BHÜG).

Stellt eine Beihilfe auch eine Finanzhilfe oder Abgeltung dar, laufen ab Entstehung des Rückforderungsanspruchs zusätzlich die Verjährungsfristen nach SuG. Deren Ablauf könnte eine Rückforderung der Beihilfe verhindern. Aufgrund der Handlungsfristen in den besonderen Verfahren ist aber davon auszugehen, dass der Beihilfegeber die Beihilfe innert der dreijährigen subventionsrechtlichen relativen Verjährungsfrist zurückfordern kann. Da zudem die absolute Verjährungsfrist nach Artikel 32 Absatz 2 SuG erst ab Kenntnis des Rückforderungsanspruchs läuft, sollte auch diese Verjährungsfrist einer Rückforderung nicht im Wege stehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die subventionsrechtlichen Verjährungsfristen einer Rückforderung von Beihilfen nicht vorzeitig verhindern werden.

Abs. 2

Ist das Rückforderungsrecht verjährt, kann der Beihilfegeber die Vorteile nicht mehr vom Beihilfeempfänger zurückverlangen. Die Überwachungsbehörde kann gegen die verjährten Beihilfen nicht mehr mit den üblichen Mitteln vorgehen. Sie kann weder eine Prüfung noch ein Beschwerdeverfahren einleiten, da die Beihilfen bereits gewährt wurden und die Anfechtungsfristen für eine ordentliche Beschwerde abgelaufen sind. Ausdrücklich geregelt wird zudem, dass sie auch kein besonderes Verfahren gemäss 4. Kapitel VE-BHÜG mehr einleiten kann, wozu nach der Logik des VE-BHÜG auch die direkte Beschwerde innert 30 Tagen nach Kenntnisnahme der geplante Massnahme durch die Überwachungsbehörde nach Artikel 35 VE-BHÜG zählt. Die Überwachungsbehörde geht aber bei bestehenden Beihilferegelungen nach Artikel 44 ff. VE-BHÜG weiterhin vor.

Die Verjährungsfrist beginnt mit der Gewährung der Beihilfe. Umsetzungsbeihilfen oder Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Verfügungen gelten als gewährt, sobald die Verfügung rechtskräftig ist für den Beihilfeempfänger und vollstreckt werden kann. Realakte sind in der Regel sofort gewährt und bei öffentlich-rechtlichen Verträgen kommt es auf die konkrete Ausgestaltung des Vertrages an, jedoch wird in der Regel auf den Vertragsabschluss abgestellt werden können. Bei Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Erlassen ist das Datum des Inkrafttretens relevant. Es spielt hingegen keine Rolle, wenn effektive Auszahlungen zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Art. 43 Unterbrechung der Verjährung

Im Gegensatz zur EU wird die Verjährung nicht mit der Ergreifung jeglicher Massnahmen unterbrochen,¹⁷⁰ sondern diese wird zugunsten der Rechtssicherheit auf zwei

¹⁷⁰ Vgl. Art. 17 Abs. 2 der EU-Verordnung 2015/1589.

zentrale Handlungen der Überwachungsbehörde beschränkt: Der Einleitung einer vertieften Prüfung und die Erhebung einer Beschwerde. Die Unterbrechung ist für besondere Verfahren gemäss 4. Kapitel VE-BHÜG relevant, denn die Verjährungsfrist läuft erst ab der Gewährung der Beihilfe. Damit der Überwachungsbehörde möglichst Zeit für eine vertiefte Prüfung bleibt, soll die Verjährung bereits mit der Einleitung der vertieften Prüfung unterbrochen werden. Je nach Konstellation würde es zu lange dauern, bis es zur Beschwerdeerhebung kommt, um die Verjährung noch rechtzeitig unterbrechen zu können. Die Wirkung der Unterbrechung wird in Absatz 2 geregelt. Die Verjährungsfrist beginnt von Neuem zu laufen. Dies entspricht der Regelung im Obligationenrecht¹⁷¹ (s. Art. 137 OR). Für die Berechnung der Verjährungsfrist können deshalb die Bestimmungen des Obligationenrechts sinngemäss angewendet werden. Wird die Verjährung durch eine Beschwerde unterbrochen, beginnt die Verjährung erst wieder zu laufen, wenn das Beschwerdeverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist. Dies entspricht ebenfalls der aktuellen Rechtslage im Bereich des Obligationenrechts.¹⁷²

Für nicht mitgeteilte Beihilferegelnungen gilt die Verjährungsfrist nicht. Stattdessen gelten diese zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten als bestehende Beihilfen (s. Art. 44 Abs. 1 Bst. b VE-BHÜG).¹⁷³

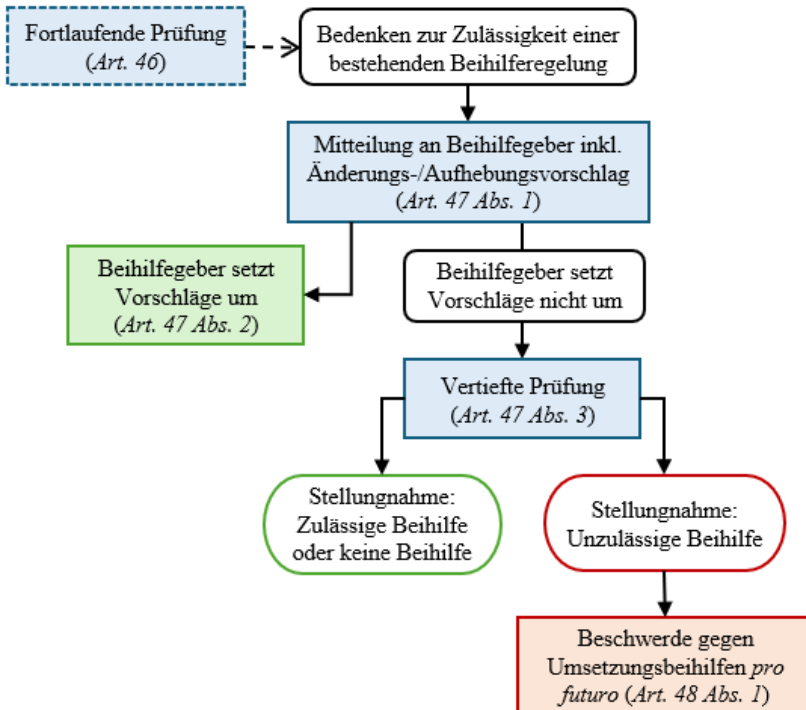
7. Kapitel: Fortlaufende Prüfung von bestehenden Beihilferegelnungen

¹⁷¹ SR 220

¹⁷² S. Art. 138 OR sowie BGE 147 III 419.

¹⁷³ Vgl. Art. 17 Abs. 3 der EU-Verordnung 2015/1589.

Bestehende Beihilferegulungen werden von der Überwachungsbehörde fortlaufend geprüft. Mit der fortlaufenden Prüfung wird sichergestellt, dass bereits von einem Gericht oder von der Überwachungsbehörde beurteilte Beihilferegulungen sowie Beihilferegulungen, welche die Überwachungsbehörde aus verschiedenen Gründen nicht beurteilen konnte, zu einem späteren Zeitpunkt von der Überwachungsbehörde erneut beziehungsweise erstmals überprüft werden können. Die fortlaufende Prüfung ermöglicht eine lückenlose Überwachung der Beihilferegulungen, welche in Kraft sind.



Art. 44 Bestehende Beihilferegulungen Abs. 1

Das VE-BHÜG sieht vier Kategorien von bestehenden Beihilferegulungen vor. Sie unterscheiden sich durch den «Weg», auf welchem sie zu bestehenden Beihilferegulungen werden. Die Rechtsfolgen einer Qualifikation als bestehende Beihilferegulung sind für alle vier Kategorien dieselben: Es gelangen Artikel 45–47 VE-BHÜG zur Anwendung und es ist kein besonderes Verfahren (mehr) möglich (Abs. 2).

Die erste Kategorie (Bst. a) von bestehenden Beihilferegulungen bilden Beihilferegulungen, die in einem gerichtlichen Beschwerdeentscheid oder, falls keine Beschwerde

erhoben wurde, in einer Stellungnahme der Überwachungsbehörde als zulässig beurteilt wurden. Diese Beihilferegelungen werden sofort nach ihrem Inkrafttreten zu bestehenden Beihilferegelungen. Von Buchstabe a sind auch Beihilferegelungen erfasst, die von der Überwachungsbehörde in einem besonderen Verfahren überprüft und als zulässig beurteilt worden sind. Diese Beihilferegelungen werden, nachdem die Überwachungsbehörde in einem besonderen Verfahren ihre positive Stellungnahme abgeben konnte, rückwirkend auf ihr Inkrafttreten zu bestehenden Beihilferegelungen. Buchstabe a ermöglicht, dass die Überwachungsbehörde bereits als zulässig beurteilte Beihilferegelungen weiterhin fortlaufend überprüfen und reagieren kann, falls sich an der Zulässigkeit der Beihilferegelung etwas ändern sollte (s. auch Bst. c).

Nach Buchstabe b bilden nicht mitgeteilte Beihilferegelungen die zweite Kategorie der bestehenden Beihilferegelungen. Für diese Beihilferegelungen gilt eine Frist von zehn Jahren seit ihrem Inkrafttreten bis sie als bestehende Beihilferegelungen gelten. Bis zu diesem Zeitpunkt kann gegen eine Beihilferegelung ein besonderes Verfahren nach den Artikeln 27 ff. VE-BHÜG eingeleitet werden, da sie unter Verletzung der Mitteilungspflicht (Art. 24 VE-BHÜG) erlassen wurde. Eine nicht mitgeteilte Beihilferegelung wird folglich nach zehn Jahren (Bst. b) oder nach Abschluss des besonderen Verfahrens mit einer Stellungnahme, dass sie zulässig ist (Bst. a) zu einer bestehenden Beihilferegelung. Buchstabe b ist das Pendant zu Artikel 42 VE-BHÜG, wonach das Rückforderungsrecht innert zehn Jahren nach der Gewährung verjährt und die Überwachungsbehörde kein besonderes Verfahren mehr gegen (nicht mitgeteilte) Einzelbeihilfen einleiten kann. Da durch den Erlass einer Beihilferegelung noch kein geldwerter Vorteil gewährt wird, ist bei Beihilferegelungen auch keine Rückforderung möglich. Somit kann kein Rückforderungsrecht verjähren, weshalb die nicht mitgeteilten Beihilferegelungen nicht unter Artikel 42 VE-BHÜG fallen. Stattdessen unterstehen sie nach Ablauf der 10-jährigen Frist einer fortlaufenden Prüfung durch die Überwachungsbehörde.

Die dritte Kategorie von bestehenden Beihilfen umfasst Bestimmungen in Erlassen, die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens keine Beihilferegelungen waren und aufgrund von Änderungen der sachlichen Gegebenheiten oder der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge eine Beihilferegelung geworden sind (Bst. c). Diese Bestimmungen erfüllten die Merkmale einer Beihilfe im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens folglich nicht und unterstanden auch keiner Prüfung durch die Überwachungsbehörde. Eine Möglichkeit wäre je nach Konstellation, dass eine geförderte Einheit neu die Merkmale eines Unternehmens beziehungsweise einer marktwirtschaftlichen Tätigkeit erfüllt und damit neu als Beihilfeempfänger klassifiziert wird. Änderungen des materiellen Beihilferechts ergeben sich aus Anpassungen der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG, was insbesondere auch im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme geschehen kann (s. auch Ziff. 2.2.5.8). Wird eine bereits beurteilte Beihilferegelung aufgrund von Änderungen der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge neu unzulässig, ist dies ein Anwendungsfall von Buchstabe a.

Schliesslich gelten nach Buchstabe d auch die Beihilferegelungen, welche vor dem Inkrafttreten des BHÜG erlassen werden, als bestehende Beihilferegelungen. Gegen diese Beihilferegelungen kann die Überwachungsbehörde weder ein ordentliches noch ein besonderes Verfahren einleiten. Die Überwachungsbehörde ist auch nicht

legitimiert, gegen diese Beihilferegelungen Beschwerde zu erheben. Möglich ist einzig eine Überprüfung im Rahmen der fortlaufenden Prüfung.

Die Überwachungsbehörde beginnt mit der fortlaufenden Prüfung, indem sie in den zwölf Monaten nach Inkrafttreten des BHÜG zunächst eine Übersicht über die bestehenden Beihilferegelungen mit einer Einschätzung zur Zulässigkeit erstellt (s. Art. 56 Abs. 2 VE-BHÜG und Ziff. 2.2.5.5). Erst danach kann die Überwachungsbehörde die fortlaufende Prüfung nach Artikel 46 ff. VE-BHÜG aufnehmen.

Abs. 2

Die Überwachungsbehörde kann kein besonderes Verfahren eröffnen gegen bestehende Beihilferegelungen. Dies gilt zwar für alle bestehenden Beihilferegelungen, nur in Bezug auf die Beihilferegelungen nach Absatz 1 Buchstabe b ist aber eine ausdrückliche Regelung notwendig. In den Fällen von Buchstaben a, c und d konnte keine Anmelde- oder Mitteilungspflicht verletzt werden.

Das bedeutet, dass die Beihilfeüberwachungsbehörde gegen nicht mitgeteilte Beihilferegelungen nur während zehn Jahren ein besonderes Verfahren einleiten kann. Dies entspricht grundsätzlich der Rechtslage, wie sie für Einzelbeihilfen gilt (s. Art. 42 Abs. 2 VE-BHÜG). Sobald eine nicht mitgeteilte Beihilferegelung zehn Jahre in Kraft ist, gilt sie als bestehende Beihilferegelung. Ab diesem Zeitpunkt untersteht sie stattdessen der fortlaufenden Prüfung des 7. Kapitels.

Art. 45 Änderung bestehender Beihilferegelungen

Wird eine bestehende Beihilferegelung signifikant geändert, gilt sie als neues Beihilfevorhaben.¹⁷⁴ Wann eine Änderung einer bestehenden Beihilferegelung signifikant ist, bestimmt sich nach Artikel 6 Absatz 3 VE-BHÜG. In diesem Fall untersteht die Änderung dem ordentlichen Verfahren. Dies bedeutet, dass den Beihilfegeber bezüglich der Änderung dieser Beihilferegelung die Anmeldepflicht nach Artikel 6 VE-BHÜG trifft, worauf die Überwachungsbehörde eine einfache Prüfung einleitet. Die Änderung der Beihilfe untersteht in der Folge auch der Mitteilungspflicht, damit die Überwachungsbehörde gegebenenfalls eine Beschwerde erheben kann.

Art. 46 Fortlaufende Prüfung

Abs. 1

Bestehende Beihilferegelungen werden nach Abschluss einer ordentlichen Prüfung und eines allfälligen Beschwerdeverfahrens von der Überwachungsbehörde fortlaufend auf ihre Vereinbarkeit mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge geprüft.

Damit die Überwachungsbehörde über die notwendigen Informationen für die fortlaufende Prüfung verfügt, ist im Vorentwurf vorgesehen, dass die Überwachungsbehörde nach Artikel 22 VE-BHÜG vom Beihilfegeber und -empfänger Auskünfte verlangen kann.

¹⁷⁴ Vgl. Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 über das vereinfachte Anmeldeverfahren für bestimmte Änderungen bestehender Beihilfen.

Abs. 2

Im Rahmen der fortlaufenden Prüfung kann die Überwachungsbehörde auch einzelne Wirtschaftszweige untersuchen. Dies trifft beim Verdacht zu, dass im Wirtschaftszweig mehrere unzulässige bestehende Beihilferegelungen bestehen.¹⁷⁵ Dieses Instrument ist somit ein Spezialfall der fortlaufenden Prüfung, indem die Überwachungsbehörde systematisch eine Branche anhand der ihr zur Verfügung stehenden Mittel (s. Art. 22 VE-BHÜG) untersucht. Dies kann beispielsweise sinnvoll sein, wenn zahlreiche Anzeigen zu einem Wirtschaftszweig eingereicht wurden oder die sachlichen Gegebenheiten beziehungsweise beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge sich für einen konkreten Wirtschaftszweig besonders stark geändert haben.

Die Details dieser Bestimmung werden noch geprüft und während der Vernehmlassung sowie anhand allfälliger Vernehmlassungsantworten ausgearbeitet.

Art. 47 Prüfung bei bestehenden Beihilferegelungen

Abs. 1

Der erste Schritt der fortlaufenden Prüfung wird im Vorentwurf nicht detailliert geregelt. Der Überwachungsbehörde soll bei der Ausgestaltung ein gewisser Spielraum zukommen. Das Verfahren muss jedenfalls nicht der einfachen Prüfung, wie sie in Artikel 14 VE-BHÜG geregelt ist, entsprechen. Folglich kann die Überwachungsbehörde das konkrete Verfahren nach ihrem Ermessen und den vorliegenden Gegebenheiten ausgestalten. Hat die Überwachungsbehörde aufgrund der fortlaufenden Prüfung Grund zur Annahme, dass eine bestehende Beihilferegelung unzulässig ist, teilt sie dies dem Beihilfegeber mit. Zusammen mit dieser Mitteilung schlägt sie dem Beihilfegeber Änderungen der Beihilferegelung oder deren Aufhebung vor.

Abs. 2 und 3

Der Beihilfegeber hat sich mit den Vorschlägen der Überwachungsbehörde auseinanderzusetzen. In der Folge hat der Beihilfegeber die Überwachungsbehörde über die vorgenommenen Änderungen oder die Aufhebung der Beihilferegelung zu informieren. Passt der Beihilfegeber die Beihilferegelung entsprechend den Vorschlägen der Überwachungsbehörde an oder hebt er sie sogar ganz auf, ist die Prüfung für die Überwachungsbehörde abgeschlossen, da sie das Ziel einer konformen Rechtslage erreicht hat. Ist die Beihilferegelung nach Ansicht der Überwachungsbehörde auch nach den vorgenommenen Änderungen immer noch unzulässig oder weigert sich der Beihilfegeber, die Beihilferegelung aufzuheben, obwohl dies nach Ansicht der Überwachungsbehörde der einzige gangbare Weg wäre, leitet die Überwachungsbehörde eine vertiefte Prüfung nach Artikel 16 VE-BHÜG ein.

Die Überwachungsbehörde schliesst die vertiefte Prüfung einer bestehenden Beihilferegelung mit einer Stellungnahme ab. Kommt sie zum Schluss, dass die bestehende Beihilferegelung unzulässig ist, erhebt sie Beschwerde gegen zukünftig darauf gestützte Umsetzungsbeihilfen (s. Art. 48 Abs. 1 VE-BHÜG).

¹⁷⁵ Vgl. Art. 25 Abs. 1 der EU-Verordnung 2015/1589.

Art. 48 Verfahren bei als unzulässig beurteilten bestehenden Beihilferegelungen

Das Verfahren bei als unzulässig beurteilten bestehenden Beihilferegelungen entspricht demjenigen für Beihilferegelungen, die in einem besonderen Verfahren als unzulässig beurteilt worden sind (s. Art. 33 VE-BHÜG).

Handelt es sich um eine bestehende Beihilferegelung, kann die Überwachungsbehörde allerdings erst gegen darauf gestützte Umsetzungsbeihilfen Beschwerde erheben, wenn sie die Stellungnahme veröffentlicht hat, in der sie die Beihilferegelung als unzulässig beurteilt.

Der Beihilfegeber, der die Beihilferegelung erlassen hat, ist nach Abschluss der Prüfung verpflichtet alle Beihilfegeber, welche gestützt auf diese bestehende Beihilferegelung Umsetzungsbeihilfen gewähren können, auf die Stellungnahme und auf ihre zukünftige Mitteilungspflicht bezüglich neuer Umsetzungsbeihilfen hinzuweisen (s. Erläuterungen zur Mitteilungspflicht Art. 24 Abs. 1 Bst. d VE-BHÜG). Die neu entstehende Mitteilungspflicht wird es der Überwachungsbehörde ermöglichen, gegen alle neuen Umsetzungsbeihilfen, die gestützt auf diese unzulässige bestehende Beihilferegelung gewährt werden, Beschwerde zu erheben.

Im Gegensatz zum besonderen Verfahren kann die Überwachungsbehörde nicht gegen Umsetzungsbeihilfen vorgehen, welche vor der Veröffentlichung der Stellungnahme zur Unzulässigkeit gewährt wurden. Es bestand keine Mitteilungspflicht, weshalb kein besonderes Verfahren eingeleitet werden kann wegen deren Verletzung. Die Überwachungsbehörde kann nur gegen zukünftige auf die unzulässige bestehende Beihilferegelung gestützte Umsetzungsbeihilfe (*pro futuro*) vorgehen.

8. Kapitel: Transparenz

Art. 49 Zustellungs- und Berichterstattungspflicht der Beihilfegeber

Der vorliegende Artikel betrifft die bereits geprüften und mitgeteilten Beihilfen, die veröffentlicht werden sollen. Sobald die Verfügungen und Urteile (Abs. 1) rechtskräftig sind, stellen die Beihilfegeber der Überwachungsbehörde diese nach Schwärzung der Geschäftsgeheimnisse zu. Sie erstatten zudem Bericht über Erlasse und Verträge sobald diese in Kraft beziehungsweise abgeschlossen sind, damit auch diese Informationen veröffentlicht werden können. Dies schafft die notwendige Transparenz über die gewährten Beihilfen. Damit werden die beihilferechtlichen Bestimmungen zur Transparenz umgesetzt, zu denen sich die Schweiz verpflichtet hat (s. Art. 6 der Beihilfeprotokolle respektive Art. 16 des Stromabkommens). Zusätzlich wird der Widerruf von Stellungnahmen gekennzeichnet.

Die eigentliche Veröffentlichung erfolgt durch die Überwachungsbehörde, die jedoch die endgültigen Unterlagen und Informationen von den Beihilfegebern benötigt. Entsprechend ist diese zusätzliche Zustellungs- und Berichterstattungspflicht notwendig.

Es sind grundsätzlich die Beihilfegeber dafür verantwortlich, dass alle Geschäftsgeheimnisse aus den zu publizierenden Unterlagen entfernt werden (Abs. 3). Für die Beurteilung, was zu schwärzen ist, ist die vertiefte Kenntnis des Beihilfegebers der Angelegenheit notwendig. Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass keine Geschäftsgeheimnisse publiziert werden.

Die Zustellungs- und Berichterstattungspflicht ist einerseits von der Anmeldepflicht zu unterscheiden. Dort geht es um geplante Beihilfen, die vor ihrer Gewährung geprüft werden müssen. Andererseits ist sie auch von der Mitteilungspflicht zu unterscheiden, wo es darum geht, die gewährte aber noch nicht rechtskräftige Beihilfe mitzuteilen, um der Überwachungsbehörde die Ausübung der Beschwerdepflicht zu ermöglichen. Auch die Bundesversammlung und der Bundesrat müssen der Überwachungsbehörde die von ihnen gewährten Beihilfen nach Eintritt der Rechtskraft beziehungsweise in Kraft treten zustellen. Dies stellt sicher, dass die Überwachungsbehörde Kenntnis aller Beihilfen hat und sie veröffentlichen kann.

Die im vorliegenden Artikel vorgesehenen Pflichten der Beihilfegeber bewirken keine neue Prüfung der Beihilfen durch die Überwachungsbehörde.

Art. 50 Summarische Berichterstattung

Beihilfen, die von der Anmeldepflicht und der Berichterstattungspflicht ausgenommen sind, weil sie in den völkerrechtlichen Verträgen nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG als vereinbar mit dem Binnenmarkt vermutet werden (Art. 3 Abs. 4 der Beihilfeprotokolle respektive Art. 13 Abs. 4 des Stromabkommens) unterliegen einer summarischen Berichterstattungspflicht. Die spezifischen Anforderungen dieser summarischen Pflicht werden in einer Verordnung des WBF geregelt, da es sich dabei nur um formelle Details handelt. Gemäss der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung der EU (s. Ziff. 2.2.4) umfasst die summarische Berichterstattung mindestens eine Kurzbeschreibung sowie den Wortlaut der Beihilfe. Bei Umsetzungsbeihilfen und Ad-hoc-Beihilfen über 500 000 Euro können weitere Informationen verlangt werden.

Art. 51 Veröffentlichung

Die Überwachungsbehörde führt eine Datenbank, um die notwendige Transparenz über Beihilfen in den von den völkerrechtlichen Verträgen erfassten Bereichen herzustellen (s. dazu Art. 1 Abs. 2 VE-BHÜG). Ebenso erfasst werden die laufenden vertieften Prüfungen durch die Publikation der Einleitung der vertieften Prüfung sowie die laufenden Beschwerdeverfahren aufgrund einer entsprechenden Information der Überwachungsbehörde (Bst. d). Kenntnis über Beschwerden der Überwachungsbehörde ist aufgrund der aufschiebenden Wirkung zentral. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich.

Die Beihilfegeber und Beihilfeempfänger werden nicht anonymisiert. Die Überwachungsbehörde stellt sicher, dass ihre eigenen Veröffentlichungen wie Stellungnahmen (Bst. a), Mitteilungen über die Einleitung von vertieften Prüfungen (Bst. b) oder Informationen über erhobene Beschwerden (Bst. d) keine Geschäftsgeheimnisse enthalten. Soweit die Unterlagen oder Informationen von den Beihilfegebern stammen, sind diese verantwortlich für die Einhaltung der Geschäftsgeheimnisse (s. Art. 49 Abs. 3 VE-BHÜG). Die Beihilfegeber haben darauf zu achten, dass die Schwärzung verhältnismässig ist und nicht das gesamte Dokument betrifft. Die Überwachungsbehörde kann soweit notwendig entsprechende Weisungen erlassen.

In Absatz 2 wird aufgelistet, welche Informationen und Unterlagen die Überwachungsbehörde veröffentlichen muss. Die Liste ist nicht abschliessend, da sich aus der

Verordnung weitere (untergeordnete) Veröffentlichungspflichten ergeben können. Im Gegensatz zu den Transparenzvorschriften in der EU werden auch die beihilfegewährenden Rechtsakte (Bst. a) veröffentlicht. Dies kann aufgrund der Geschäftsgeheimnisvereinigung zu Mehraufwand führen, stellt jedoch ein wesentliches Transparenzmerkmal dar. Denn im Gegensatz zum EU-System kann keine Beschwerde gegen die (unverbindlichen) Stellungnahmen der Überwachungsbehörde, sondern bloss direkt gegen die Beihilfe erhoben werden. Folglich ist Kenntnis über die gewährten Beihilfen hilfreich, um eine konstante Schweizer Praxis zu entwickeln.

Daneben wird es auch möglich sein, gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004¹⁷⁶ (BGÖ) Einsicht in Dokumente der Überwachungsbehörde zu erhalten. Das Öffentlichkeitsgesetz wird auf die Überwachungsbehörde anwendbar sein. Sie muss amtliche Dokumente jedoch nicht zugänglich machen, bevor sie ihre Stellungnahme veröffentlicht hat (Art. 8 Abs. 2 BGÖ). Der Umgang mit Geschäftsgeheimnissen richtet sich neben den Transparenzvorschriften (s. Art. 49 ff. VE-BHÜG) auch nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g BGÖ sowie Artikel 25 KG.

Analog zu Artikel 9 Absatz 2 VE-BHÜG werden die Einzelheiten des Inhalts und die Form der zu veröffentlichenden Unterlagen und Informationen durch das WBf geregelt. Eine Regelung durch den Bundesrat ist aufgrund der geringen Tragweite und des hohen Detaillierungsgrads nicht angezeigt.

9. Kapitel: Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Art. 52 Feststellung des Sachverhalts

Die Überwachungsbehörde muss den Sachverhalt von Amtes wegen ermitteln. Es liegt in ihrer Verantwortung die rechtserheblichen Tatsachen festzustellen. Sie trägt die Beweisführungslast, die jedoch durch Mitwirkungspflichten eingeschränkt wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Beihilfegeber über besseren Zugang zu den tatsächlichen Begebenheiten verfügt. Sowohl der Beihilfegeber als auch der Beihilfeempfänger haben aufgrund ihrer Nähe zum Sachverhalt beziehungsweise zum in Frage stehenden Beihilfevorhaben eine Mitwirkungspflicht (s. Art. 22 Abs. 1 VE-BHÜG). Vor allem die Auskünfte des Beihilfegebers werden zentral sein, denn er will die Beihilfe gewähren und muss somit über alle notwendigen Informationen verfügen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beihilfegeber im Verwaltungsverfahren, welches zur Gewährung der Beihilfe führt, nach dem anwendbaren Verfahrensrecht ebenfalls verpflichtet ist, den Sachverhalt von Amtes wegen zu erstellen und dazu die notwendigen Informationen vom Beihilfeempfänger einzufordern.

In Bezug auf die geltend gemachten Ausnahmen (bzw. Vereinbarkeiten mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarktes) oder Rechtfertigungsgründe besteht eine erhöhte Mitwirkungspflicht. Der Beihilfegeber hat alle für die diesbezügliche Beurteilung notwendigen Informationen einzureichen. Unabhängig von der im Einzelfall angerufenen Rechtsgrundlage für die Vereinbarkeit/Rechtfertigung, obliegt es dem Beihilfegeber, der Überwachungsbehörde alle notwendigen Informationen

(bspw. bezifferbare Nachweise zum *Funding Gap*) für die Prüfung zu liefern, ob eine Massnahme unter die Ausnahmetatbestände fällt, beziehungsweise als zulässig beurteilt werden kann. Kommt er dieser Pflicht nicht nach (bspw. indem er den *Funding Gap* nicht nachweisen oder allfällig Inkonsistenzen nicht ausräumen kann), gelten die Zulässigkeitsvoraussetzungen als nicht erstellt.

Das Prüfungsverfahren wird mehrheitlich schriftlich stattfinden, wie dies in Verwaltungsverfahren üblich ist. Die Überwachungsbehörde wird zudem ihre Sachverhaltsermittlung in der Regel auf Urkunden stützen. Sie kann aber auch Auskünfte vom Beihilfegeber oder vom Beihilfeempfänger sowie von Dritten verlangen oder Gutachten von Sachverständigen einholen.

Welche Urkunden notwendig sind, hängt von den konkreten Umständen ab. Meistens wird die Überwachungsbehörde diese bezeichnen können. Allerdings obliegt auch hier insbesondere dem Beihilfegeber die Pflicht offenzulegen, was überhaupt für Unterlagen vorhanden sind.

Die Überwachungsbehörde hat nicht alle üblicherweise in einem Verwaltungsverfahren vorgesehenen Beweismittel zur Verfügung.¹⁷⁷ Dies soll das Prüfungsverfahren entlasten und beschleunigen, da es schliesslich nur mit einer unverbindlichen Stellungnahme und nicht mit einer Verfügung endet. Die Überwachungsbehörde kann deshalb keine Zeugen einvernehmen oder Augenscheine vor Ort vornehmen. Es ist aber möglich, dass sich die Überwachungsbehörde auf Urkunden (Protokolle) über bereits durch den Beihilfegeber in seinem Verfahren auf Gewährung der Beihilfe durchgeführten Zeugeneinvernahme oder Augenscheine abstützt.

Art. 53 Berechnung von Prüfungsfristen

Zur Berechnung der Prüfungsfristen gelten die Artikel 20–24 VwVG. Der Verweis stellt klar, dass sich die Berechnung der Fristen im Prüfungsverfahren nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes richtet. Darunter fallen auch bereits die Fristen im Rahmen der Anmeldung, so insbesondere die Frist, welche die Überwachungsbehörde für ergänzende Auskünfte ansetzen kann (s. Art. 11 Abs. 2 VE-BHÜG). Es handelt sich bei dieser Nachfrist um eine behördliche Frist, die gemäss Artikel 22 Absatz 2 VwVG erstreckt werden kann.

Zusätzlich ist das Europäische Übereinkommen vom 16. Mai 1972¹⁷⁸ über die Berechnung von Fristen zu berücksichtigen, insbesondere für die Berechnung der in Monaten angegebenen Dauer der einfachen und vertieften Prüfungsfristen. Das Abkommen ist auf (besondere) Verwaltungsverfahren unmittelbar anwendbar, ohne dass ein ausdrücklicher Verweis notwendig ist (s. Art. 1 Abs. 1 des Abkommens vom 16. Mai 1972).¹⁷⁹

¹⁷⁷ Vgl. Art. 12 VwVG.

¹⁷⁸ SR 0.221.122.3

¹⁷⁹ S. auch Botschaft zum Bundesgesetz über die Zustellung von Sendungen an Wochenenden und Feiertagen vom 12. Februar 2025; BB1 2025 565, S. 32.

Art. 54 Elektronische Kommunikation und Aktenführung

Die Verfahren der Überwachungsbehörde sind besondere Verwaltungsverfahren und keine Justizverfahren. Aus diesem Grund sieht Artikel 54 VE-BHÜG vor, dass die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2024¹⁸⁰ über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) für die Verfahren der Überwachungsbehörde analog zur Regelung in Artikel 6a VwVG nur teilweise für anwendbar erklärt werden.¹⁸¹

Absatz 2 bestimmt, dass die Überwachungsbehörde die nach Artikel 6a Absatz 2 VwVG zu schaffende Plattform nutzt und statuiert die Pflicht zur elektronischen Aktenführung. Die elektronische Akte gilt als massgeblich. Unter gewissen Umständen kann es vorkommen, dass nicht von sämtlichen Beweismitteln adäquate elektronische Kopien angefertigt werden können. Für solche Fälle gilt eine Ausnahmeregelung.

Die Aktenweitergabe erfolgt ebenfalls elektronisch über die Plattform. Dies betrifft insbesondere die Akten, die der Beihilfegeber der Überwachungsbehörde zustellen muss oder Akten bei der Weiterleitung wegen Unzuständigkeit sowie auch bei der Amtshilfe.

Aus Absatz 3 ergibt sich sodann, dass für alle Prüfungsverfahren der Überwachungsbehörde eine Pflicht zur elektronischen Übermittlung besteht. Damit werden die Prüfungen der Überwachungsbehörde möglichst effizient ausgestaltet. Da die Prüfungsverfahren vor der Überwachungsbehörde nur von Behörden (Beihilfegeber) und Unternehmen (Beihilfeempfänger/Konkurrenten) geführt werden, ist es grundsätzlich möglich, keine Ausnahmen von dieser Pflicht vorzusehen. Sowohl für Behörden als auch für Unternehmen ist es zumutbar die Plattform zu nutzen. Weiterhin zulässig ist es aber für Privatpersonen eine Anzeige nach Artikel 28 VE-BHÜG auf anderem Wege, das heisst nicht über die Plattform, zu machen.

10. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 55 Änderung anderer Erlasse

Die Einrichtung des Beihilfeüberwachungsverfahrens bedingt die Änderung verschiedener Erlasse, die im Anhang aufgeführt sind. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Änderungen des VGG sowie des BGG. Die Änderungen dieser Bestimmungen werden unter Ziffer 2.2.8 erläutert.

Art. 56 Übergangsbestimmungen

Abs. 1

Die Überwachungsbehörde kann gegen Beihilfen, die bis zu fünf Jahre nach Inkrafttreten des Beihilfeprotokolls-LuftVA, des Beihilfeprotokolls-LandVA und des Stromabkommens gewährt wurden, nicht nach den Kapiteln 3 [*Ordentliches Verfahren vor der Überwachungsbehörde*], 4 [*Besondere Verfahren bei Verletzung der Anmelde- oder Mitteilungspflicht*] und 5 [*Beschwerdeverfahren*] vorgehen.

¹⁸⁰ BBl 2025 19

¹⁸¹ Vgl. BBl 2023 679, S. 42.

Für diese Beihilfen gelten entsprechend auch die Anmelde- und Mitteilungspflicht nicht. Das Ziel der Übergangsfrist ist es, dass die betroffenen Organe von Bund und Kantonen ihre Gesetzgebung an die erwähnten völkerrechtlichen Verträge anpassen und die notwendigen organisatorischen Bestimmungen erlassen können.

Abs. 2

Die Überwachungsbehörde erstellt innert zwölf Monaten nach Aufnahme ihrer Tätigkeit eine Übersicht der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits bestehenden Beihilferegulungen. Sie führt dabei eine vorläufige Bewertung durch, ob diese bestehenden Beihilfen mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge zu vereinbaren sind. Die Formulierung «schätzt ein» nimmt dabei Bezug auf die «*prima facie*»-Formulierung der Beihilfeprotokolle respektive des Stromabkommens (s. Ziff. 2.2.5.5). Diese Einschätzung hat keine Auswirkungen auf die Anmelde- und Mitteilungspflicht der Beihilfegeber. Sie ist aber für die Priorisierung der Überwachungsbehörde im Rahmen der fortlaufenden Prüfung von Bedeutung (Abs. 3).

Abs. 3

Nach Ablauf der Frist von Absatz 2 kann die Überwachungsbehörde die bestehenden Beihilferegulungen nach Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe d VE-BHÜG im Rahmen der fortlaufenden Prüfung untersuchen. Da es die anderen Kategorien der bestehenden Beihilferegulungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht geben kann, wird nur auf den Buchstaben d Bezug genommen.

Art. 57 Referendum und Inkrafttreten

Das BHÜG untersteht dem fakultativen Referendum. Der genaue Zeitpunkt des Inkrafttretens wird vom Bundesrat bestimmt. Es tritt aber spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Beihilfeprotokolls-LuftVA, des Beihilfeprotokolls-LandVA [und des Stromabkommens] in Kraft (s. Ziff. 2.2.5.4).

2.2.8 Änderung anderer Erlasse

2.2.8.1 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005¹⁸² (BGG)

Art. 82 Bst. b^{bis} BGG

Artikel 82 BGG regelt die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Vorgesehen sind zwei zulässige Anfechtungsobjekte (Entscheide und kantonale Erlasse, Bst. a und b) sowie das besondere Rechtsgebiet der politischen Rechte (Bst. c).

Um zu gewährleisten, dass die Überwachungsbehörde Beihilferegulungen und Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Erlassen von Verwaltungseinheiten des Bundes (bspw. von Departementen oder Ämtern) auch vor Bundesgericht bringen kann, muss diese Zulässigkeit breiter gefasst werden. Zwar wird das Bundesverwaltungsgericht als Vorinstanz entscheiden, womit die Überwachungsbehörde formell gegen einen Ent-

¹⁸² SR 173.110

scheid des Bundesverwaltungsgerichts vorgehen wird. Jedoch bleibt auch die Beschwerde ans Bundesgericht ein Rechtsmittel gegen einen Erlass. Das Bundesgericht hat dies in Bezug auf Rechtsmittel gegen Entscheide über kantonale Erlasse bereits ausdrücklich so entschieden.¹⁸³

Eine Ad-hoc-Beihilfe in der Form eines Erlasses liegt grundsätzlich vor, wenn der Vorteil bereits mit dem Inkrafttreten des Erlasses entsteht. Es ist keinerlei Umsetzungsakt notwendig, das heisst auch keine technische Anwendung im Sinne einer Umsetzungsbeihilfe (s. die Ausführungen zu Art. 2 Bst. d VE-BHÜG). Vorstellbar ist die Aufhebung von Steuer- oder anderweitigen Schulden durch einen Rechtsatz, wobei es aber auf die konkrete Ausgestaltung ankommen wird. Zu unterscheiden sind die Erlasse mit Ad-hoc-Beihilfen von gesetzlichen Grundlagen für Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Verfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen oder Realakten. Bei Ersteren handelt es sich grundsätzlich um Erlasse, welche den anwendenden Beihilfegebern einen Ermessensspielraum geben (s. dazu auch die Ausführungen zum Begriff der Beihilferegelung in Art. 2 Bst. c VE-BHÜG).

Der Vorentwurf sieht deshalb eine Erweiterung der Anfechtungsobjekte mit der Schaffung eines neuen Buchstaben b^{bis} vor. Anfechtbar sind neu auch Erlasse des Bundes, sofern sie eine Beihilferegelung oder eine Ad-hoc-Beihilfe enthalten. Um eine mit der EU-Beihilfeüberwachung gleichwertige Überwachung sicherzustellen, muss es Dritten möglich sein, eine gerichtliche Überprüfung von Beihilfen der Bundesversammlung und des Bundesrates auch in Form von Verordnungen zu erwirken, weshalb diese von Buchstaben b^{bis} mitumfasst sind. Es handelt sich dabei um eine Ausnahme im Sinne von Artikel 189 Absatz 4 BV. Daneben werden insbesondere auch Verordnungen der Departemente und der Ämter anfechtbar sein. Ausgenommen bleiben einzig Verfassungsänderungen und Bundesgesetze.

Nicht erfasst von Buchstaben b^{bis} sind hingegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes über Einzelakte der Bundesversammlung, mit welchen Beihilfen gewährt werden. Diese sind analog zu Entscheiden über Verfügungen des Bundesrates von Artikel 82 Buchstabe a BGG erfasst. Dementsprechend sollen auf die Einzelakte die Bestimmungen der Verfügungen sinngemäss angewandt werden (s. dazu Art. 33 Abs. 2 VE-VGG). Es handelt sich deshalb grundsätzlich um Entscheide in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Ausschlaggebend ist diesbezüglich grundsätzlich, was vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (s. Art. 31a VE-VGG).¹⁸⁴

Die Überwachungsbehörde kann gegen die von Buchstaben b^{bis} erfassten Beihilfen der Bundesversammlung sowie des Bundesrates keine Beschwerde ans Bundesgericht erheben. Dies ergibt sich ausdrücklich aus Artikel 36 Absatz 2 VE-BHÜG. Eine solche Beschwerde können nur Dritte erheben, wobei es sich in der Regel um Konkurrenten oder potenzielle Beihilfeempfänger handeln wird (s. die Ausführungen zu Art. 40 VE-BHÜG). Für die Legitimation zu einer solchen abstrakten Normenkontrolle ist die virtuelle Betroffenheit massgebend (s. die Ausführung zur Art. 37a VE-VGG).

¹⁸³ BGE 149 I 81 E. 4.1; Urteil 2C_694/2021 vom 8. September 2023 E. 1.2 [nicht publiziert in BGE 150 I 39].

¹⁸⁴ S. dazu auch Bernhard Waldmann, in: Waldmann et al., Bundesverfassung Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 82 N 7.

Art. 83 Bst. k BGG

Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, können nicht vor Bundesgericht angefochten werden. Ob ein Rechtsanspruch auf die Beihilfe oder nicht besteht, darf aber keinen Unterschied machen für die Überprüfung beziehungsweise das Beschwerderecht der Überwachungsbehörde bezüglich ihrer Zulässigkeit beziehungsweise der Vereinbarkeit mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge. Der Vorentwurf sieht hier deshalb eine Gegenausnahme vor, damit die Überwachungsbehörde auch die Frage der Zulässigkeit von Beihilfen, auf die kein Anspruch besteht, wo nötig, bis vor Bundesgericht ziehen kann. Damit wird sichergestellt, dass das Bundesgericht die einheitliche Anwendung des Beihilferechts schweizweit sicherstellen kann.

Art. 83 Bst. m BGG

Entscheide über die Stundung oder den Erlass von Abgaben können nach dem geltenden Recht nicht vor Bundesgericht angefochten werden. Werden solche Entscheide im sachlichen Geltungsbereich des VE-BHÜG getroffen, können sie unter Umständen eine Beihilfe darstellen. Ist dies der Fall, muss die Überwachungsbehörde das Recht haben, den Entscheid bezüglich seiner Vereinbarkeit mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG vor Bundesgericht anzufechten. Der Vorentwurf sieht hier deshalb eine Gegenausnahme vor. Nur so kann gewährleistet werden, dass das Bundesgericht die einheitliche Anwendung des Beihilferechts schweizweit sicherstellt.

Art. 87 BGG

Die Sachüberschrift wird dahingehend präzisiert, dass die Anfechtung von kantonalen Erlassen geregelt wird. Dies ist notwendig, da neu auch gewisse Erlasse des Bundes angefochten werden können (s. Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG).

Art. 98a BGG

Für Beschwerden vor dem Bundesgericht gelten grundsätzlich die Rügegründe nach Artikel 95 BGG. Diese sind jedoch nicht auf die Anfechtung von Erlassen des Bundes ausgerichtet. Entsprechend wird ein neuer Artikel 98a eingefügt, der dieser neuen Anfechtungsmöglichkeit Rechnung trägt. Handelt es sich um Erlasse eines Departements, eines Bundesamtes oder einer weiteren Verwaltungseinheit, kann die Verletzung von übergeordnetem Bundesrecht (namentlich von Bundesgesetzen oder der Verfassung) oder Völkerrecht gerügt werden. Diese Einschränkung ergibt sich grundsätzlich bereits aus der Hierarchie der Normen, soll aber ausdrücklich auch für das bundesgerichtliche Verfahren klargestellt werden (s. dazu auch Art. 37b VE-VGG). Aus dem Geltungsbereich des VE-BHÜG ergibt sich, dass die Überwachungsbehörde im Rahmen einer Behördenbeschwerde nur eine Verletzung der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge rügen kann (s. Ausführungen zu Art. 4 VE-BHÜG).

Handelt es sich um eine Beschwerde von potenziellen Beihilfeempfängern oder von Dritten, wie zum Beispiel möglichen Konkurrenten, gegen eine Verordnung der Bundesversammlung oder des Bundesrates, kann nach Absatz 2 nur die Unzulässigkeit der Beihilfe gerügt werden. Diese Einschränkung der Rügegründe ist aufgrund der Gewaltenteilung sinnvoll. Akte der Bundesversammlung oder des Bundesrats sollen nur in Ausnahmefällen und im notwendigen Umfang vom Bundesgericht überprüft werden können (Art. 189 Abs. 4 BV).¹⁸⁵ Für die Überwachungsbehörde wird Absatz 2 hingegen nicht zur Anwendung gelangen, da sie Verordnungen der Bundesversammlung und des Bundesrates nicht anfechten kann (s. Art. 36 Abs. 2 VE-BHÜG).

Art. 103 Abs. 2 Bst. e BGG

Im Verfahren vor Bundesgericht gilt der Grundsatz, dass Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben (Art. 103 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde der Überwachungsbehörde soll hingegen aufschiebende Wirkung haben. Beihilfen in der Form von Verfügungen und Erlassen sollen grundsätzlich erst wirksam werden, wenn sie in Rechtskraft erwachsen beziehungsweise in Kraft getreten sind (s. Art. 39 VE-BHÜG).

Entsprechend wird in Artikel 103 Absatz 2 ein neuer Buchstabe e eingefügt. Die aufschiebende Wirkung soll auch vor Bundesgericht von Gesetzes wegen gelten in Verfahren, die von der Überwachungsbehörde auf dem Gebiet der Beihilfeüberwachung geführt werden. Keine aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen haben hingegen Beschwerden von Beihilfeempfängern oder Konkurrenten. Die aufschiebende Wirkung soll die Gewährung von unzulässigen Beihilfen verhindern. Sie ist entsprechend nicht notwendig, wenn ein Beihilfeempfänger einen Entscheid anfechtet, der die Beihilfe als unzulässig beurteilt oder wenn die Überwachungsbehörde auf eine Beschwerde verzichtet und «nur» ein Konkurrent Beschwerde erhebt.

Die ausdrückliche Regelung im BGG ist angesichts der Wichtigkeit der aufschiebenden Wirkung für die Beihilfeüberwachung notwendig. Zudem erlaubt dies eine Anknüpfung am System des BGG. Dem Instruktionsrichter oder der Instruktionsrichterin soll es möglich sein, nach Artikel 103 Absatz 3 BGG eine andere Anordnung zu treffen, das heisst im Ausnahmefall die aufschiebende Wirkung zu entziehen.¹⁸⁶

2.2.8.2 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005¹⁸⁷ (VGG)

Art. 31a Beschwerdeobjekte auf dem Gebiet der Beihilfeüberwachung

In Artikel 31 VGG wird geregelt, welche Beschwerden das Bundesverwaltungsgericht beurteilt. Das aktuelle Recht sieht eine Beschränkung auf Beschwerden gegen Verfügungen nach Artikel 5 VwVG vor. Dies schliesst Beschwerden gegen Erlasse oder gegen Einzelakte der Bundesversammlung aus. Damit solche Beschwerden in Zukunft möglich sind, muss die Zulässigkeit der Beschwerde erweitert werden. Der Vor-

¹⁸⁵ Vgl. dazu Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, hier 532 sowie Johannes Reich in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 189 Rz. 44 m.w.H. und Rz. 50.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Ausführungen zu Art. 42 VE-BHÜG.

¹⁸⁷ SR 173.32

entwurf ergänzt deshalb mit Artikel 31a VE-VGG die zwei fehlenden Anfechtungsobjekte: Erlasse des Bundes mit Beihilferegulungen oder Ad-hoc-Beihilfen (Bst. a) und Einzelakte der Bundesversammlung (Bst. b).

Buchstabe a stellt sicher, dass die Überwachungsbehörde und andere Beschwerdeberechtigte nicht nur gegen Beihilfen in Form von Verfügungen, sondern auch in der Form von Erlassen vorgehen können. Es muss sich bei Letzteren um Beihilferegulungen oder Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Erlassen handeln (s. zum Begriff Art. 2 Bst. d VE-BHÜG sowie die Ausführungen zu Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG). Anfechtungsobjekt und damit auch Verfahrensgegenstand ist jeweils nicht der gesamte Erlass, sondern nur diejenigen Bestimmungen, welche die Beihilferegulung oder die Ad-Hoc-Beihilfe darstellen.

Soweit es sich bei den Erlassen um Verordnungen der Bundesversammlung oder des Bundesrates handelt, wird hiermit eine Ausnahme nach Artikel 189 Absatz 4 BV vorgesehen. Davon ausgenommen bleiben Verfassungsänderungen und Bundesgesetze (s. auch Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG).

Buchstabe b sieht den Einzelakt der Bundesversammlung ausdrücklich als Anfechtungsobjekt vor. Die Bundesversammlung kann keine Verfügungen im Sinne von Artikel 5 VwVG erlassen (s. Art. 1 Abs. 2 Bst. b VwVG e contrario). Sie kennt nur die Handlungsform des Erlasses oder des Bundesbeschlusses (Art. 163 BV). Die Verfassung erlaubt jedoch, dass ein Bundesgesetz der Bundesversammlung die Entscheidung über Einzelakte überträgt (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). In ausserordentlichen Umständen ist es zudem möglich, dass die Bundesversammlung individuell-konkrete Einzelakte in der Form von Bundesbeschlüssen erlässt (Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV und Art. 29 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁸⁸). Typische Anwendungsfälle solcher Einzelakte sind Subventionen, die in ausserordentlichen Situationen aus Billigkeitsgründen ausgerichtet werden sollen, aber keine gesetzliche Grundlage haben. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass zukünftig auch eine Beihilfe durch einen Einzelakt der Bundesversammlung gewährt werden könnte.¹⁸⁹ Entsprechend muss auch der Rechtsschutz sichergestellt werden, um die Gleichwertigkeit mit dem Beihilfeüberwachungssystem der EU garantieren zu können. Beschwerde führen können allerdings nur Dritte, nicht aber die Überwachungsbehörde (s. Art. 36 Abs. 2 VE-BHÜG).

Zwar regelt Artikel 40 VE-BHÜG, dass die für die Verfügung geltenden Regeln zur Anwendung kommen, weshalb es möglich ist, dass Einzelakte der Bundesversammlung bereits unter Artikel 31 VGG fallen. Die Anfechtungsobjekte im VGG werden dennoch ergänzt, damit auch aus diesem Verfahrenserlass hervorgeht, dass beihilfegewährende Einzelakte der Bundesversammlung anfechtbar sind (s. zudem die Ausführungen zu Art. 40 VE-BHÜG).

¹⁸⁸ SR 171.10

¹⁸⁹ Vgl. bspw. Bundesbeschluss über die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Stilllegung des Versuchsatomkraftwerks Lucens VD vom 13.12.1991, BBl 1991 1108 oder Bundesgesetz über die Sanierung der Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (GFM) vom 23.06.2000, AS 2001 132, das heute aufgrund von Art. 22 Abs. 4 ParlG grundsätzlich in der Form des Bundesbeschlusses erfolgen müsste; vgl. auch zum Ganzen Luzian Odermatt/Esther Tophinke, in: Graf/Caroni (Hrsg.); Kommentar zum Parlamentsgesetz, 2. A., Basel 2024, Art. 29 N 13 f. m.w.H.

Der Geltungsbereich von Art. 31a VE-VGG ist in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt: Zunächst besteht auf Bundesebene keine abstrakte Beschwerdemöglichkeit, wenn der Erlass lediglich eine gesetzliche Grundlage für Ad-hoc-Beihilfen in der Form von Verfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen oder Realakten schafft. Es handelt sich diesfalls beim Erlass noch nicht um die eigentliche Beihilfe beziehungsweise diese wird noch nicht gewährt. Die Abgrenzung kann im Einzelfall zu Schwierigkeiten führen und muss sich in der Schweizer Rechtspraxis erst etablieren. Weiter sind nur potenzielle Beihilfeempfänger oder Dritte, wie zum Beispiel mögliche Konkurrenten, legitimiert gegen Beihilfen in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung und des Bundesrates Beschwerde zu erheben (s. die Ausführungen zu Art. 40 VE-BHÜG). Für die Überwachungsbehörde ist eine entsprechende Beschwerde ausgeschlossen (s. Art. 36 Abs. 2 VE-BHÜG). Auch für Dritte bleibt eine Beschwerde gegen Bundesgesetze und gegen Verfassungsänderungen ausgeschlossen. Erfasst werden auch hier nur Erlasse mit Beihilferegulungen oder Ad-hoc-Beihilfen und nicht Erlasse, welche die rechtliche Grundlage für Ad-hoc-Beihilfen schaffen (s. auch die Ausführungen zu Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG).

Schliesslich können Beihilfen in anderer Form, das heisst öffentlich-rechtliche Verträge oder Realakte, nicht direkt mit Beschwerde angefochten werden. Die Überwachungsbehörde kann nach dem Verfahren auf Erlass einer Verfügung vorgehen (s. Art. 26 VE-BHÜG).

Zuletzt ist eine Abgrenzung zu kantonalen Beihilfen vorzunehmen. Anfechtungsobjekt einer Beschwerde nach Artikel 31a VE-VGG sind nur Beihilfen des Bundes. Die Überwachungsbehörde muss Beihilfen von kantonalen Beihilfegebern nach dem anwendbaren kantonalen Verfahrensrecht anfechten und somit auf dem kantonalen Rechtsweg. Dies entspricht der üblichen Ausgestaltung der Rechtswege und wahrt die Autonomie der Kantone. Es gibt den Kantonen die Möglichkeit ihre eigene Praxis zu überprüfen und wo nötig selbst zu korrigieren.

Art. 33

Die Erweiterung der Beschwerdeobjekte führt dazu, dass auch die zulässigen Vorinstanzen in Artikel 33 VGG ergänzt werden müssen. Da es nicht nur um Verfügungen des Bundesrates geht, sondern auch um Verordnungen, das heisst Erlasse, ergänzt der Vorentwurf den bestehenden Buchstaben b¹⁹⁰ und sieht daneben einen neuen Absatz 2 vor. Dieser hält ausdrücklich fest, dass die Beschwerde zulässig ist gegen Verordnungen der Vorinstanzen nach Absatz 1, das heisst insbesondere des Bundesrates. Es handelt sich dabei um eine gesetzliche Ausnahme im Sinne von Artikel 189 Absatz 4 BV.

Zusätzlich wird mit Absatz 2 Buchstabe b sichergestellt, dass auch Einzelakte und Verordnungen der Bundesversammlung, durch welche Beihilfen gewährt werden, mit Beschwerde von Dritten angefochten werden können. Ausgenommen bleiben Bundesgesetze und Verfassungsänderungen (s. auch Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG sowie

¹⁹⁰ Die exakte Formulierung des Buchstabens muss mit der Teilrevision des BGG koordiniert werden (vgl. Vernehmlassung 2024/36 vom 6. Dez. 2024).

Art. 4 Abs. 3 und 4 der Beihilfeprotokolle und Artikel 14 Abs. 3 und 4 des Stromabkommens).

Art. 37 Abs. 2

Der VE-BHÜG sieht vor, dass auch Beihilfen der Bundesversammlung angefochten werden können. Es handelt sich dabei um eine gesetzliche Ausnahme gemäss Artikel 189 Absatz 4 BV. Ausgenommen sind Verfassungsänderungen und Bundesgesetze (s. auch Art. 31a und 33 Abs. 2 VE-VGG).

Auf das Beschwerdeverfahren gegen Einzelakte sollen die Bestimmungen für Verfügungen sinngemäss angewandt werden, da sie grundsätzlich verfügungsähnlich sind und ein ähnliches Rechtsschutzbedürfnis wie bei Verfügungen besteht. Das bedeutet insbesondere die analoge Anwendung von Artikel 47 ff. VwVG. In Bezug auf den Rügegrund der Unangemessenheit nach Artikel 49 Buchstaben c VwVG werden die Gerichte berücksichtigen müssen, dass es sich um einen Akt der Bundesversammlung handelt und sich, soweit es sich um politische Entscheide handelt sowie aus Überlegungen der Gewaltenteilung, Zurückhaltung auferlegen.¹⁹¹ Die Beschwerdefrist für die Anfechtung von Einzelakten wird folglich sinngemäss nach Artikel 50 VwVG berechnet. Anstelle der Eröffnung der Verfügung wird hier jedoch auf die Publikation des Einzelakts abzustellen sein. Im Hinblick darauf wird die Bundesversammlung Bundesbeschlüsse, welche Beihilfen gewähren, in Anwendung von Artikel 2 Buchstaben f und h des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (PublG)¹⁹² publizieren müssen. Nach diesen Bestimmungen werden Bundesbeschlüsse bereits heute publiziert, wenn sie dem Referendum unterstehen oder wenn es die Bundesversammlung so beschliesst (vgl. Art. 2 Bst. f und h PublG). Sollte ein Bundesbeschluss, welcher eine Beihilfe gewährt, nicht publiziert werden, so stellt dies grundsätzlich einen verfahrensrechtlichen Mangel dar, woraus dem Beschwerdeführer oder der Beschwerdeführerin keine Nachteile erwachsen dürfen (s. auch Art. 38 VwVG und Art. 49 BGG).

Art. 37a Beschwerdelegitimation bei Erlassanfechtung auf dem Gebiet der Beihilfeüberwachung

Die Beschwerdelegitimation für Beschwerden vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in Artikel 48 VwVG in Verbindung mit Artikel 37 VGG geregelt. Daraus ergibt sich jedoch nur die Legitimation für Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen. Eine spezielle Bestimmung zur Legitimation für Beschwerden gegen Erlasse fehlt im VwVG, welches auf Verfügungen ausgelegt ist. Artikel 37a VGG füllt diese Lücke für Beihilferegulungen und Ad-hoc-Beihilfen des Bundes in der Form von Erlassen (Art. 31a VE-VGG). Die weiteren Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren des VwVG (Art. 44 ff.) sind aber grundsätzlich auch bei den Beschwerden gegen Bundeserlasse anwendbar über den Verweis in Artikel 37 VGG beziehungsweise Artikel 40 VE-BHÜG.

Die Überwachungsbehörde kann sich für ihre Legitimation zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht auf die Artikel 36 oder 37 VE-BHÜG in Verbindung mit

¹⁹¹ S. bspw. in Bezug auf Akte des Bundesrates BGE 147 IV 439 E. 3.3.1; 130 I 26 E. 2.2; 129 II 193 E. 5.1; Urteil A-6086/2010 vom 16. Juni 2011 E. 6.1.

¹⁹² SR 170.512

Artikel 37a VE-VGG stützen. Artikel 37a regelt aber insbesondere auch die Beschwerdelegitimation von Dritten, das heisst der potenziellen Beihilfeempfänger und deren Konkurrenten, soweit sie Erlasse des Bundes anfechten.

Die Legitimation gemäss Artikel 37a VE-VGG setzt voraus, dass die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer durch den Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat. Die Legitimation nach Artikel 37a VE-VGG vor dem Bundesverwaltungsgericht soll grundsätzlich derjenigen vor dem Bundesgericht nach Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe b BGG entsprechen.¹⁹³ Um besonders berührt zu sein, genügt zwar ein aktuelles oder virtuelles Berührtsein. Vorausgesetzt ist aber, dass die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist. Dies kann bei Beihilferegelungen oder Ad-hoc-Beihilfen grundsätzlich nur auf potenzielle Beihilfeempfänger sowie je nach Ausgestaltung der Regelung mögliche nicht berücksichtigte Konkurrenten zutreffen. In der Regel werden nur diese sich darauf berufen können, dass die in Frage stehende Beihilferegelung oder die Ad-hoc-Beihilfe auf sie angewandt werden könnte beziehungsweise sie gerade ausschliessen würde (s. dazu auch die Ausführungen zu Art. 21 VE-BHÜG). Bei der Anfechtung eines Erlasses, so insbesondere bei einer generellen Beihilferegelung, wird häufig noch nicht mit Sicherheit gesagt werden können, ob ein betroffenes Unternehmen nun Beihilfeempfänger oder ausgeschlossener Konkurrent sein wird. In beiden Fällen muss aber das Unternehmen eine virtuelle Betroffenheit geltend machen können.

Art. 37b Beschwerdegründe bei Erlassanfechtung auf dem Gebiet der
Beihilfeüberwachung

Die Beschwerdegründe für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ergeben sich aus Artikel 49 VwVG in Verbindung mit Artikel 37 VGG. Auch hier fehlt eine Regelung für Beschwerden gegen Erlasse im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle. Aus diesem Grund wird ein neuer Artikel 37b eingefügt, der die möglichen Rügen festlegt.

Die Überwachungsbehörde oder Konkurrenten können die Verletzung von übergeordnetem Bundesrecht und Völkerrecht rügen. Da sich die Beschwerde gegen Verordnungen von Departementen, Ämtern oder weiteren untergeordneten Verwaltungseinheiten richtet, beinhaltet dies grundsätzlich Verordnungen des Bundesrates, Bundesgesetze, die Bundesverfassung und Völkerrecht. Anders als bei Beschwerden gegen Verfügungen soll die Unangemessenheit nicht gerügt werden können.

Für die Beschwerde der Überwachungsbehörde ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass es sich dabei um eine Behördenbeschwerde handelt. Sie wird grundsätzlich nur Rügen im Zusammenhang mit ihren gesetzlichen Aufgaben vorbringen. Das heisst mit dem Zweck die einheitliche und korrekte Anwendung des BHÜG und der beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Abkommen sicherzustellen.

¹⁹³ Vgl. BGE 136 I 49 E. 2.1.

Bei Beschwerden Dritter gegen eine Beihilfe in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung sowie des Bundesrats, sind die Rügegründe eingeschränkt. Sie können diesfalls nur die Unvereinbarkeit der Beihilfe mit den beihilferechtlichen Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge rügen. Diese Einschränkung ist Folge der Gewaltenteilung. Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates sollen nur in Ausnahmefällen und im notwendigen Umfang von einem Bundesgericht überprüft werden können (Art. 189 Abs. 4 BV; s. auch die Ausführungen zur Art. 98a VE-BGG).¹⁹⁴ Dies gilt im Besonderen für die Erlasse. Handelt es sich um Verfügungen oder Einzelakte der Bundesversammlung, ist es hingegen gerechtfertigt, die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) höher zu gewichten und keine Einschränkung der Rügegründe vorzusehen. Dies entspricht auch der bisherigen Konzeption des VGG, wo für die bereits anfechtbaren Verfügungen des Bundesrates und der Organe der Bundesversammlung (Art. 33 Bst. a und b VGG) keine eingeschränkten Rügegründe vorgesehen sind.

Art. 37c Beschwerdefrist bei Erlassanfechtung auf dem Gebiet der Beihilfeüberwachung

Die Beschwerdefrist nach Artikel 50 Absatz 1 VwVG kann nicht auf die Anfechtung von Erlassen des Bundes angewendet werden. Artikel 37c VE-VGG regelt deshalb neu den Beginn und die Dauer der Beschwerdefrist für den Fall einer Erlassanfechtung. Es wird dabei an die Regelung von Artikel 101 BGG angeknüpft. Die massgebende Veröffentlichung richtet sich dabei nach dem Publikationsgesetz. Verordnungen des Bundesrates und der Bundesversammlung sowie Erlasse von weiteren Verwaltungseinheiten des Bundes werden mindestens fünf Tage vor dem Inkrafttreten veröffentlicht (s. Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Bst. c, d und e PublG).

2.2.8.3 Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995¹⁹⁵ (KG)

Art. 18 Abs. 2

Mit der Schaffung der separaten Beihilfekammer werden zwei weitere Personen Mitglieder der Wettbewerbskommission, die jedoch mit der Ausnahme der Sitzungen der Beihilfekammer nicht an den restlichen Sitzungen der Wettbewerbskommission teilnehmen (s. Erläuterungen zu Art. 3 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7). Entsprechend gilt es Artikel 18 Absatz 2 anzupassen, sodass diese beiden Mitglieder der Beihilfekammer zusätzlich zur vorgegebenen Anzahl der Mitglieder gezählt werden. Die vorgegebene Anzahl wird in Übereinstimmung mit der parallel laufenden Reform der Wettbewerbsbehörden auf fünf bis sieben Mitglieder plus die zwei zusätzlichen Mitglieder der Beihilfekammer festgelegt. Falls die Reform der Wettbewerbsbehörden nicht angenommen werden sollte, müsste im vorliegenden Satz die Anzahl Mitglieder von fünf bis sieben auf den bisherigen Stand von elf bis 15 angepasst werden.

¹⁹⁴ Vgl. dazu Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 I, 1 ff., 532 sowie Johannes Reich in: Ehrenzeller et al., Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 4. A. 2023, Rz. 44 m.w.H. und Rz. 50.

¹⁹⁵ SR 251

2.2.8.4 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948¹⁹⁶

Art. 103

Das bisher in Artikel 103 LFG vorgesehene Verfahren für die Überprüfung von Beihilfen im Bereich des Luftverkehrs wird mit dem Abschluss der 5-jährigen Übergangsphase neu im VE-BHÜG für alle betroffenen Binnenmarktabkommen und damit auch für den Bereich Luftverkehr geregelt. Folglich kann Artikel 103 LFG mit dem Inkrafttreten des BHÜG aufgehoben werden (s. auch Ziff. 2.2.9).

2.2.8.5 Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985¹⁹⁷ (PüG)

Art. 5 Abs. 2

Beihilfen sind vom Geltungsbereich des PüG nicht erfasst. Wäre die Beihilfeüberwachung einer anderen Aufsichtsbehörde als der Wettbewerbskommission zugeteilt, bestünde auch für den Preisüberwacher kein Anspruch auf Sitzungsteilnahme mit beratender Stimme. Deshalb wird der Preisüberwacher an den entsprechenden Sitzungen der Beihilfekammer nicht teilnehmen.

2.2.9 Zwischenzeitliche Änderung des Luftfahrtgesetzes

Mit dem Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU wird der Artikel 13 des LuftVA aufgehoben, welcher als Grundlage für die bisherige Beihilfeüberwachung im Luftverkehrsbereich gilt (s. Ziff. 2.6.6.3). Entsprechend soll der dazugehörige Artikel 103 Absatz 1 LFG, welcher sich bislang auf Artikel 13 des LuftVA stützt, neu auf die materiellrechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 3 des Beihilfeprotokolls-LuftVA verweisen. Sobald das neue Überwachungsverfahren innert der fünfjährigen Übergangsfrist aufgebaut wird, wird die Grundlage für die Überwachung im Luftverkehrsbereich durch das BHÜG ersetzt und der Artikel 103 LFG wird aufgehoben (vgl. Ziff. 2.2.8.4).

Diese Anpassung erfolgt in einem separaten Änderungserlass. Ansonsten bleibt Artikel 103 LFG und somit auch das Verfahren der Beihilfeüberwachung bis zum Inkrafttreten des BHÜG unverändert.

2.2.10 Auswirkungen des Paketelements

Um die Auswirkungen der Einführung der Beihilfeüberwachung für die Schweiz einzuschätzen, muss die erwartete Anzahl an künftigen, neuen Beihilfefällen beziffert werden. In Anlehnung an die Erfahrungswerte der EU und ihrer Mitgliedsstaaten ist langfristig im Schweizer Beihilfeüberwachungsverfahren jährlich mit rund fünf anzumeldenden Beihilfevorhaben zu rechnen, welche einer einfachen Prüfung nach Artikel 14 VE-BHÜG unterstehen werden. Zudem werden weitere fünf AGVO-Beihilfen nach Artikel 25 Absatz 1 VE-BHÜG sowie eine vertiefte Prüfung nach Artikel 16 VE-BHÜG erwartet. Diese Zahlen könnten aufgrund des eingeschränkten Geltungsbereichs der betroffenen Binnenmarktabkommen niedriger ausfallen. Gleichzeitig

¹⁹⁶ SR 748.0

¹⁹⁷ SR 942.20

könnte etwa der fragmentierte Schweizer Strommarkt oder die föderalistische Organisationsstruktur der Schweiz die Anzahl der Fälle erhöhen. Auch die Tatsache, dass die unverbindliche Beratung im Gegensatz zur EU kostenpflichtig ist, könnte die Anzahl der Verfahren erhöhen.

Die Schätzungen basieren auf ersten Berechnungen und qualitativen Analysen inklusive einem Quick-Check und werden während der Vernehmlassung weiter geprüft.

Zu Beginn der Systemeinführung könnten vermehrt Prüfungsverfahren stattfinden. Beispielsweise führte Kroatien zehn Jahre vor ihrem EU-Beitritt bereits eine eigene Beihilfeüberwachung durch ihre Wettbewerbsbehörde ein. Insbesondere in den ersten Jahren wurden zahlreiche Beihilfen im Landverkehrsbereich gemeldet (was mit der parallelen, unabhängig stattfindenden Modernisierung zusammenhing).¹⁹⁸ Zudem wurden für Kroatien fünf der sieben bisherigen Prüfungen in den drei Sektoren während der ersten vier Jahre seit dem EU-Beitritt im Jahr 2013 durchgeführt. Ein solcher Ballungseffekt war hingegen für Bulgarien und Rumänien nach ihren Beitritten im Jahr 2007 in Bezug auf die drei Sektoren nicht ersichtlich.

2.2.10.1 Auswirkungen auf den Bund

Die folgenden Einschätzungen basieren auf der Annahme, dass das Paket Schweiz–EU im Jahr 2028 in Kraft treten wird. Die 5-jährige Übergangsphase würde dann die Jahre 2028-2032 erfassen. Die Schweizer Beihilfeüberwachung würde mit dem Inkrafttreten des BHÜG, das heisst fünf Jahre nach der Ratifizierung der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 1 Absatz 2 VE-BHÜG (s. Art. 56 Abs. 3 VE-BHÜG), ab dem Jahr 2033 funktionieren.

¹⁹⁸ Annual Report on State Aid 2008, Croatian Competition Authority. Abrufbar unter: www.aztn.hr > About Us > Annual reports.

Tabelle 2.2.10.1 (1): Geschätzter Ressourcenbedarf zur Umsetzung der Beihilfeüberwachung für den Bund

		Übergangsphase					Ab
		2028- 2030	2031	2032	2033	2034	2035
Personal- aufwand (in VZÄ- Stellen)	<i>SECO</i>						
	- System- einführung	2/Jahr	2	2			
	- Nationale Kompetenz- stelle				1	1	1
	<i>WEKO</i>						
	- Beihilfeüber- wachung		1.5	1.5	5.5	5.5	5.5
	- Beratung				4.5*	4.5*	3*
Insgesamt		2/Jahr	3.5	3.5	11*	11*	9.5*
Sachauf- wand (in 1 000 Franken)	<i>WEKO</i>						
	- Datenbank		250	250	100	100	100
	- Parteientschä- digungen				100	100	100
	Insgesamt	--	250	250	200	200	200

*2/3 des Beratungsaufwands wird über Gebühren durch die kantonalen Beihilfegeber, das verbleibende Drittel auf Bundesebene durch intern kompensierte Kreditverschiebung von den federführenden Verwaltungseinheiten an die WEKO finanziert.

Neben den positiven, indirekten Auswirkungen über ökonomische Effekte (s. Ziff. 2.2.10.3) wird die Einführung einer Beihilfeüberwachung zu zusätzlichem Aufwand für den Bund führen. Dieser wird insbesondere bei der WEKO, die für die Prüfung der Beihilfen verantwortlich sein wird, anfallen. Insgesamt ist auf Bundesebene mit Einführungskosten von 500 000 Franken in den Jahren 2031 und 2032 zu rechnen. Dauerhaft werden jährliche Ausgaben von 200 000 Franken erwartet. Im Übergang werden in der WEKO und im SECO zudem zwischen zwei und elf VZÄ-Stellen sowie ab 2035 neuneinhalb VZÄ-Stellen geschaffen.

Die WEKO überwacht zwar bereits Beihilfen im Geltungsbereich des LuftVA. Das neue Verfahren wird jedoch aufgrund der sektoriellen Ausweitung und der eingeführten Anmelde- und Beschwerdepflichten (s. Erläuterungen in Ziff. 2.2.7 zu Art. 6 und Art. 37 VE-BHÜG) zu neuen Bundesausgaben führen. Insgesamt ist mit einer dauerhaften Personalerhöhung von siebeneinhalb Vollzeitäquivalenten im Sekretariat der Wettbewerbskommission sowie einer Vollzeitäquivalenten in der Beihilfekammer zu rechnen. Zwei VZÄ-Stellen werden über die kostenpflichtige Beratung durch die kantonalen Beihilfegeber über Gebühreneinnahmen finanziert (s. Art. 5 VE-BHÜG). Die Beratungskosten könnten insbesondere in den ersten Jahren nach der Einführung des

neuen Überwachungsverfahren höher ausfallen, weshalb mit drei weiteren temporären VZÄ-Stellen verteilt über die ersten beide Jahre nach der Einführung (2033 und 2034) zu rechnen ist. Weitere Ausgaben können aufgrund allfälliger Parteientschädigungen [*Bundesbehörden dürfen hingegen grundsätzlich keine Gerichtskosten auferlegt werden, wenn sie ihre spezialgesetzliche vorgesehene Aufsichtsfunktion ausüben (BGE 148 II 369, E. 3).*] und der Datenbank-Betreuung (s. Art. 51 VE-BHÜG) entstehen.

Es ist mit zusätzlichen, einmaligen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Aufbau der Überwachungsbehörde zu rechnen. Mit Inkrafttreten des BHÜG muss die neue Überwachungsbehörde einsatzbereit sein. Dies bedeutet, dass die WEKO zwei Jahre vor Inkrafttreten die für den Aufbau der Überwachungsbehörde beziehungsweise für die Sicherstellung ihrer Einsatzbereitschaft ab Tag 1 notwendigen Ressourcen benötigt. Damit ist in einem ersten Schritt der Wissens- und Kompetenzaufbau im Beihilferecht innerhalb der Behörde sicherzustellen, der gegenwärtig nicht in genügendem Ausmass vorhanden ist. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das sektorspezifische Recht und die entsprechende Praxis in den Bereichen Strom und Landverkehr, die zukünftig neu der Beihilfeprüfung unterliegen werden. Gleichzeitig sind die konkrete Organisation beziehungsweise die damit zusammenhängenden Prozess- und Organisationsabläufe vorzubereiten. Schliesslich sind der Aufbau und die Inbetriebnahme einer Datenbank sicherzustellen. Für die genannten Vorbereitungsarbeiten werden bei der WEKO eineinhalb VZÄ-Stellen während einer Vorbereitungsphase von zwei Jahren vor Inkrafttreten vorgesehen.

Es ist mit gewissem Mehraufwand auch für Beihilfegeber auf Bundesebene zu rechnen, welche ihre Beihilfen anmelden, allenfalls nach der Stellungnahme der Überwachungsbehörde anpassen, mitteilen und sich bei einem gerichtlichen Verfahren beteiligen würden. Dieser Mehraufwand könnte aber auch dazu führen, dass Beihilfevorhaben nur dann in Angriff genommen werden, wenn ein echtes öffentliches Interesse besteht und insgesamt somit weniger Beihilfen als bisher gewährt werden, was die öffentlichen Haushalte entlasten würde. Zudem sind die Verwaltungsbehörden des Bundes im Verlauf der Prüfung als Beihilfegeber nach Artikel 22 Absatz 1 VE-BHÜG sowie im Rahmen der Amtshilfe nach Artikel 3 Absatz 4 VE-BHÜG zu Auskünften bei Verfahren der Überwachungsbehörde verpflichtet. Auch die allfällige Anpassung bestehender Beihilfe Regelungen nach Artikel 47 Absatz 2 VE-BHÜG kann zusätzlichen Aufwand für die Bundesbehörden verursachen. Aufgrund möglicher Beschwerdeverfahren nach dem 5. Kapitel VE-BHÜG könnte auch ein gewisser Mehraufwand für das Bundes- und Bundesverwaltungsgericht entstehen. Da jährlich insgesamt auf Bundes- und kantonaler Ebene mit rund fünf Untersuchungen zu rechnen ist (s. Ziff. 2.2.10), sind diese Mehrkosten breit verteilt und fallen damit bei unterschiedlichen Stellen an. Deshalb werden auf Bundesebene diese Mehrkosten im Rahmen der bestehenden Ressourcen finanziert.

Schliesslich soll auf Verordnungsstufe eine nationale Kompetenzstelle im SECO eingerichtet werden, welche die Arbeiten zu beihilferechtlicher Gesetzgebung sowie den internationalen Austausch im Kontext beihilferechtlicher Entwicklungen verantwortet. Dies wird mit einer Vollzeitäquivalenten-Stelle ab dem Jahr 2033 abgedeckt. Im Rahmen der Systemeinführung ist zudem im federführenden SECO mit erheblichem

Mehraufwand in der fünfjährigen Übergangsphase zu rechnen. Dies betrifft insbesondere die Ausarbeitung der dazugehörigen Verordnung(en) (s. Ziff. 2.2.6.5) sowie Koordinationsarbeiten mit den Kantonen und der Europäischen Union und wird jährlich mit bis Ende 2032 befristeten zwei VZÄ-Stellen abgedeckt.

Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird. Einzige Ausnahme ist das über Gebühreneinnahmen finanzierte Personal (2 VZÄ).

2.2.10.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf städtische Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

Bei den Kantonen sind Mehrausgaben aufgrund der neuen Aufgaben zu erwarten. Es ist mit vorübergehenden Einführungskosten von schätzungsweise achteinhalb VZÄ-Stellen sowie dauerhaften jährlichen Vollzugskosten von schätzungsweise zwei VZÄ-Stellen bei der Überwachungsbehörde für alle Kantone insgesamt zu rechnen. Da der Bund eine zentrale Datenbank einrichten wird, fallen dafür bei den Kantonen keine Kosten an.

Tabelle 2.2.10.2 (1): Geschätzter Ressourcenbedarf der Beihilfeüberwachung für die Kantone

Kantone	Vorübergehende, einmalige Einführungskosten (in VZÄ-Stellen)	Dauerhafte jährliche Vollzugskosten (in VZÄ-Stellen)
Kostenpflichtige Beratung bei der WEKO als Überwachungsbehörde	2	2
Kantonale Gesetzesanpassungen	6,5	-
Insgesamt	8,5	2

Aufgrund der fehlenden Erfahrung der Kantone zumindest zu Beginn mit der Beihilfeüberwachung ist mit einem erheblichen Beratungsaufwand (s. Art. 5 VE-BHÜG) zu rechnen. Auch wenn die zu meldende Fallanzahl insbesondere langfristig tief sein sollte (s. Ziff. 2.2.10), können Fragen zu Vorhaben auftreten, die schlussendlich nicht angemeldet werden müssen. Die Beratung durch die Überwachungsbehörde soll nach Aufwand berechnet und den Beihilfegebern in Rechnung gestellt werden (s. Art. 5 VE-BHÜG). Entsprechend werden schätzungsweise zwei VZÄ-Stellen bei der Überwachungsbehörde pro Jahr über die Aufwandsentschädigung durch die Kantone gegenfinanziert. Dieser Aufwand könnte insbesondere in den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Überwachungsverfahrens höher ausfallen, weshalb mit einer weiteren Ausgabe von zwei VZÄ-Stellen verteilt über die ersten beiden Jahre nach der Einführung (2033 und 2034) zu rechnen ist (s. mittlere Spalte in Tabelle 2.2.10.2 (1)). Um die Beratung möglichst effizient einzusetzen, könnten Kantone und Gemeinden analog zu gewissen Mitgliedsstaaten der EU eine eigene Vorprüfstelle errichten (s. Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 1 VE-BHÜG) und diese auch zur Koordination der Beratung beauftragen.

Weitere Mehrkosten werden für Beihilfegeber auf kantonaler Ebene entstehen, da sie ihre Beihilfen anmelden, allenfalls nach der Stellungnahme der Überwachungsbehörde anpassen, die finalisierten Beihilfen mitteilen und sich bei einem gerichtlichen Verfahren beteiligen. Zudem sind die Verwaltungsbehörden der Kantone im Verlauf der Prüfung als Beihilfegeber nach Artikel 22 Absatz 1 VE-BHÜG sowie im Rahmen der Amtshilfe nach Artikel 3 Absatz 4 VE-BHÜG zu Auskünften bei Verfahren der Überwachungsbehörde verpflichtet. Auch die allfällige Anpassung bestehender Beihilferegelungen nach Artikel 47 Absatz 2 VE-BHÜG kann zusätzlichen Aufwand für die kantonalen Behörden verursachen. Schliesslich wird die Beihilfeüberwachung weitere Kosten für kantonale Gerichte verursachen, wenn Beschwerden gegen kantonale Beihilfen erhoben werden. Jedes neue Gesetz führt zu einer potenziellen Mehrbelastung der Gerichte, insbesondere in der Beihilfeüberwachung, wo jedoch die Beschwerdepflicht der Überwachungsbehörde besteht. Da jährlich auf Bundes- und kantonaler Ebene aber insgesamt mit schätzungsweise fünf Untersuchungen und weit weniger Beschwerden zu rechnen ist (s. Ziff. 2.2.10), werden diese Mehrkosten wahrscheinlich tief ausfallen. Die dauerhaften internen Mehrkosten für kantonale Beihilfegeber und Gerichte sollten analog zur Bundesebene zumindest teilweise intern kompensiert werden können, wobei die konkrete Finanzierung den Kantonen überlassen ist.

Um den Kompetenzaufbau zusammenzulegen, könnten Kantone im Rahmen eines Konkordats ein interkantonales Gericht als 1. Instanz bei Beschwerden gegen kantonale Beihilfen festlegen (s. Ziff. 2.2.6.2). Dies könnte im Verlauf der fünfjährigen Übergangsfrist stattfinden.

Innert der fünfjährigen Übergangsfrist könnten allenfalls auch kantonale Gesetze und Verordnungen angepasst werden, um sie den beihilferechtlichen Bestimmungen anzupassen. Auch wenn weitgehende Revisionen nicht zu erwarten sind, wird bereits die Überprüfung des allfälligen Revisionsbedarfs nennenswerte Ressourcen binden. Entsprechend wird pro Kanton einmalig mit einer Viertel VZÄ-Stelle gerechnet – insgesamt also sechseinhalb VZÄ-Stellen über alle Kantone hinweg.

2.2.10.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Generelle volkswirtschaftliche Einbettung der Auswirkungen der Beihilfebestimmungen

Die Einführung der Beihilfeüberwachung in den drei Sektoren wird die Wettbewerbsslage in der Schweiz und damit die Rahmenbedingungen im Standort Schweiz in den drei Sektoren stärken. Auch wenn Beihilfen in der EU sehr selten als unzulässig beurteilt werden (s. Ziff. 2.2.10), bewirkt eine Überwachung eine wettbewerbsfreundlichere Ausgestaltung der geplanten Beihilfen. Es ist auch damit zu rechnen, dass stark wettbewerbsverzerrende Beihilfen aufgrund der Beratung durch die Überwachungsbehörde nach Artikel 5 VE-BHÜG angepasst oder zurückgezogen werden.

Generell wird sich der gestärkte Wettbewerbsschutz positiv auf die Volkswirtschaft und damit auch auf den Wohlstand in der Schweiz auswirken. Die Sicherstellung von gleichen Rahmenbedingungen, bei denen bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige nicht durch Beihilfen bevorzugt werden, verhindert die Fehlallokation von Ressourcen und steigert damit langfristig das Produktivitätswachstum. Gleichzeitig

ist zu berücksichtigen, dass gewisse Beihilfen bei Vorliegen eines Marktversagens oder anderen überwiegenden öffentlichen Interessen politisch erwünscht sind. Um diese Ziele gegeneinander abzuwägen und den Wettbewerb nicht unnötig zu schädigen, ist ein grundsätzliches Regelwerk zur Beihilfekontrolle notwendig. Dieses legt fest, in welchen Fällen Beihilfen zulässig und wie sie möglichst wettbewerbsfreundlich auszugestalten sind. Staatliche Beihilfen, welche dem Wettbewerb übermässig schaden, sind hingegen negativ für den Wohlstand eines Landes und deswegen zu vermeiden.

Die Einführung einer Beihilfeüberwachung ist mit der Beteiligung am Binnenmarkt der EU direkt verbunden. Somit sind auch die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der betroffenen drei Binnenmarktabkommen im Zusammenhang mit der Beihilfeüberwachung zu berücksichtigen (s. Ziff. 2.5.9, 2.6.9 und 2.10.9).

Auswirkungen auf einzelne Gruppen

In der EU ist die Anzahl an staatlichen Beihilfen, welche durch die Europäische Kommission verboten werden, sehr gering und es existiert eine Vielzahl an Ausnahmebestimmungen. Es ist davon auszugehen, dass der Grossteil an existierenden staatlichen Beihilfen in der Schweiz auch künftig gewährt werden dürften. Bei Inkrafttreten des BHÜG bereits gesprochene Beihilfen können unter keinen Umständen zurückgefordert werden. Die Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen dürften damit begrenzt sein. Die Einführung der Beihilfeüberwachung ist auch mit gewissen, wenn auch geringen Regulierungskosten für die Unternehmen verbunden. Die Lieferung nötiger Informationen für die Beurteilung der Beihilfe nach Artikel 22 Absatz 1 VE-BHÜG sollte vernachlässigbar sein, da die Beratung, Anmeldung und Austausch jeweils zwischen der Überwachungsbehörde und dem Beihilfegeber stattfindet. Unternehmen können zudem betroffen sein, wenn sie ihre Rechte als betroffene Dritte bei einer allfälligen Äusserung in vertieften Prüfungen nach Artikel 22 Absatz 2 VE-BHÜG oder bei Beschwerden geltend machen. Insgesamt gilt aber zu betonen, dass der administrative Mehraufwand in erster Linie die Verwaltungsbehörden und nicht die Unternehmen betrifft (s. Ziff. 2.2.10.1 und 2.2.10.2).

Als weitere Gruppe sind Konsumenten indirekt von der Beihilfeüberwachung durch einen verstärkten Schutz des Wettbewerbs in positiver Weise betroffen. Ein florierender Wettbewerb wirkt sich üblicherweise preisdämpfend aus.

2.2.10.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gesellschaft.

2.2.10.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage könnte sich zwar theoretisch auf die Förderung der erneuerbaren Energiequellen und somit auch auf die Umwelt auswirken, da die Beihilfeüberwachung im Stromabkommen erfasst ist. Die Erfahrungen aus der EU lassen aber vermuten, dass diese Förderung grösstenteils weiterhin möglich sein sollte. Neben zahlreichen Ausnahmen im Bereich der Dekarbonisierung wurde im Stromsektor in der EU seit 2012 eine einzige Beihilfe als unzulässig beurteilt. Entsprechend wurde die Frage nach den

Auswirkungen auf die Umwelt nicht vertieft untersucht. Zudem sieht das Stromabkommen Absicherungen für bestehende Förderinstrumente namentlich im Bereich der erneuerbaren Energien und die Kompensation von ökologischen Massnahmen im Zusammenhang mit der Wasserkraft vor.

2.2.10.6 Andere Auswirkungen

Es werden keine weiteren nennenswerten Auswirkungen erwartet.

2.2.11 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.2.11.1 Verfassungsmässigkeit der Protokolle

Die Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen werden in die bestehenden LandVA und LuftVA durch die Beihilfeprotokolle und in das neue Stromabkommen direkt im Text des Abkommens aufgenommen. Die Verfassungsmässigkeit des Stromabkommens wird in der Ziffer 2.11.10.1 erläutert. Die Beihilfeprotokolle stützen sich auf Artikel 54 Absatz 1 und 101 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 RVOG). Bei den Beihilfeprotokollen handelt es sich nicht um völkerrechtliche Verträge, für deren selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Zudem erfordert die Umsetzung der Beihilfeprotokolle den Erlass eines neuen Bundesgesetzes. Die Beihilfeprotokolle sind folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.2.11.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung

Der Bund kann sich beim Erlass des BHÜG für die Überwachung von Beihilfen des Bundes auf die inhärente Organisationskompetenz des Bundes sowie für die Überwachung von Beihilfen der Kantone auf die Artikel 95 Absatz 2 Satz 1, 54 Absatz 1, 101 Absatz 1 und ergänzend auf die sektorspezifischen Bundeskompetenzen gemäss Artikel 87 (Schienengüter- und -personenverkehr) und Artikel 92 Absatz 1 BV (Strassenpersonenverkehr) stützen.

2.2.11.2.1 Überwachung von Beihilfen des Bundes

Diverse Sachkompetenzen der Bundesverfassung ermächtigen den Bund zur Gewährung von Beihilfen. Gestützt auf diese Bestimmungen sowie seine inhärente ungeschriebene Kompetenz, die Organisation und das Verfahren von Bundesbehörden zu regeln (s. Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV), ist der Bund zur Regelung der Beihilfegewährung durch Bundesbehörden sowie zu deren Überwachung befugt. Für Bundeszuständigkeiten, die sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft ergeben und

für die eine explizite Zuweisung einer Rechtsetzungskompetenz fehlt, wird nach heutiger Praxis im Ingress stellvertretend für die Bundeskompetenz Artikel 173 Absatz 2 BV genannt.

Der Bund ist grundsätzlich frei, das Verfahren seiner Behörden zur Beihilfegewährung zu regeln. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung sowie der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes sind die Kompetenzen der Überwachungsbehörde jedoch in Bezug auf die Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates eingeschränkt. Sie kann gegen solche Akte keine Beschwerde erheben (s. dementsprechend Art. 36 Abs. 2; vgl. jedoch auch 37 Abs. 2 VE-BHÜG). Nach Artikel 189 Absatz 4 BV kann zwar grundsätzlich eine Beschwerdemöglichkeit gegen Akte der Bundesversammlung (mit Ausnahme von Bundesgesetzen; s. Art. 190 BV) und des Bundesrates auf Gesetzesstufe vorgesehen werden (s. dementsprechend Art. 31a und 33 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 VE-VGG sowie Art. 82 Bst. b^{bis} VE-BGG). Für ein mögliches Beschwerderecht einer Verwaltungsbehörde wie der Überwachungsbehörde sind neben Artikel 189 Absatz 4 BV aber auch die übrigen Verfassungsbestimmungen zur Behördenorganisation des Bundes zu beachten. Ein Beschwerderecht einer Verwaltungsbehörde gegen Akte der Bundesversammlung wäre mit der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung nicht vereinbar. Hinsichtlich eines Beschwerderechts einer Verwaltungsbehörde gegen Akte des Bundesrates bestünden zumindest verfassungsrechtliche Bedenken. Denn der Bundesrat ist aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes auch weisungsunabhängigen Verwaltungsbehörden hierarchisch übergeordnet. Keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken bestehen hinsichtlich der auch für Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates vorgesehenen unverbindlichen Stellungnahme der Überwachungsbehörde.

2.2.11.2.2 Überwachung von Beihilfen der Kantone

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Beihilfen sämtlicher staatlichen Einheiten – einschliesslich denjenigen ausserhalb der Zentralverwaltung – aller föderalen Ebenen unterhalb der Bundesebenen – insbesondere auch der Gemeinden. Der Einfachheit halber wird jeweils nur von den Kantonen gesprochen.

Bindung an die innerstaatliche Kompetenzaufteilung bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge

Gestützt auf seine Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 und 101 Abs. 1 BV) kann der Bund mittels völkerrechtlichen Vertrags eine Regulierung von Beihilfen vereinbaren (s. Ziff. 2.2.11.1). Beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist der Bund nicht an die interne Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen gebunden. Er kann somit völkerrechtlich auch eine Regulierung von Beihilfen vereinbaren, welche auch für die Kantone gilt und welche weiter geht als diejenige, welche er selbst gestützt auf seine Bundeskompetenzen erlassen könnte. Von dieser Kompetenz wird der Bund mit dem Abschluss der Zusatzprotokolle über staatliche Beihilfen zum LuftVA- und LandVA sowie dem Beihilfeteil des Stromabkommens Gebrauch machen. Bei der Umsetzung der völker-

rechtlich vereinbarten Vorgaben im Landesrecht bleibt der Bund jedoch an die innerstaatliche Kompetenzaufteilung gebunden. Für die Umsetzung der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen mit dem BHÜG benötigt der Bund somit auch hinsichtlich der Überwachung von Beihilfen der Kantone eine Bundeskompetenz.

*Sektorübergreifende Bundeskompetenz zur Regulierung von Beihilfen der Kantone*¹⁹⁹

Der Vorteil einer Abstützung des BHÜG auf eine sektorübergreifende Bundeskompetenz besteht darin, dass dieselbe Bundeskompetenz auch bei einer allfälligen Übernahme der beihilferechtlichen Bestimmungen in weiteren Binnenmarktabkommen mit der EU herangezogen werden könnte.

Nach Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV hat der Bund für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum (Binnenmarkt) zu sorgen. Der Bund kann gestützt auf Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV von Kantonen gewährte staatliche Beihilfen begrenzen, die dazu führen, dass der Marktzugang der nicht durch die Beihilfe begünstigten, externen Anbieter eingeschränkt wird. Dies trifft zu, wenn die Beihilfen die Aufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit der externen Anbieter verhindern oder erheblich erschweren. Eine entsprechende Regulierung hätte sich jedoch auf das Notwendige zu beschränken und den Kantonen genügend Spielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu belassen. Ein grundsätzliches Beihilfeverbot mit detaillierter Regelung der Ausnahmen beziehungsweise Rechtfertigungsmöglichkeiten, wie in der EU, wäre im nationalen Recht daher nicht möglich. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wären Eingriffe in die Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone nur zulässig, soweit sie für die Sicherstellung der richtigen und einheitlichen Anwendung des – in seinem Umfang im Vergleich zur EU beschränkten – Beihilferechts des Bundes in den Kantonen unerlässlich wären.

Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV kann aufgrund seines Wortlauts («schweizerischen Wirtschaftsraum») nur zur Regulierung von Beihilfen, die zu einer Diskriminierung oder übermässigen Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt der Schweiz führen, herangezogen werden. Gestützt auf seine Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 und 101 Abs. 1 BV) kann der Bund diesen Schutz vor Diskriminierung und übermässiger Wettbewerbsverzerrungen jedoch auch autonom auf Anbieter aus dem Ausland ausdehnen.

Tragweite der Kompetenz für den Erlass des BHÜG

Das materielle Beihilferecht ergibt sich direkt anwendbar aus den Beihilfeprotokollen respektive dem Stromabkommen. Eine Umsetzung im Landesrecht ist nicht notwendig und das BHÜG enthält dementsprechend keine materiellen Bestimmungen (vgl. auch Ziff. 2.2.5 und die Erläuterungen zum 1. Kapitel in Ziff. 2.2.7). Die fehlende Kompetenz des Bundes nach Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV, materielles Beihilferecht in diesem Umfang mit Geltung für die Kantone zu erlassen, schadet daher nicht.

¹⁹⁹ Für eine ausführliche Herleitung s. Bundesamt für Justiz, Gutachten zu einer Bundeskompetenz zu einer sektorenübergreifenden Regulierung von Beihilfen, Bern 28. März 2023, www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Wettbewerb > Staat und Wettbewerb > Staatliche Beihilfen.

Damit sich der Bund für die Regelung des Verfahrens der Beihilfegewährung sowie der Beihilfeüberwachung für kantonalen Beihilfen im BHÜG auf Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikeln 54 Absatz 1 und 101 Absatz 1 BV stützen kann, müssen die folgenden beiden Voraussetzungen erfüllt sein:

Erstens müssen die Regelungen im BHÜG im Rahmen einer Beihilfeüberwachung bleiben, welche der Bund auch autonom (d. h. nicht in Umsetzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung) vorsehen könnte. Dies gilt insbesondere für die möglichen Eingriffe in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie. Diese Voraussetzung wird mit dem VE-BHÜG erfüllt. Beispielsweise entscheidet die Überwachungsbehörde des Bundes nicht rechtsverbindlich über die Zulässigkeit von (kantonalen) Beihilfen, sondern es ist eine unverbindliche Stellungnahme verbunden mit einem Beschwerderecht vorgesehen und für Beihilfen der Kantone gilt kein Durchführungsverbot (vgl. auch Ziff. 2.2.6.2 und die Erläuterungen zu Art. 8 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7).

Zweitens muss die Beihilfeüberwachung zur Verhinderung von Diskriminierung kantonsexterner Anbieter und zur Beseitigung übermässiger kantonomer Beschränkungen des zwischenkantonalen Wirtschaftsverkehrs beitragen. Dieser Beitrag zu den Zielen nach Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV muss in seinem Umfang dem Beitrag entsprechen, welcher eine gestützt auf diese Bundeskompetenz autonom erlassene Regulierung und Überwachung von kantonalen Beihilfen leisten würde, oder darf zumindest nicht wesentlich dahinter zurückbleiben.

Beitrag der Beihilfeüberwachung zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum im Sinne von Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV

Die zwischen der Schweiz und der EU völkerrechtlich vereinbarte Regulierung von Beihilfen dient nicht primär einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum, sondern dem Schutz einheitlicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen der Vertragsparteien in den Bereichen, die vom Geltungsbereich der betreffenden Abkommen erfasst werden (s. Ziff. 2.2.5.1). Dementsprechend werden durch die Beihilfeprotokolle respektive das Stromabkommen und in dessen Umsetzung auch durch das VE-BHÜG nur Beihilfen erfasst, welche den Handel zwischen der Schweiz und der EU beeinträchtigen. Im Lichte der EuGH-Rechtsprechung, zu deren Berücksichtigung sich die Schweiz im Rahmen des institutionellen Protokolls verpflichtet (s. Ziff. 2.1.6.3.1), kann diese Voraussetzung jedoch auch dann erfüllt sein, wenn Beihilfen an ausschliesslich in der Schweiz tätige Unternehmen gewährt werden. Denn diese Beihilfen erschweren es den Unternehmen aus der EU, in den Schweizer Binnenmarkt einzutreten.²⁰⁰ Somit können auch die Auswirkungen von Beihilfen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt der Schweiz Gegenstand der Beihilfeüberwachung nach dem BHÜG sein, sofern die Beihilfen an Unternehmen für Tätigkeiten gewährt werden, die unter den Geltungsbereich der Abkommen fallen. Durch den Schutz der Anbieter der EU vor Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen werden auch die inländischen

²⁰⁰ Urteil des EuGH vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 77 ff.; Urteil des EuGH vom 8. Mai 2013, Libert u. a., verbundene Rechtssachen C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 78 f.; Urteil des EuGH vom 21. Dezember 2016, Vervloet u.a., C-76/15, ECLI:EU:C:2016:975, Rn. 104.

Anbieter, welche bereits auf dem Markt tätig sind oder dort eine Tätigkeit aufnehmen möchten, geschützt. Während bei einer autonomen Regulierung von kantonalen Beihilfen nach Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV die Schutzwirkung gestützt auf die Artikel 54 Absatz 1 und 101 Absatz 1 BV auf Anbieter aus dem Ausland ausgedehnt werden kann, kommt umgekehrt der Schutz der Anbieter aus der EU gemäss den Beihilfeprotokollen respektive dem Stromabkommen den im Binnenmarkt der Schweiz tätigen Anbietern zugute. Der Beitrag zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum ist vergleichbar. Der Bund kann sich somit für die Überwachung von Beihilfen der Kantone grundsätzlich auf Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit den Artikeln 54 Absatz 1 und 101 Absatz 1 BV stützen.

Eingeschränkter Beitrag aufgrund des Geltungsbereichs des Landverkehrsabkommens

Durch die Beihilfeprotokolle respektive das Stromabkommen und deren Umsetzung auch durch den VE-BHÜG werden nur Beihilfen erfasst, welche den Handel zwischen der Schweiz und der EU im Geltungsbereich der Binnenmarktabkommen beeinträchtigen (vgl. Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 2 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7).

Der Geltungsbereich des LandVA erfasst nur grenzüberschreitende Sachverhalte, der ausschliesslich nationale Verkehr in der Schweiz ist nicht erfasst.²⁰¹ Im Bereich des ausschliesslich nationalen Verkehrs in der Schweiz ist somit ein Markteintritt von Unternehmen aus der EU gar nicht vorgesehen, womit voraussichtlich auch die entsprechende EuGH-Rechtsprechung keine Anwendung finden kann. Dementsprechend sind Beihilfen an ausschliesslich in der Schweiz tätige Unternehmen in diesem Sektor voraussichtlich nicht erfasst (s. Ziff. 2.5.6.4 und 2.5.8.3.). Somit werden in diesem Sektor nicht – wie von Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV angestrebt – sämtliche Beihilfen mit Auswirkungen im Binnenmarkt der Schweiz von der Beihilfeüberwachung erfasst und diese Auswirkungen sind auch nicht Gegenstand der Prüfung. Zwar werden auch die Anbieter im Binnenmarkt der Schweiz durch die Beihilfeüberwachung mittelbar vor Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen an die im Geltungsbereich des LandVA (grenzüberschreitend) tätigen Unternehmen geschützt. Umgekehrt werden letztere Unternehmen aber nicht vor Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen an ausschliesslich in der Schweiz tätige Anbieter geschützt. Diese Ungleichbehandlung steht im Widerspruch zur Zielsetzung eines einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraums nach Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV. Deshalb kann sich der Bund für die Überwachung von Beihilfen der Kantone im Bereich des LandVA nicht ausschliesslich auf die Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 und 101 Absatz 1 BV stützen.

Die Geltungsbereiche des LuftVA und des Stromabkommens sind nicht so ausgestaltet, dass sie den Beitrag der Beihilfeüberwachung zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum einschränken. Insbesondere werden vom LuftVA durch die gegenseitige Gewährung entsprechender Verkehrsrechte neu auch der Flugverkehr zwischen Punkten innerhalb der Schweiz sowie zwischen Punkten innerhalb eines

²⁰¹ S. Art. 2 LandVA; vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 1 Änderungsprotokoll zum LandVA in Ziff. 2.5.6.2.

Mitgliedstaates der EU erfasst.²⁰² Damit haben Luftfahrtunternehmen aus der EU auch im Bereich des Inlandflugverkehrs Zugang zum Schweizer Binnenmarkt.

Ergänzende Abstützung auf sektorspezifische Bundeskompetenzen

Der Bund kann sich für die Überwachung von Beihilfen der Kantone im Bereich des LandVA ergänzend auf Sachkompetenzen abstützen, welche eine Beihilfeüberwachung durch den Bund in diesen Bereichen unabhängig vom Ziel eines einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraums ermöglichen.

Nach Artikel 87 BV hat der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Eisenbahnverkehr, worunter sämtliche schienengebundenen Verkehrsträger fallen. Sachlich erstreckt sich die Kompetenz auch auf die Marktordnung.²⁰³ Der Bund kann sich somit für die Überwachung von Beihilfen der Kantone im Bereich des Eisenbahngüter- und -personenverkehrs ergänzend auf Artikel 87 BV stützen.

Artikel 92 Absatz 1 BV verleiht dem Bund eine umfassende Bundeskompetenz im Bereich des Post- und Fernmeldewesens. Teil des Postwesens ist auch die regelmässige und gewerbmässige Personenbeförderung auf der Strasse. Die Kompetenz erstreckt sich hier sachlich ebenfalls auf die Marktordnung.²⁰⁴ Der Bund kann sich somit für die Überwachung von Beihilfen der Kantone im Bereich des Strassenpersonenverkehr ergänzend auf Artikel 92 Absatz 1 BV stützen.

Im Bereich des Strassengüterverkehrs fehlt eine Bundeskompetenz, welche sich sachlich auf die Marktordnung und auf eine Überwachung von Beihilfen der Kantone erstreckt, auf die der Bund sich ergänzend abstützen könnte. Nach Artikel 82 Absatz 1 BV verfügt der Bund zwar über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strassenverkehrs, welche neben eigentlichen Verkehrsvorschriften auch Regelungen in Gebieten mit einem engen Bezug zum Strassenverkehr umfasst, namentlich die Zulassungsordnung für Fahrzeuge und Fahrzeugführer, das Verkehrsstrafrecht oder haftpflicht- und versicherungsrechtliche Fragen.²⁰⁵ Diese Aufzählung zeigt jedoch, dass sich die Kompetenz sachlich nicht auf eine Marktordnung des Güterverkehrs auf der Strasse erstreckt. Der Gütertransport ist sodann nicht Teil des Postwesens nach Artikel 92 Absatz 1 BV. Es ist jedoch vertretbar, die sektübergreifende Kompetenz aus Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 BV – trotz des aufgrund des Geltungsbereichs des LandVA eingeschränkten Beitrags der Beihilfeüberwachung im Bereich des Strassengüterverkehr zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum – auf diesen Bereich zu erstrecken. Eine Ausklammerung des Strassengüterverkehrs aus dem VE-BHÜG und damit eine gesonderte Beihilfeüberwachung durch die Kantone nur in diesem Sektor würde ebenfalls zu uneinheitlichen

²⁰² S. Art. 1 Abs. 2 Änderungsprotokoll zum LuftVA sowie die Erläuterungen dazu in Ziff. 2.6.6.1.

²⁰³ Kern, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 87 N 13.

²⁰⁴ Hettich/Steiner in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2023, Art. 92 N 15.

²⁰⁵ Vogel, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2023, Art. 82 N 5.

Verhältnissen führen. Ausserdem ist davon auszugehen, dass die dem Beihilfeprotokoll und dem VE-BHÜG unterstellte Überwachung kantonaler Beihilfen an im Geltungsbereich des LandVA (grenzüberschreitend) tätige schweizerische Unternehmen des Strassengüterverkehrs auch eine disziplinierende Wirkung auf die Beihilfegewährung an nur innerstaatlich tätige Unternehmen hat.

Der Bund verfügt somit über eine Verfassungsgrundlage für die Überwachung von Beihilfen der Kantone im gesamten Geltungsbereich des VE-BHÜG.

Bei einer allfälligen Übernahme der beihilferechtlichen Bestimmungen in weiteren Binnenmarktabkommen mit der EU wird jeweils zu prüfen sein, ob deren Geltungsbereich den Beitrag der Beihilfeüberwachung zu einem einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum einschränken. Ist dies der Fall, muss sich der Bund für die Umsetzung (im BHÜG) ergänzend auf eine sektorspezifische Bundeskompetenz abstützen können. Ist dies nicht der Fall, kann sich der Bund ausschliesslich auf Artikel 95 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit den Artikeln 54 Absatz 1 und 101 Absatz 1 BV stützen.

2.2.11.2.3 Nicht einschlägige Verfassungsgrundlagen²⁰⁶

Eine sektorübergreifende Überwachung kantonaler Beihilfen kann sich nicht auf Artikel 96 Absatz 1 BV stützen. Nach Artikel 96 Absatz 1 BV erlässt der Bund Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Auch Beihilfen können zu Wettbewerbsverzerrungen mit entsprechenden Auswirkungen führen²⁰⁷, womit ihre Regulierung zumindest vom Wortlaut von Artikel 96 Absatz 1 BV gedeckt wäre. Während die Artikel 27 und 94 BV den Wettbewerb vor Verzerrung durch staatliche Massnahmen schützen, zielt Artikel 96 BV aber primär auf einen Schutz des Wettbewerbs vor Verzerrungen durch Private.²⁰⁸ Zwar wird auch staatliches Handeln von Artikel 96 BV erfasst, jedoch nur soweit es um eine Teilnahme am Wirtschaftsprozess als Anbieter oder Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen geht. Die Gewährung von Beihilfen ist keine solche staatliche Wirtschaftstätigkeit.²⁰⁹ Gegen eine Abstützung auf Artikel 96 BV als eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Bekämpfung sämtlicher Wettbewerbsbeschränkungen spricht auch, dass der Begriff der

²⁰⁶ Für weitere nicht einschlägige Verfassungsgrundlagen s. Bundesamt für Justiz, Gutachten zu einer Bundeskompetenz zu einer sektorenübergreifenden Regulierung von Beihilfen, Bern 28. März 2023, www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Wettbewerb > Staat und Wettbewerb > Staatliche Beihilfen.

²⁰⁷ Martenet, in: Martenet/Dubey (Hrsg.), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Basel 2021, Art. 96 N 26.

²⁰⁸ Biaggini, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2017, Art. 96 N 4; Jacobs, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, Zürich 2023, Art. 96 N 6; Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, Basel 2015, Art. 96 N 7.

²⁰⁹ Dies anerkennt im Grundsatz auch Martenet, in: Martenet/Dubey (Hrsg.), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Basel 2021, Art. 96 N 26, der aber Art. 96 BV in einem Konglomerat mit Art. 92, Art. 95 Abs. 2 und Art. 98 BV dennoch für eine Bundeskompetenz zur Regulierung von Beihilfen heranziehen möchte, wobei auch er die primäre Grundlage in Art. 95 Abs. 2 BV zu sehen scheint.

anderen Wettbewerbsbeschränkungen ursprünglich aus dem Kartellgesetz stammt und erst später in die BV aufgenommen wurde mit dem Ziel klarzustellen, dass nicht nur Kartelle sondern – unabhängig von ihrer Organisations- oder Erscheinungsform – möglichst alle wettbewerbsbeschränkenden Gebilde erfasst werden sollen.²¹⁰

2.2.11.2.4 Fazit zur Verfassungsmässigkeit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Verfassungsgrundlage für den gesamten Geltungsbereich des VE-BHÜG besteht. Der Bund kann sich beim Erlass des BHÜG für die Überwachung von Beihilfen des Bundes auf die inhärente Organisationskompetenz des Bundes sowie für die Überwachung von Beihilfen der Kantone auf die Artikel 95 Absatz 2 Satz 1, 54 Absatz 1 und 101 Absatz 1 BV und ergänzend auf die sektorspezifischen Bundeskompetenzen gemäss den Artikeln 87 und 92 Absatz 1 BV stützen.

2.2.11.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen

Die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen zwischen der Schweiz und der EU und deren Umsetzung im VE-BHÜG orientieren sich am EU-Recht. Für die Zwecke einheitlicher Wettbewerbsbedingungen in den Teilen des Binnenmarktes, die im Geltungsbereich der relevanten Abkommen liegen, schafft und unterhält die Schweiz ein System zur Beihilfeüberwachung, welches jederzeit ein Mass an Überwachung und Durchsetzung gewährleistet, das dem in der Europäischen Union angewandten System gleichwertig ist. Diese Regelungen stehen im Einklang mit den Regeln der WTO, insbesondere dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen²¹¹, welche weiterhin auf die betroffenen Beihilfen anwendbar sind.

2.2.11.4 Erlassform

Die Frage der Form der zu erlassenden Rechtsakte wird in den Teilen des erläuternden Berichtes behandelt, die Bestimmungen über staatliche Beihilfen enthalten (s. Ziff. 2.5, 2.6 und 2.10).

2.2.11.5 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung vorgesehen.

2.2.11.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Die Verfahrensbestimmungen des VE-BHÜG gehen den kantonalen Verfahrensrechten vor. Es sind keine weiteren besonderen rechtliche Aspekte zu erwähnen.

2.2.11.7 Datenschutz

Die Überwachungsbehörde wird im Rahmen ihrer Tätigkeiten nach dem VE-BHÜG Personendaten und Daten juristischer Personen bearbeiten. Ob sie in diesem Rahmen

²¹⁰ Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2017, Art. 96 N 5; Jacobs, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2023, Art. 96 N 13 f.; Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 96 N 15.

²¹¹ Anhang 1A.13 zum Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR **0.632.20**.

auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet und bekanntgegeben wird sowie besonders schützenswerte Daten juristischer Personen bekanntgegeben wird und dementsprechend dafür jeweils eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden muss, wird während der Vernehmlassung noch geprüft.

2.3 Personenfreizügigkeit

2.3.1 Zusammenfassung

Mit dem Änderungsprotokoll zum Abkommen vom 21. Juni 1999²¹² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (*Freizügigkeitsabkommen*, FZA) haben sich die Schweiz und die EU auf die Aufdatierung der Regeln zur Personenfreizügigkeit geeinigt. Die Schweizer Wirtschaft kann somit weiterhin bei Bedarf Arbeitskräfte aus der EU rekrutieren, was von grosser Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und die Planungssicherheit der Unternehmen ist. Umgekehrt verleiht das Freizügigkeitsabkommen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern umfassende Mobilitätsrechte in der EU, wovon rund eine halbe Million Schweizerinnen und Schweizer profitieren. Das FZA umfasst neben der Zuwanderung und der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung (inkl. Lohnschutz) auch die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II) sowie die Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Anhang III). Dieser Geltungsbereich des FZA bleibt durch das Änderungsprotokoll unverändert. Die Richtlinie 2004/38/EG²¹³ wird massgeschneidert auf die Schweiz übernommen und mit einem wirksamen dreistufigen Schutzkonzept verknüpft, welches Ausnahmen und Absicherungen umfasst sowie durch die konkretisierte Schutzklausel vervollständigt wird. Betreffend die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (inkl. Lohnschutz) wurde zur Übernahme der EU-Entsenderichtlinien ins FZA ebenfalls ein dreistufiges Absicherungskonzept mit Ausnahmen, Prinzipien und einer Non-Regression-Klausel ausgehandelt. Das Änderungsprotokoll zum FZA zusammen mit den innerstaatlichen Umsetzungs- und Begleitmassnahmen stellen sicher, dass die Zuwanderung aus der EU entsprechend den Zielen des Bundesrates arbeitsmarktorientiert bleibt, und gewährleisten die geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz. Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. In Bezug auf die Schutzklausel wurde das Verhandlungsmandat übertroffen, indem die Konkretisierung für den gesamten Geltungsbereich des FZA gilt (s. Ziff. 5.3). Der Bundesrat beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Änderungsprotokolls und der dazugehörenden Umsetzungsgesetzgebung.

Zuwanderung

Das FZA regelt die Rechte und Pflichten von Staatsangehörigen einer Vertragspartei und ihrer Familienangehörigen, wenn sie sich in das Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei begeben, um dort zu leben, zu arbeiten oder zu studieren. Dies betrifft sowohl Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz, als auch Schweizer Staatsangehörige in EU-Mitgliedstaaten. Seit dem Abschluss des FZA wurde der Anhang I, welcher die Bestimmungen im Zuwanderungsbereich enthält, mit Ausnahme

²¹² SR 0.142.112.681

²¹³ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, in der Fassung gemäss Anhang I Abschnitt 2 des Änderungsprotokolls zum FZA.

der Bestimmungen zur Ausweitung des FZA auf neue EU-Mitgliedstaaten nicht mehr angepasst. Gleichzeitig hat sich das EU-Recht²¹⁴ im Bereich des freien Personenverkehrs namentlich mit der Einführung der Richtlinie 2004/38/EG²¹⁵ innerhalb der EU weiterentwickelt. Im Mittelpunkt der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über das Änderungsprotokoll zum FZA stand denn auch die Teilübernahme dieser Richtlinie. Damit sollen im Grundsatz innerhalb der EU sowie zwischen der Schweiz und der EU wieder dieselben Regeln bei der Personenfreizügigkeit zur Anwendung gelangen. Das Prinzip der dynamischen Übernahme von EU-Recht wird somit für die Schweiz in Zukunft auch für den Bereich des freien Personenverkehrs gelten.

Im *Verhandlungsmandat* vom 8. März 2024 setzte der Bundesrat im Bereich der Zuwanderung drei Ziele für die Verhandlungen fest: Erstens sollte die Ausrichtung der Migration im Rahmen des FZA auf die Erwerbstätigkeit beibehalten werden, um die Folgen für die Sozialsysteme zu begrenzen und Missbräuche zu bekämpfen. Zweitens sollte die Schweizer Bundesverfassung in Sachen strafrechtliche Landesverweisung respektiert werden. Und drittens sollte das Meldeverfahren für wirtschaftlich motivierte Kurzaufenthalte bewahrt werden. Diese Ziele wurden mit dem Verhandlungsergebnis zum Änderungsprotokoll zum FZA sowie den dazugehörigen inländischen Umsetzungs- und Begleitmassnahmen vollumfänglich erreicht.

Das relevante EU-Recht wird begleitet von einem *dreistufigen Schutzkonzept* ins FZA übernommen. Dieses Schutzkonzept umfasst drei Ausnahmen (betr. Daueraufenthalt, Landesverweisung und biometrische Identitätskarte) und zwei Absicherungen (zur Aufenthaltsbeendigung und dem Meldeverfahren) sowie eine konkretisierte Schutzklausel in Artikel 14a FZA. Ein zentraler Mehrwert der konkretisierten Schutzklausel liegt in ihrem institutionellen Mechanismus unter Einbezug eines Schiedsgerichts: Die Schweiz kann bei Uneinigkeit im Gemischten Ausschuss (GA), ohne Zustimmung der EU, das Schiedsgericht in einem ordentlichen oder einem dringlichen Verfahren anrufen. Die konkretisierte Schutzklausel ist anwendbar auf Sachverhalte im gesamten Geltungsbereich des FZA, auch auf den Lohnschutz. In der innerstaatlichen Gesetzgebung werden unter anderem die Bedingungen für eine Aufenthaltsbeendigung und das Meldeverfahren festgehalten. Ebenfalls in der innerstaatlichen Gesetzgebung werden die Voraussetzungen für die Auslösung der Schutzklausel mit Indikatoren in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Wohnungswesen und Verkehr, sowie Schwellenwerten betreffend die Nettozuwanderung aus der EU, der Zunahme der Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs definiert. Auch werden die Kompetenzen für die Auslösung der Schutzklausel sowie das Ergreifen allfälliger Schutzmassnahmen festgelegt. Das Zusammenspiel der vertraglichen Schutzklausel im FZA und deren innerstaatliche Um-

²¹⁴ Die Bezeichnung «EU-Recht» dient der einfacheren Lesbarkeit. Erst seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vom 1. Dezember 2009 ist die EU die Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft.

²¹⁵ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004, p. 77–123.

setzung ergibt ein wirksames Instrument. Ebenfalls in der innerstaatlichen Gesetzgebung wird das neu geltende Gleichbehandlungsgebot bei den Studiengebühren von Studierenden aus der Schweiz und der EU an vorwiegend öffentlich finanzierten Hochschulen mit Begleitmassnahmen ergänzt, um die finanziellen Auswirkungen bei den betroffenen Hochschulen abzufedern.

Lohnschutz

Mit dem FZA wurde die grenzüberschreitende, personengebundene Dienstleistungserbringung bis maximal 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisiert. Damit solche Dienstleistungserbringungen durch Arbeitnehmende (im Rahmen sogenannter Entsendungen) und Selbstständigerwerbende aus der EU in der Schweiz nicht zu missbräuchlichen Unterschreitungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen führen, und damit in- und ausländische Unternehmen die gleichen Wettbewerbsbedingungen haben, wurden in der Schweiz im Jahr 2004 die sogenannten flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt. So verpflichtet das Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999²¹⁶ (EntsG) ausländische Arbeitgebende, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Zur Bekämpfung von sogenannter Scheinselbstständigkeit und der damit verbundenen möglichen Umgehung der Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen enthält das EntsG zudem Massnahmen, die sich an selbstständige grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende richten.

Das Ziel der Verhandlungen bestand gemäss dem Schweizer Verhandlungsmandat in der Angleichung des Rechts betreffend entsandte Arbeitnehmende gemäss FZA an das in diesem Bereich geltende EU-Recht. Dies unter der Voraussetzung, dass das in der Schweiz aktuell geltende Schutzniveau betreffend Lohn- und Arbeitsbedingungen dauerhaft erhalten bleibt und Schweizer Unternehmen nicht einem unlauteren Wettbewerb ausgesetzt werden. Hierfür strebte der Bundesrat in den Verhandlungen mit der EU zum Lohnschutz die Vereinbarung eines dreistufigen Absicherungskonzepts an bestehend aus Ausnahmen, Prinzipien und einer Non-Regression-Klausel.

Der Bundesrat war sich bereits beim Start der exploratorischen Gespräche mit der EU gemeinsam mit Kantonen und Sozialpartnern einig, dass zusätzlich zum Verhandlungsergebnis auch inländische Massnahmen zur Aufrechterhaltung des aktuellen Lohnschutzniveaus nötig sind. Der Bundesrat hat diese Massnahmen parallel zu den Verhandlungen zusammen mit Kantonen und Sozialpartnern erarbeitet und schlägt deren Umsetzung im Rahmen der Anpassungen des EntsG, des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)²¹⁷, des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)²¹⁸ und des Obligationsrechts (OR)²¹⁹ vor.

²¹⁶ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne; **SR 823.20.**

²¹⁷ Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019, **SR 172.056.1.**

²¹⁸ Bundesgesetz vom 28. September 1956, **SR 221.215.311.**

²¹⁹ **SR 220**

Mit der inländischen Massnahme zur Umsetzung der Spesenregelung der EU nutzt die Schweiz den vom relevanten EU-Recht gewährten Spielraum maximal und gewährleistet das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort», um unlauteren Wettbewerb zu verhindern.

Alle inländischen Massnahmen zur Sicherung des Lohnschutzes sind gezielt auf Bereiche ausgerichtet, in denen Handlungsbedarf besteht. Betroffen davon sind in erster Linie Entsendebetriebe aus dem EU-Raum. Soweit sich die Massnahmen auch an Schweizer Unternehmen richten, bauen sie auf dem Bestehenden auf und schaffen keine neuen Belastungen für Schweizer Firmen. Der flexible Arbeitsmarkt wird nicht eingeschränkt.

Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit

Dank der Aufdatierung der Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II FZA) werden die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz sowie von Schweizerinnen und Schweizern in EU-Mitgliedstaaten auch künftig geschützt. Die für die Schweiz wichtigsten bestehenden Ausnahmen konnten von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen werden. Die Auswirkungen der Übernahme der Richtlinie 2014/50/EU²²⁰ auf die weitergehende berufliche Vorsorge konnten entsprechend den Interessen der Schweiz gemildert werden.

Anerkennung von Berufsqualifikationen

Der Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA) wird mit dem Änderungsprotokoll zum FZA erstmals seit 2015 aufdatiert. So kann die Schweiz bei der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen neu am Binnenmarkt-Informationssystem IMI der EU teilnehmen. Damit wird die Schweiz in Zukunft unter anderem vorgewarnt, wenn Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates die Bewilligung zur Berufsausübung entzogen wird (Vorwarnmechanismus). Dazu wird der Anhang III FZA aufdatiert. Schweizer Bürger und Unternehmen werden in der EU über die gleichen Regeln profitieren wie andere EU-Bürger, wenn sie einen reglementierten Beruf in der EU ausüben wollen.

2.3.2 Ausgangslage

Zuwanderung

Das FZA ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft und bildet eine zentrale Säule der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. In verschiedenen Schritten und in Anwendung von Übergangsbestimmungen, welche eine graduelle Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarkts ermöglichten, wurde das FZA nach 2006 auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet. Seit 2017 gelten die Bestimmungen des FZA auch für den jüngsten EU-Mitgliedstaat Kroatien.

²²⁰ Richtlinie Nr. 2014/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen, ABl. L 128 vom 30.4.2014, S. 1-7.

Das FZA ist von grosser Bedeutung für die Schweiz, denn es erlaubt der hiesigen Wirtschaft bei Bedarf auf Arbeitskräfte aus der EU zuzugreifen. Auch vor dem Hintergrund der demografischen Alterung der Bevölkerung in der Schweiz spielt die Zuwanderung aus der EU sowohl für die Deckung des Arbeitskräftebedarfs als auch für die Finanzierung der Sozialwerke eine wichtige Rolle. Ende 2024 lebten über 1,5 Mio. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz. Rund 64 Prozent der zwischen 2002 und 2024 eingewanderten Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten sind aufgrund der Erwerbstätigkeit in die Schweiz eingereist; rund 23 Prozent im Rahmen des Familiennachzugs; weitere 8 Prozent kamen zur Aus- und Weiterbildung in die Schweiz und 5 Prozent gelten als Personen, die keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben (z.B. Rentnerinnen und Rentner). Der Anteil der Erwerbstätigen hat stetig zugenommen und ist so von 53 Prozent im Jahr 2002 auf 71 Prozent im Jahr 2024 angestiegen²²¹. Rund 400 000 Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten arbeiteten Ende 2024 ausserdem als Grenzgängerin oder Grenzgänger in der Schweiz²²². Diese Zahlen belegen, dass die Zuwanderung gestützt auf das FZA stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes in der Schweiz abhängt. Die Vorteile des FZA sind auch für Schweizer Staatsangehörige von Bedeutung. Auslandschweizerinnen und -schweizer, welche in einem EU-Mitgliedstaaten wohnen, arbeiten oder studieren, geniessen aufgrund des FZA die gleichen Rechte wie Staatsangehörige der EU in der Schweiz. Auch die Zahl der Schweizer Staatsangehörigen, die in EU-Mitgliedstaaten wohnhaft sind, stieg seit 2002 von 337 000 auf rund 466 000 im Jahr 2024²²³.

Durch die auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten hohen Zuwanderungszahlen in der Schweiz hat das FZA politische und gesellschaftliche Debatten ausgelöst. So haben Volk und Stände am 9. Februar 2014 die eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen, welche als Artikel 121a in die Bundesverfassung²²⁴ (BV) aufgenommen wurde. Der Bundesrat hat daraufhin Verhandlungen mit der EU angestrebt, um eine Anpassung des FZA zu erreichen. Die EU war zu diesem Schritt jedoch nicht bereit. Schliesslich haben die Eidgenössischen Räte Ende 2016 beschlossen, den neuen Verfassungsartikel, der unter anderem eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung forderte, mit der Stellenmeldepflicht umzusetzen und somit die Vereinbarkeit mit dem FZA zu gewährleisten. Das Parlament hatte sich damit bewusst für den Erhalt des FZA und der bilateralen Verträge ausgesprochen. Ebenso haben Volk und Stände in den Jahren 2014 («Ecopop-Initiative») und 2020 («Begrenzungsinitiative») Volksinitiativen abgelehnt, welche eine Kündigung des FZA zur Folge gehabt hätten, und haben sich somit für den Erhalt der Bilateralen I ausgesprochen.

²²¹ Siehe Jahresstatistik Zuwanderung 2024, abrufbar unter www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Statistik Zuwanderung.

²²² Siehe Grenzgängerstatistik des BFS, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken > Arbeit und Erwerb > Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit > Erwerbsbevölkerung, Erwerbsbeteiligung > Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

²²³ Abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Migration und Integration > Auslandschweizer/-innen > Tabellen > Im Ausland niedergelassene Schweizerinnen und Schweiz nach Wohnsitzstaat, 1993-2024.

²²⁴ SR 101

Seit 2006 wird innerhalb der EU die Richtlinie 2004/38/EG, welche als Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit gilt, angewendet. Der Anhang I des FZA, der die wesentlichen materiellen Bestimmungen der Personenfreizügigkeit enthält, wurde hingegen mit Ausnahme der Bestimmungen zur Ausweitung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten seit dem Abschluss des Abkommens 1999 nicht mehr revidiert. Das FZA sieht ausserdem vor, dass nur die bis zum Abschluss des Abkommens erlassene Rechtsprechung verbindlich für die Schweiz gilt. Der statische Charakter von Anhang I FZA führt somit auch dazu, dass der EU-*Acquis* und die EU-Rechtsprechung im Bereich der Personenfreizügigkeit nicht oder nur unvollständig von der Schweiz übernommen wurden. Um dennoch eine möglichst parallele Rechtslage in der EU und in der Schweiz zu gewährleisten, weicht das Bundesgericht jedoch praxismässig von der Auslegung abkommensrelevanter unionsrechtlicher Bestimmungen durch den EuGH nach dem Unterzeichnungsdatum nur beim Vorliegen «triffiger» Gründe ab²²⁵.

Aufgrund der grossen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Personenfreizügigkeit fordert die EU von der Schweiz die Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG, um das Auseinanderdriften der Bestimmungen im Verhältnis Schweiz–EU zu beheben. Diese Forderungen sind nicht neu, sondern bestanden bereits im Rahmen der Verhandlungen zum Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen, welche der Bundesrat 2021 beendet hatte (s. Ziff. 2.1.2.2). Eine Einigung im Rahmen des Pakets Schweiz–EU war deshalb ohne eine Verhandlungslösung im Bereich der Personenfreizügigkeit nicht realisierbar.

Lohnschutz

Das FZA regelt die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, die grundsätzlich auf 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr begrenzt ist²²⁶. In Anhang I des FZA von 1999 wird auf die EU-Richtlinie 96/71/EG²²⁷ (Entsenderichtlinie) Bezug genommen. Diese regelt gewisse Mindestanforderungen an Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Schweiz hatte die Entsenderichtlinie im Rahmen des Entsendegesetzes von 1999 umgesetzt. Das Entsendegesetz ist Teil der FlaM zum Schutz der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Das EU-Entsenderrecht entwickelte sich seit Abschluss des FZA im Jahr 1999 weiter. 2014 wurde die Richtlinie 2014/67/EU²²⁸ (Durchsetzungsrichtlinie) erlassen mit dem

²²⁵ BGE 139 II 393 E. 4.1.1.

²²⁶ In den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (z. B. öffentliches Beschaffungswesen) besteht, garantiert das FZA das Recht auf Einreise und Aufenthalt für die Dauer der Dienstleistungserbringung.

²²⁷ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1–6 (in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens geltenden Fassung).

²²⁸ Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), ABl. L 159 vom 28.05.2014, S. 11–31.

Ziel, die praktische Anwendung der Entsendevorschriften zu verbessern, die Umgehung von Vorschriften zu bekämpfen und einen besseren Austausch von Informationen unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Im Jahr 2018 wurde die Entsenderichtlinie mit der Richtlinie (EU) 2018/957²²⁹ revidiert. Entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterliegen seither den gleichen Vorschriften über Entlohnung und Arbeitsbedingungen wie einheimische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Nach der bisherigen Regelung bestand lediglich ein Anspruch auf die im Gastland geltenden Mindeststandards, wie den Mindestlohn. Entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben nun auch einen Anspruch auf alle Lohnbestandteile im Gastland, wie beispielsweise Zulagen für Nacht- und Feiertagsarbeit. Ziel ist die Umsetzung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Beide Richtlinien sind bisher nicht in das FZA übernommen worden.

In der Vergangenheit kritisierte die EU verschiedentlich die schweizerischen FlaM als unverhältnismässig und diskriminierend. Im Fokus standen die Voranmeldefrist von acht Kalendertagen und die Pflicht, vor Arbeitsbeginn eine Kautionsurkunde zur Deckung allfälliger Forderungen der paritätischen Vollzugsorgane zu hinterlegen. Die Schweiz begründete diese Massnahmen einerseits mit der kurzen Dienstleistungsdauer aufgrund der Beschränkung der Dienstleistungserbringung auf 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr und andererseits mit den im Ausland nicht durchsetzbaren Forderungen der paritätischen Kommissionen (PK). Namentlich für diese beiden kritisierten FlaM galt es, in den Verhandlungen Lösungen zu finden.

Anhang II FZA/Sozialversicherungs koordinierung

Die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme ist eine unverzichtbare Begleitmassnahme zum freien Personenverkehr, indem sie Nachteile, die sich aus der grenzüberschreitenden Mobilität innerhalb des EU/EFTA-Raumes und der Schweiz ergeben können, minimiert oder beseitigt. Die Schweiz beteiligt sich seit dem Inkrafttreten des FZA an der im EU-Recht vorgesehenen Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit. Artikel 8 FZA legt die Grundprinzipien dieser Koordinierung fest und verweist auf Anhang II des Abkommens. In diesem Anhang vereinbaren die Parteien die Anwendung des relevanten EU-Rechts. Dazu gehört insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 883/2004²³⁰.

Die Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zielt darauf ab, Hindernisse für den Personenverkehr im Bereich der sozialen Sicherheit zu beseitigen, ohne die nationalen Sozialversicherungsgesetze zu harmonisieren. Sie betrifft alle Sozialversicherungszweige und erfasst Staatsangehörige aus sämtlichen Vertragsstaaten sowie deren Familienangehörige. Die betroffenen Staaten sind verpflichtet, bei der Ausarbeitung und Anwendung ihrer eigenen Rechtsvorschriften gemeinsame Regeln und Grundsätze zu beachten, wie die Unterstellung unter eine einzige nationale Ge-

²²⁹ Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173 vom 9.7.2018, p. 16–24.

²³⁰ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in der für die Schweiz nach Anhang II zum FZA jeweils verbindlichen Fassung (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.1**).

setzung bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten, die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern, die Zusammenrechnung ausländischer Versicherungszeiten für den Erwerb von Leistungen, den Export von Geldleistungen und die Übernahme der Kosten für im Ausland gewährte medizinische Behandlungen. So bietet Anhang II FZA Lösungen für die meisten grenzüberschreitenden Situationen im Bereich der sozialen Sicherheit.

Jede Revision von Anhang II FZA erfordert die Zustimmung der Parteien bei der Beschlussfassung im durch das FZA eingesetzten Gemischten Ausschuss. Der Anhang II FZA wurde seit 2002 viermal aktualisiert, und die Schweiz hat praktisch die gesamten neuen Regelungen übernommen. Damit ist das gute Funktionieren des multilateralen Koordinierungsrechts gewährleistet.

Seit der letzten Aufdatierung von Anhang II FZA hat sich das EU-Recht bei der Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme kaum entwickelt. Neu zu übernehmen sind die Richtlinie 2014/50/EU betreffend Zusatzrentenansprüche sowie weitere technische Anpassungen und Beschlüsse. Die Anpassungen durch Kommissionsverordnungen betreffen Eintragungen in den Anhängen der Koordinierungsverordnungen infolge Anpassungen in den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Die zu übernehmenden Beschlüsse und Empfehlungen regeln Auslegungs- und Anwendungsfragen der Koordinierungsbestimmungen, beispielsweise die Arbeitsweise der Ausschüsse für die soziale Sicherheit, die Modalitäten für die Ablösung des Informationsaustausches im Papierformat durch den elektronischen Datenaustausch, die Umsetzung der neu eingeführten Fristen für die Kostenerstattung oder die Berechnung des Differenzbetrags bei den Familienleistungen.

Anhang III FZA/Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Schweiz nimmt gestützt auf Anhang III FZA am EU-Anerkennungssystem von Berufsqualifikationen teil. Dabei gilt, dass eine Person, die nach den Kriterien des Herkunftsstaates vollständig zur Ausübung eines Berufs qualifiziert ist, denselben Beruf in allen EU-Staaten – unter Vorbehalt der rechtmässigen Modalitäten des Aufnahmestaates – ausüben darf.

Die im Rahmen des Anerkennungssystems reglementierten Berufe sind Berufe, für deren Ausübung ein bestimmtes Diplom, ein Zeugnis oder ein Ausweis vorausgesetzt wird. Damit ein Beruf gestützt auf die Richtlinie 2005/36/EG²³¹ als reglementiert gilt, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Es muss eine Rechtsgrundlage (sog. Rechts- oder Verwaltungsvorschrift) auf kommunaler, kantonaler oder nationaler Ebene vorliegen.
- Die Rechts- oder Verwaltungsvorschrift der geforderten Berufsqualifikationen bezieht sich auf einen konkreten Verweis im Schweizer Bildungssystem. Es muss aus einer Rechtsgrundlage (Gesetz, Verordnung, Reglement

²³¹ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

etc.) klar hervorgehen, welcher Bildungsgang abgelegt werden muss, um den Beruf ausüben zu dürfen.

2.3.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Zuwanderung

Der Bundesrat hat in seinem Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 drei grosse Ziele festgelegt: 1. die Ausrichtung der Zuwanderung auf die Erwerbstätigkeit beibehalten, um die Folgen für die Sozialsysteme zu begrenzen und Missbräuche zu bekämpfen; 2. die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung einhalten; 3. Meldeverfahren für wirtschaftlich motivierte Kurzaufenthalte bewahren. Zur Erreichung dieser vitalen Interessen sollte das relevante EU-Recht unter Beachtung von drei Ausnahmen (Daueraufenthalt, Landesverweisung, biometrische Identitätskarte) und zwei Absicherungen (Aufenthaltsbeendigung, Meldeverfahren) übernommen werden. Zusätzlich sollte der Mechanismus des FZA zur Bewältigung unerwarteter Auswirkungen, d.h. die Schutzklausel gemäss Artikel 14 Absatz 2 FZA, konkretisiert werden.

Nachdem es der Schweiz bereits im *Common Understanding* vom 27. Oktober 2023 gelungen war, sich mit der EU über die Ausnahmen und Absicherungen zur Erreichung der gesetzten Ziele zu einigen, gestaltete sich die erste Phase der Verhandlungen schwierig. So hatten die Delegationen namentlich kein gemeinsames Verständnis betreffend die Struktur des Änderungsprotokolls und das Zusammenspiel der dynamischen Rechtsübernahme mit dem bestehenden Geltungsbereich des FZA. Die EU-Delegation war der Ansicht, dass die vorbestehenden Ausnahmen und die *Sui-generis*-Bestimmungen des FZA aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme keinen Daseinsgrund mehr hätten und aufgehoben werden müssten. Die EU wollte daher auch die im FZA bestehenden Ausnahmen nicht anerkennen, während die Schweiz der Ansicht war, dass diese durch das *Common Understanding* bereits garantiert seien; dieses hielt nämlich fest, dass der Geltungsbereich des FZA unverändert bleibe. Weiter enthielt das Verhandlungsmandat der beiden Delegationen Bedingungen, die über die Vereinbarungen des *Common Understanding* hinausgingen und für Differenzen sorgten. So verlangte die Schweiz insbesondere eine Konkretisierung der Schutzklausel. Die EU ihrerseits forderte, dass die Schweiz die Richtlinie 2006/123/EG betreffend Dienstleistungen ins FZA übernehmen müsse.²³²

Dank Fortschritten in den Verhandlungen zu den institutionellen Elementen ging es ab dem Sommer 2024 dann auch in Bezug auf das FZA vorwärts. Da die Schweiz auf einer Konkretisierung der Schutzklausel insistierte, obwohl diese nicht Teil des *Common Understandings* war, brachte die EU eine neue Forderung im Zusammenhang mit der bestehenden Ausnahmeregelung in Bezug auf die Zulassung zu Universitäten und Hochschulen, die Studiengebühren und die Gewährung von Unterhaltsbeihilfen ein.

Am Schluss konnte im Bereich der Hauptdifferenzen folgendes Verhandlungsergebnis erzielt werden: Die Forderung der EU bezüglich Richtlinie 2006/123/EG betreffend

²³² Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36–68.

Dienstleistungen konnte von der Schweiz zurückgedrängt werden. Die Parteien einigten sich darauf, dass diese Richtlinie nicht Teil des für das FZA relevanten EU-*Acquis* ist. Im Gegenzug erklärte sich die Schweiz zu einer Präzisierung der Bestimmung zum Niederlassungsrecht für Selbstständigerwerbende betreffend das Beschränkungsverbot bereit. Die bestehende Schutzklausel im FZA konnte zudem konkretisiert werden. Die Schweiz erreichte dabei, dass sie das Verfahren zur Aktivierung der Schutzklausel künftig eigenständig, d.h. ohne Zustimmung der EU einleiten kann. Das neue Schutzklauselverfahren stellt insgesamt eine bedeutende Verbesserung dar.

Des Weiteren konnten die bestehenden Ausnahmen im FZA abgesichert werden, inklusive der Ausnahme betreffend den Zugang zu Hochschulen. Einzig bei den Studiengebühren wird die Schweiz bei EU-Bürgern und -Bürgerinnen künftig den Nichtdiskriminierungsgrundsatz anwenden müssen.

Lohnschutz

Im Bereich des Lohnschutzes hatte der Bundesrat im Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 für die Verhandlungen mehrere Ziele formuliert. Erstens sollte eine Angleichung des Rechts entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gemäss FZA an das in diesem Bereich geltende EU-Recht angestrebt werden. Um das in der Schweiz aktuell geltende Schutzniveau betreffend Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erhalten, sollten Ausnahmen bezüglich der Voranmeldefrist, der vorgängigen Hinterlegung einer Kautions im Wiederholungsfall sowie der Dokumentationspflicht von selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern abgesichert werden. Weiter sah das Verhandlungsmandat vor, das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und das schweizerische duale Vollzugssystem abzusichern sowie eine Non-Regression-Klausel zu vereinbaren. Betreffend Spesen sollte eine Lösung angestrebt werden, die den Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» garantiert, unlauteren Wettbewerb verhindert und die Rechtsgleichheit zwischen den in- und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sicherstellt. Weiter strebte der Bundesrat eine Assoziierung als Drittstaat an die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) an, soweit im Interesse der Schweiz.

Das Verhandlungsziel eines dreistufigen Absicherungskonzepts, bestehend aus Ausnahmen, Prinzipien und der Non-Regression-Klausel wurde in den Verhandlungen erreicht.

Obwohl im *Common Understanding* nicht vorgesehen, forderte die Schweiz in den Verhandlungen dennoch eine Ausnahme in Bezug auf die EU-Spesenregelung, um das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen bei Entsendungen in die Schweiz zu beseitigen. Eine Ausnahme konnte nicht erreicht werden. Die EU verwies die Schweiz diesbezüglich auf den grossen Spielraum bei der innenstaatlichen Umsetzung, welchen auch die EU-Mitgliedstaaten nutzen.

Anhang II FZA/Sozialversicherungskordinierung

Entwicklungen des EU-Rechts und der EuGH-Rechtsprechung im Bereich der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme können mit Mehrkosten verbunden sein. Die Schweiz hat deshalb von der EU verlangt, im FZA bereits bestehende Ausnahmeregelungen von der dynamischen Rechtsübernahme auszunehmen. Solche Aus-

nahmen wurden von der EU bereits im Rahmen der Verhandlungen zu einem institutionellen Rahmenabkommen akzeptiert²³³. Zielsetzung der Paketverhandlungen in diesem Bereich war es daher, diese Ausnahmen auch im Änderungsprotokoll zum FZA abzusichern.

Dieses Ziel wurde erreicht. Bezüglich Übernahme der Richtlinie 2014/50/EU erreichte die Schweiz zudem, dass die weitergehende berufliche Vorsorge als Teil der gesetzlichen Rentenversicherung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 unterstellt und damit vom Geltungsbereich der Richtlinie 2014/50/EU ausgenommen wird.

Anhang III FZA/Anerkennung von Berufsqualifikationen

Teil der Verhandlungen war die Aufdatierung des Anhangs III FZA mit dem relevanten EU-Recht im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen seit der letzten Anpassung von 2015, insbesondere die Übernahme der Richtlinie (EU) 2018/958 vom 28. Juni 2018²³⁴ über eine Verhältnismässigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen. Im Übrigen werden die seit 2002 bekannten und angewandten Regeln und Grundsätze in den neuen Anhang III FZA übernommen.

Binnenmarkt-Informationssystem IMI

Die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt-Informationssystem IMI für den Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen war bereits bis Ende 2021 Gegenstand von technischen Verhandlungen mit der EU betreffend eine Revision von Anhang III FZA gewesen. Auf technischer Stufe wurden sich die beiden Parteien damals über die Teilnahme der Schweiz einig, doch kam es unter anderem aufgrund einer Bestimmung im Bundesgesetz vom 18. März 1994²³⁵ über die Krankenversicherung (KVG) zu keiner definitiven Einigung²³⁶. Die damals bereits ausgehandelte Lösung wurde vollständig in das Änderungsprotokoll des FZA übernommen.

Neu wurde im Bereich der Entsendungen eine Teilnahme der Schweiz als Drittstaat am IMI ausgehandelt und die Verordnung (EU) 1024/2012²³⁷ (IMI-Verordnung) entsprechend in Anhang I des FZA übernommen. Wie im *Common Understanding* vorgesehen, erhält die Schweiz für die Realisierung ihrer Teilnahme am IMI im Bereich

²³³ Vgl. Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen, Protokoll 2 über die Regeln zur Berücksichtigung der Besonderheiten, auf die sich die Vertragsparteien in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Verkehr auf Schiene und Strasse und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen geeinigt haben, www.eda.admin.ch > Bilateraler Weg > Überblick > Institutionelles Abkommen (bis 2021 > Informationen und Dokumente zum Institutionellen Abkommen > Dokumente).

²³⁴ Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismässigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, in der Fassung gemäss Anhang III Abschnitt 2 des Änderungsprotokolls zum FZA.

²³⁵ SR 832.10

²³⁶ Aus Sicht der EU besteht eine Inkompatibilität zwischen dem revidierten KVG und dem FZA hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen für Ärztinnen und Ärzte (Art. 37 KVG). Das Parlament verabschiedete die entsprechende KVG-Teilrevision im Wissen um diese Beurteilung durch die EU. Das revidierte KVG ist seit 2022 in Kraft.

²³⁷ Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“), ABl. L 316 vom 14/11/2012, p. 1–11.

der Entsendungen eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU.

Verhandlungsabschluss

Die Verhandlungsdelegationen in den Bereichen Zuwanderung (SEM) und Entsendung von Arbeitnehmenden (SECO) arbeiteten eng zusammen. Fragen, die beide Bereiche betreffen, insbesondere zu formellen Aspekten und zum Geltungsbereich, verhandelten die Delegationen gar gemeinsam. Dieses Vorgehen förderte insbesondere die Kohärenz der vorgebrachten Argumente.

Die erste Verhandlungsrunde fand am 19. März 2024 statt. Insgesamt haben 14 offizielle Verhandlungsrunden stattgefunden, die meisten davon virtuell. Zum Lohnschutz gab es fünf zusätzliche separate Verhandlungsrunden. Die Verhandlungsrunden wurden durch verschiedenste Austausche und Treffen auf allen Hierarchiestufen mit der Delegation der EU ergänzt.

Parallel zu den Verhandlungen informierten und konsultierten das SEM und das SECO die Vertretungen der kantonalen Verbände regelmässig über den Stand der Verhandlungen und die diskutierten Themen, insbesondere um zu prüfen, ob die geplanten Regelungen auf nationaler Ebene umgesetzt werden könnten. Rund 13 Gespräche fanden mit den Kantonen im Bereich der Zuwanderung statt und über 80 Gesprächsrunden mit den Sozialpartnern und den Kantonen zum Lohnschutz. Zudem hat das WBF/SBFI die akademischen und hochschulpolitischen Gremien miteinbezogen und sie regelmässig informiert. Die Vertretungen der kantonalen Behörden nahmen an den Verhandlungen und deren Vorbereitung teil (s. Ziff. 1.3.3.).

An seiner Sitzung vom 20. Dezember 2024 nahm der Bundesrat Kenntnis vom materiellen Verhandlungsabschluss und beurteilte das Verhandlungsmandat in den Bereichen Zuwanderung und Lohnschutz als erfüllt. Im Mai 2025 wurden die Verhandlungen mittels Paraphierung der Abkommenstexte formell abgeschlossen.

2.3.4 Vorverfahren

Zwischen 2014 und 2021 führten die Schweiz und die EU Verhandlungen über einen Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen im Bereich des Marktzugangs und Anfang 2021 Nachverhandlungen. Es verblieben jedoch substantielle Differenzen bei zentralen Schweizer Interessen, insbesondere im Bereich der Personenfreizügigkeit und des Lohnschutzes. Deshalb entschied der Bundesrat am 26. Mai 2021 nach einer gesamtheitlichen Interessensabwägung, das Abkommen nicht zu unterzeichnen und die Verhandlungen dazu zu beenden (s. Ziff. 2.1.2.2).

Im Februar 2022 legte der Bundesrat die Leitlinien für ein neues Verhandlungspaket fest, mit dem der bilaterale Weg mit der EU stabilisiert und weiterentwickelt werden sollte und nahm im März 2022 exploratorische Gespräche mit der EU auf.

Im Zuwanderungsbereich wurde eine technische Arbeitsgruppe Bund–Kantone geschaffen, in welcher auf Seite der Kantone die KdK, die VDK, die SODK, die KKJPD, aber auch die Fachverbände und – vereine wie die VKM und der VSAA vertreten waren. Die Arbeitsgruppe traf sich in regelmässigen Abständen, nicht nur während der exploratorischen Gespräche, sondern auch während der formellen Verhandlungen.

Die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter brachten sich ein in Bezug auf Umsetzungs- und Vollzugsfragen, die parallel zu den ausserpolitischen Gesprächen geführt wurden. Damit wurde sichergestellt, dass sich die kantonalen Konferenzen und Verbände fortlaufend einbringen und allfällige problematische Aspekte im Vollzug signalisiert werden konnten.

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche im Bereich der Zuwanderung einigten sich die Schweiz und die EU hinsichtlich der Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG auf Ausnahmen bei der strafrechtlichen Landesverweisung und bei der Gewährung des Daueraufenthaltsrechts sowie der Übergangsfrist für die Übernahme einer biometrischen Identitätskarte. Ausserdem wurden Absicherungen vereinbart, die das Meldeverfahren sowie die Beendigung des Aufenthalts von unfreiwillig arbeitslosen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten betrafen.

Die exploratorischen Gespräche im Bereich des Lohnschutzes ergaben, dass mit der EU, im Falle der Übernahme des relevanten EU-Entsendrechts, ein dreistufiges Absicherungsdispositiv vereinbart werden sollte. Das Absicherungsdispositiv beinhaltete die Absicherung zweier Prinzipien («gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie duales Vollzugssystem der Schweiz) sowie mehrere Ausnahmen: Eine viertägige Voranmeldepflicht inklusive autonomer Festlegung der Kontrolldichte auf der Basis einer objektiven Risikoanalyse, eine Kautionspflicht im Wiederholungsfall mit verhältnismässigen Sanktionen bis hin zu einer Dienstleistungssperre und eine Dokumentationspflicht für selbstständige Dienstleistungserbringende. Eine von der Schweiz geforderte Ausnahme betreffend die Spesenregelung wies die EU in den exploratorischen Gesprächen zurück. Dafür war die EU bereit, eine Non-Regression-Klausel zu vereinbaren, damit die Schweiz künftige Entwicklungen im EU-Recht nicht übernehmen müsste, welche das Schutzniveau der entsandten Arbeitnehmenden bedeutend schwächen würden.

Die Ergebnisse der exploratorischen Gespräche zur Zuwanderung und zum Lohnschutz wurden in den Ziffern 13 und 14 des *Common Understanding* festgehalten.

2.3.5 Grundzüge der Protokolle

2.3.5.1 Institutionelle Elemente

Mit dem Institutionellen Protokoll zum FZA (IP-FZA, s. Ziff. 2.3.6.1) werden die neuen institutionellen Elemente ins Abkommen integriert. Das IP-FZA enthält insbesondere die relevanten Bestimmungen zur dynamischen Rechtsübernahme, zur einheitlichen Auslegung und Anwendung sowie zur Streitbeilegung. Damit ersetzt das IP-FZA auch die bisherigen institutionellen Bestimmungen des FZA. Es sind dies gemäss Artikel 2 Absatz 2 IP-FZA die Artikel 16 (Bezugnahme auf das Gemeinschaftsrecht), Artikel 17 (Entwicklung des Rechts) und Artikel 19 (Streitbeilegung). Soweit im Abkommen auf Rechtsakte der Union Bezug genommen wird, ist für die Anwendung von unionsrechtlichen Begriffen neu gemäss Artikel 7 Absatz 2 IP-FZA auch die Rechtsprechung des EuGH nach Unterzeichnung des Abkommens heranzuziehen. Eine grosse Bedeutung kommt im FZA den bestehenden und neu verhandelten Ausnahmen inklusive Non-Regression-Klausel zu. Die dynamische Rechtsübernahme ist

in den von diesen Ausnahmen und von der Non-Regression-Klausel abgedeckten Bereichen ausgeschlossen. Sie werden entsprechend in Artikel 5 Absatz 7 IP-FZA aufgelistet. Spezifisch auf das FZA zugeschnitten sind sodann Artikel 5 Absatz 10 und Artikel 10 Absatz 6, welche die rechtliche Bedeutung der Absicherungen und Prinzipien definieren, sowie einzelne Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Schutzklauselverfahren in der Anlage zum Schiedsgericht (s. Ziff. 2.1.5.4).

2.3.5.2 Änderungsprotokoll

2.3.5.2.1 Personenfreizügigkeit (Anhang I FZA)

Die Schweiz und die EU einigten sich in den Verhandlungen auf ein Änderungsprotokoll und ein Institutionelles Protokoll. Wie in allen Binnenmarktabkommen wird letzteres dem FZA als Protokoll angehängt und ist somit integraler Bestandteil des Abkommens. Mit dem Änderungsprotokoll werden gewisse Artikel im Hauptteil und im Anhang I des FZA inhaltlich angepasst und sämtliche materiellen Bestimmungen aus dem Anhang I in den Hauptteil des FZA verschoben. Die materiellen Bestimmungen im Hauptteil definieren den Geltungsbereich des FZA und begrenzen die dynamische Rechtsübernahme. Diese findet nur im Rahmen des durch den Hauptteil definierten Geltungsbereichs statt; Bestimmungen im Hauptteil können nur durch Revisionen des Abkommens, unter Zustimmung aller Vertragsparteien, abgeändert werden. Mittels Änderungsprotokoll werden dem FZA zudem drei neue Zusatzprotokolle, zwölf Gemeinsame Erklärungen sowie eine Einseitige Erklärung angehängt. Im Anhang I befinden sich künftig nur noch Verweise auf EU-Rechtsakte mit technischen Anpassungen, um den Ausnahmen und anderen abgesicherten Besonderheiten der Schweiz Rechnung zu tragen. Dort finden sich beispielsweise die zweijährige Übergangsfrist für die Richtlinie 2004/38/EG sowie die dreijährige Übergangsfrist für die Entsenderichtlinie.

Der Bundesrat strebte die Absicherung der vitalen Interessen der Schweiz mittels eines dreistufigen Schutzkonzepts an. Dieses umfasst drei Ausnahmen, zwei Absicherungen und eine konkretisierte Schutzklausel. Damit soll gewährleistet werden, dass die Zuwanderung aus der EU arbeitsmarktorientiert bleibt, die direkte Einwanderung in die Sozialsysteme verhindert wird und die Landesverweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern gemäss bisheriger Gesetzgebung grundsätzlich möglich bleibt. Mit der Konkretisierung der Schutzklausel strebte er ein zusätzliches Instrument an für den Fall, dass die Anwendung des FZA zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen führt. Diese Ziele wurden erreicht.

Ausnahme Daueraufenthaltsrecht für Erwerbstätige

In Bezug auf das in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehene Daueraufenthaltsrecht konnte die Schweiz eine gewichtige Ausnahme erzielen. Währenddem das Daueraufenthaltsrecht innerhalb der EU allen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten sowie ihren drittstaatsangehörigen Familienangehörigen ungeachtet ihrer Erwerbssituation nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht es in der Schweiz nur erwerbstätigen EU-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen zu. Perioden vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten oder mehr werden nicht an die Fünfjahresfrist für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts gezählt. Dadurch erhalten Personen

das Daueraufenthaltsrecht, die nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert sind. Das Risiko, dass diese Personen arbeitslos werden, ist gering, was das Risiko von Sozialhilfebezug nach Erhalt des Daueraufenthalts beschränkt.

Ausnahme strafrechtliche Landesverweisung

In Bezug auf die strafrechtliche Landesverweisung wurde eine weitere wichtige Ausnahme erreicht: Die Schweiz übernimmt keine Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG betreffend die Landesverweisung, die über die Verpflichtungen gemäss heutigem FZA hinausgehen. Damit kann die Schweiz die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung wahren. Die bisherigen Gesetzesbestimmungen betreffend die strafrechtliche Landesverweisung (s. Art. 66a ff. Strafgesetzbuch²³⁸ [StGB] und Art. 49a ff. Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927²³⁹ [MStG]), die auf straffällige ausländische Staatsangehörige Anwendung finden, bleiben unverändert bestehen.

Ausnahme biometrische Identitätskarten

Mit dieser Ausnahme werden die in der Verordnung (EU) 2019/1157²⁴⁰ genannten Fristen für die Einführung biometrischer Identitätskarten derogiert. Die Schweiz erhält nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls ein Jahr Zeit, um biometrische Identitätskarten einzuführen. Zudem bleiben alle bis zu diesem Zeitpunkt ausgestellten Schweizer Identitätskarten ohne Chip in der EU weiterhin bis zu ihrem Ablaufdatum gültig (längstens zehn Jahre).

Absicherung Beendigung Aufenthalt von ehemaligen Erwerbstätigen

Unter dem FZA von 1999 haben Staatsangehörige der Vertragsparteien das Recht nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses mit einer Dauer von weniger als einem Jahr im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu bleiben, um sich eine Beschäftigung zu suchen, und sich während eines angemessenen Zeitraums von bis zu sechs Monaten dort aufzuhalten, sofern dies erforderlich ist, um von den ihrer beruflichen Befähigung entsprechenden Stellenangeboten Kenntnis zu nehmen und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen im Hinblick auf ihre Einstellung zu treffen (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA). Sie gelten während dieser Frist als Nichterwerbstätige und können während der Dauer dieses Aufenthalts von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden (Art. 2 Abs. 1 letzter Satz Anhang I FZA). Im nationalen Recht wurde von dieser Möglichkeit des Sozialhilfeausschlusses Gebrauch gemacht. (vgl. Art. 61a Abs 3 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005²⁴¹ (AIG)). Im Gegensatz dazu hält das Änderungsprotokoll zum FZA in Verbindung mit Artikel 7

²³⁸ SR 311.0

²³⁹ SR 321.0

²⁴⁰ Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 - zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, in der Fassung gemäss Anhang I Abschnitt 2 des Änderungsprotokolls zum FZA.

²⁴¹ SR 142.20

Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 2004/38/EG fest, dass die Erwerbstätigeneigenschaft für mindestens sechs Monate aufrechterhalten bleibt, wenn Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten bei einer Erwerbstätigkeit von unter zwölf Monaten unfreiwillig arbeitslos werden. Im VE-AIG wird die Frist auf sechs Monate festgelegt (vgl. Art. 61a Abs 1). Während dieser sechs Monate behalten Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ihre Erwerbstätigeneigenschaft und können daher auch Sozialhilfe beziehen. Um allfälligen Missbräuchen vorzubeugen, setzt dies allerdings voraus, dass sie beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) angemeldet sind und sich diesem zur Verfügung stellen. Diese Bestimmung gilt sowohl für Arbeitnehmende als auch für selbstständig Erwerbstätige.

Auch die unfreiwillige Beendigung der Erwerbstätigkeit von Arbeitnehmenden bei einem Aufenthalt von über zwölf Monaten gemäss Artikel 6 Absatz 6 Anhang I des FZA von 1999 wurde in Artikel 61a Absatz 4 AIG kodifiziert. Die Richtlinie 2004/38/EG sieht nun vor, dass die Erwerbstätigeneigenschaft erhalten bleibt, solange sich Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten bei einem unfreiwilligen Verlust der Erwerbstätigkeit nach einer Beschäftigung von über zwölf Monaten der öAV zur Verfügung stellen. Auch dies gilt sowohl für Arbeitnehmende als auch selbstständig Erwerbstätige. Die Erwerbstätigeneigenschaft besteht bei unfreiwilligem Verlust der Erwerbstätigkeit nach einer Beschäftigung von über zwölf Monaten also nur solange grundsätzlich unbeschränkt fort, als sich die Person dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung stellt.

Zusätzlich hat die Schweiz mit der EU in einer Gemeinsamen Erklärung die Absicherung ausgehandelt, wonach der Aufnahmestaat im Einzelfall und unter Anwendung der gleichen Massstäbe wie bei seinen eigenen Staatsangehörigen berücksichtigen kann, ob ein Arbeitsuchender ernsthaft in gutem Glauben mit dem zuständigen Amt zusammenarbeitet, um wieder eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, dass Arbeitsuchende innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Stelle finden (zur nationalen Umsetzung dieser Bestimmungen vgl. Art. 61a Abs. 2 VE-AIG). Andernfalls können die Erwerbstätigeneigenschaft und das damit verbundene Aufenthaltsrecht verloren gehen. Damit wird auch der missbräuchlichen Inanspruchnahme staatlicher Leistungen vorgebeugt.

Absicherung Meldeverfahren beim bedingungslosen Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten

Das FZA von 1999 enthält keine spezielle Bestimmung für Aufenthalte von bis zu drei Monaten, ausser in Artikel 5 Absatz 3 FZA in Verbindung mit Artikel 23 Anhang I FZA, der das Recht auf Einreise und Aufenthalt von höchstens drei Monaten für Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger vorsieht.²⁴² Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2 Anhang I FZA sehen sodann vor, dass Arbeitnehmende und abhängig beschäftigte Grenzgängerinnen und Grenzgänger bei einer Beschäftigung von höchstens drei Monaten keine Aufenthaltserlaubnis benötigen beziehungsweise ausgestellt wird. Die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten von bis zu drei Monaten richteten sich viel mehr nach nationalem Recht, namentlich dem AIG und den dazugehörigen Verordnungen (insbesondere die

²⁴² BGE 149 I 248, E. 6.2.

Verordnung vom 24. Oktober 2007²⁴³ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, [VZAE] sowie die Verordnung vom 22. Mai 2002²⁴⁴ über den freien Personenverkehr [VFP]). Artikel 10 AIG, der besagt, dass ausländische Personen für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit bis zu drei Monaten keine Bewilligung benötigen, verschafft keinen direkten Anspruch auf Anwesenheit.²⁴⁵ Das Änderungsprotokoll zum FZA in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG verschafft dagegen das Recht auf Aufenthalt für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten müssen dabei im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein. Ansonsten sind keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen. Die Rechte der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten gehen demnach bei einem Aufenthalt von bis zu drei Monaten weiter als unter dem FZA von 1999.

Die Schweiz konnte dazu eine wichtige weitere Absicherung aushandeln. Die gemeinsame Erklärung über die Meldung betreffend Stellenantritte und die Einseitige Erklärung der Schweiz über die bei Selbstständigen zu ergreifenden Massnahmen im Rahmen des Meldeverfahrens für kurzfristige Erwerbstätigkeit ermöglicht es der Schweiz, das bisherige Meldeverfahren für Stellenantritte im Kurzaufenthalt bis zu drei Monaten aufrechtzuerhalten und die Meldepflicht auf selbstständige Erwerbstätige auszuweiten (s. Ziff. 2.3.6.2.6).

Konkretisierung der Schutzklausel

Es ist der Schweiz gelungen, mit der EU eine Konkretisierung der bestehenden Schutzklausel auszuhandeln (Art. 14 Abs. 2 FZA). Neu kann die Schweiz eigenständig das Verfahren zur Aktivierung der Schutzklausel einleiten, wenn die Anwendung des FZA zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führt. Gibt es im Gemischten Ausschuss des Freizügigkeitsabkommens (GA) keine Einigung, kann die Schweiz das Schiedsgericht ohne Zustimmung der EU anrufen. Das Schiedsgericht entscheidet, ob schwerwiegende wirtschaftliche Probleme vorliegen. Wird dies bejaht, kann die Schweiz eigenständig geeignete Schutzmassnahmen ergreifen. Entsteht dadurch ein Ungleichgewicht, kann die EU ihrerseits Ausgleichsmassnahmen innerhalb des FZA ergreifen. Wenn das Schiedsgericht das Vorliegen schwerwiegender wirtschaftlicher Probleme verneint, kann die Schweiz dennoch entscheiden, geeignete Massnahmen zur Beseitigung der festgestellten Probleme zu ergreifen. Sie muss dann aber in Kauf nehmen, dass die EU ihrerseits ein Streitbeilegungsverfahren wegen Verletzung des FZA initiieren und verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in einem der Binnenmarktabkommen (ausgenommen dem Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens) ergreifen könnte (s. Erläuterungen zur Schutzklausel und zur innerstaatlichen Umsetzung gemäss Art. 21b VE-AIG in Ziff. 2.3.8.1.1)

²⁴³ SR 142.201

²⁴⁴ SR 142.203

²⁴⁵ BGE 149 I 248, E. 6.3.

Studierende

Die Schweiz verpflichtet sich neu, Studierende, die Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sind und zum Studium in die Schweiz kommen, bei den Studiengebühren an den mehrheitlich öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie Schweizer Studierende. Umgekehrt werden Schweizer Studierende in der EU hinsichtlich Studiengebühren ebenfalls wie EU-Studierende behandelt. Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikels 2 FZA gilt ausdrücklich auch für allfällige spezifische öffentliche Unterstützungsmechanismen für Studiengebühren. Die Zulassung und die Unterhaltsbeiträge (Stipendien) bleiben hingegen wie bisher ausdrücklich vom Geltungsbereich des FZA und damit vom allgemeinen Diskriminierungsverbot ausgenommen. Das heutige System der Zulassung zu den schweizerischen Hochschulen und damit insbesondere der prüfungsfreie Zugang für schweizerische Maturandinnen und Maturanden bleibt somit gewährleistet. Die bei Inkrafttreten des Abkommens bestehenden Anteile der EU-Studierenden in der Schweiz und der Schweizer Studierenden in der EU sollen insgesamt nicht verringert werden. Für die schweizerischen Hochschulen ergibt sich daraus weder eine Verpflichtung, eine Mindestzahl von Studienplätzen für Studierende aus der EU zu garantieren, noch den Anteil der Studierenden aus der EU zu erhöhen. Dies steht zudem unter dem Vorbehalt der Erhaltung der Qualität und der Besonderheiten des Bildungssystems, einschliesslich des Zulassungssystems und der Organisation der Kompetenzen. Die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), das gemeinsame hochschulpolitische Organ von Bund und Kantonen, wird die Entwicklungen der Studierendenanteile und der Zulassungsbeschränkungen entsprechend monitorieren.

Gleichstellung von Selbstständigen

Während das FZA von 1999 unterschiedliche Bestimmungen für Arbeitnehmende mit Wohnsitz in der Schweiz und für selbstständig Erwerbstätige aus der EU mit Niederlassungsrecht vorsah, besteht unter dem Änderungsprotokoll zum FZA in Verbindung mit der Richtlinie 2004/38/EG eine einzige Bestimmung für Arbeitnehmende und Selbstständige (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Absatz 3, 1. Aufzählungspunkt). Demnach sind auch die Voraussetzungen für das Vorliegen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit die gleichen wie bei Arbeitnehmenden. Konkret wird für eine selbstständige Erwerbstätigkeit eine tatsächliche und echte Tätigkeit verlangt, welche nicht völlig untergeordnet und unwesentlich sein darf.

Auch gemäss Änderungsprotokoll zum FZA in Verbindung mit der Richtlinie 2004/38/EG kann wie bereits unter dem FZA für das Gewähren eines Aufenthaltsrechts ein Nachweis der Selbstständigkeit verlangt werden (Art. 8 Abs. 3 Aufzählungspunkt 1 Richtlinie 2004/38/EG).

Die Gleichstellung von Selbstständigen mit Unselbstständigen gemäss Änderungsprotokoll zum FZA in Verbindung mit der Richtlinie 2004/38/EG bezieht sich auch darauf, dass selbstständig Erwerbstätige für die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft den gleichen Voraussetzungen unterliegen wie Unselbstständige und damit ihre Erwerbstätigeneigenschaft beibehalten, wenn sie mit dem RAV kooperieren. Dauerte die Erwerbstätigkeit weniger als ein Jahr, so ist die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft auf sechs Monate nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit

beschränkt (Art. 7 Abs. 3 Bst. c Richtlinie 2004/38/EG in Verbindung mit Art. 61a Abs. 1 VE-AIG).

Familiennachzug

Der Kreis der Personen, die Anspruch auf Familiennachzug haben, wird im Änderungsprotokoll zum FZA in Verbindung mit der Richtlinie 2004/38/EG erweitert auf Personen in eingetragener Partnerschaft, unterhaltsberechtignte Verwandte in aufsteigender Linie von Personen in eingetragener Partnerschaft sowie auf Nachkommen von Personen in eingetragener Partnerschaft, die unter 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird. Weiter wird der Personenkreis, der einen erleichterten Familiennachzug geltend machen kann, auf pflegebedürftige Familienangehörige sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner erweitert und die Pflichten des Aufnahmestaates bei der Prüfung der persönlichen Umstände und Begründung von Ablehnungen ausgeweitet. Ausserdem wird die Bedingung einer angemessenen Wohnung beim Familiennachzug in der Richtlinie nicht mehr erwähnt. Zusätzlich haben alle nachgezogenen Familienangehörigen Anspruch auf Erwerbstätigkeit. Ausserdem verlangt die Richtlinie 2004/38/EG für die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts bei einer Scheidung, Aufhebung der Ehe oder der Beendigung der eingetragenen Partnerschaft bei Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates besitzen, dass die Ehe oder eingetragene Partnerschaft mindestens drei Jahre bestanden hat, wovon jedoch nur ein Jahr davon in der Schweiz gelebt worden sein muss. Im Gegensatz dazu kennt das FZA von 1999 keine entsprechende Regelung. Es gelten zurzeit die Bestimmungen des AIG, welche zwar ebenfalls verlangen, dass die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre besteht, die drei Jahre müssen aber gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung²⁴⁶ in der Schweiz gelebt worden sein (Art. 50 Abs. 1 lit. a AIG).

Ausnahme beim Immobilienerwerb

Die heute geltende Ausnahme zum Immobilienerwerb (Art. 25 Anhang I des FZA von 1999) wird neu in Artikel 7 f im Hauptteil des FZA inhaltlich unverändert weitergeführt (s. Erläuterungen zu Art. 1 Ziff. 6 des Änderungsprotokolls betreffend Art. 7f des FZA (Immobilienerwerb) in Ziff. 2.3.6.2.2).

Zusatzprotokoll zu Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen)

Das Verhandlungsmandat des Bundesrats sah vor, dass die Schweiz bereit ist, allen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten unter Gleichbehandlung und nach einer Mindestdauer eines vorgängigen Aufenthalts von fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen, wobei die Integrationskriterien nach AIG eingehalten werden sollen. Diese Verpflichtung wurde reziprok in einem Protokoll zum FZA festgehalten, das ausdrücklich vorbehält, dass Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen) ausserhalb des Geltungsbereichs des FZA liegen (s. Erläuterungen unter Ziff. 2.3.6.4).

²⁴⁶ Urteil 2C_634/2023 vom 13. Januar 2025, E. 4.1.

Teilnahme am EURES

Das Europäische Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES) hat zum Ziel, die Mobilität der Arbeitnehmenden innerhalb der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten zu erleichtern. Mit einer Beteiligung der Schweiz am EURES können Schweizer Arbeitsnehmende ebenfalls Zugang auf EURES veröffentlichte Stellenausschreibung haben. Bisher war die Beteiligung der Schweiz am EURES gestützt auf Artikel 11 Anhang I FZA vorgesehen. Die Zusammenarbeit war in einer bilateralen Vereinbarung mit der Europäischen Kommission geregelt. Neu wendet die Schweiz das entsprechende EU-Recht an: Die Teilnahme am EURES ergibt sich aus der Übernahme der Verordnung (EU) 2016/589. Die Schweiz verpflichtet sich nach Artikel 1 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Artikel 13 dieses Protokolls zu einem finanziellen Beitrag am EURES. Der Mechanismus, welcher in Artikel 13 des IP-FZA festgelegt wird, ist in Ziffer 2.3.9.1.1 genauer beschrieben. Eine Gemeinsame Erklärung zu Stellenangeboten wurde ebenfalls abgeschlossen (s. Erläuterungen unter Ziff. 2.3.6.2.6). Diese Gemeinsamen Erklärung hält die Absicherung der nationalen Gesetzgebung betreffend die Einführung einer Stellenmeldepflicht zur Umsetzung von Artikel 121a BV fest.

Lohnschutz

Im Rahmen der Aufdatierung des FZA wird die auch die EU-Entsenderichtlinien übernehmen. Die Übernahme des EU-Entsenderechts umfasst die Richtlinie 96/71/EG²⁴⁷, sowie die Richtlinie 2014/67/EU²⁴⁸.

Mit Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme wurden Schweizer Besonderheiten abgesichert: die Voranmeldefrist für ausländische Firmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden oder als selbstständige Dienstleistungserbringende in der Schweiz Arbeiten verrichten, die autonome Festlegung der Kontrolldichte, die Kautionspflicht im Wiederholungsfall als Ausnahme in Bezug auf die Richtlinie 2014/67/EU und die Dokumentationspflicht für selbstständige grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende als Massnahme zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit. Sollte sich das EU-Entsenderecht ändern, unterliegen diese Ausnahmen nicht der dynamischen Rechtsübernahme und bleiben somit bestehen.

Zudem wurden zwei Prinzipien abgesichert: «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie das duale Vollzugssystem der Schweiz. Das heisst die Schweiz setzt weiterhin das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» um. Das bedeutet, dass Entsendebetriebe die in der Schweiz geltenden Regeln für die Bezahlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch für alle entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einhalten müssen. Das duale Vollzugssystem bei den FlaM umfasst die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Sozialpartner (paritätische Kommissionen) und die Kantone. Die Sozialpartner können auch ihre

²⁴⁷ Richtlinie 96/71/EG, in der Fassung gemäss Anhang I Abschnitt 2 des Änderungsprotokolls zum FZA.

²⁴⁸ Richtlinie 2014/67/EU, in der Fassung gemäss Anhang I Abschnitt 2 des Änderungsprotokolls zum FZA.

in den Gesamtarbeitsverträgen vorgesehenen Sanktionen weiterhin in verhältnismässiger und nichtdiskriminierender Art und Weise anwenden. Die Schweiz und die EU sind übereingekommen, dass diese beiden Prinzipien bei der Integration von EU-Rechtsakten in die Schweizer Rechtsordnung zu berücksichtigen sind.

Mit der Non-Regression-Klausel wurde vereinbart, dass künftige Anpassungen oder neue Entwicklungen des EU-Entsenderechts, die das zwischen der Schweiz und der EU im angepassten FZA zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls im Abkommen vereinbarte Schutzniveau betreffend die Arbeits- und Lohnbedingungen bedeutend verschlechtern würden, nicht in das FZA übernommen werden müssen. Sie bezieht sich folglich auf die Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung des FZA, inkl. der diesbezüglichen Ausnahmen und Prinzipien sowie des im Anhang gelisteten relevanten EU-Rechts. Die Non-Regression-Klausel sichert somit das Schweizer Lohnschutzniveau gegen Rückschritte aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme ab oder stellt anders formuliert eine Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme dar.

Die Gemeinsame Erklärung über die Beteiligung der Schweiz an den Tätigkeiten der Europäischen Arbeitsbehörde ermöglicht schliesslich die weitere Teilnahme der Schweiz im Management-Board der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA). Zu einem späteren Zeitpunkt steht es der Schweiz offen, eine stärkere Einbindung, das heisst den Abschluss einer Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit mit der ELA, zu prüfen.

Die Schweiz nimmt zudem neu als Drittstaat gemäss der IMI-Verordnung im Bereich Entsendungen am Binnenmarkt-Informationssystem IMI teil (s. Ziff. 2.3.6.2.3.). Die Schweiz verpflichtet sich nach Artikel 1 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Artikel 13 dieses Protokolls zu einem finanziellen Beitrag am IMI. Der Mechanismus, welcher in Artikel 13 des IP-FZA festgelegt wird, ist in Ziffer 2.3.9.1.1 genauer beschrieben.

2.3.5.2.2 Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II FZA)

Durch die in den Verhandlungen erreichte Unterstellung der weitergehenden Beruflichen Vorsorge unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 können die Auswirkungen der Übernahme der Richtlinie 2014/50/EU abgeschwächt werden. Artikel 5 der Richtlinie sieht vor, dass unverfallbare Rentenanwartschaften im Zusatzrentensystem, in dem sie erworben wurden, erhalten werden müssen, wenn die Arbeitnehmenden aus dem Beschäftigungsverhältnis ausscheiden. Lediglich für Beträge unterhalb eines geringen Schwellenwertes kann die Möglichkeit einer Barauszahlung des Kapitals eingeräumt werden. Faktisch kommt das einem Barauszahlungsverbot gleich. Das angesparte Kapital in der weitergehenden Beruflichen Vorsorge müsste deshalb bei einem Wegzug aus der Schweiz in einen Mitgliedstaat der EU in der Schweiz blockiert werden. Durch die Unterstellung der weitergehenden Vorsorge unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gilt anstelle dieses Verbots nur eine Einschränkung der Barauszahlung beim Umzug in einen EU-Mitgliedstaat, wie dies bereits für die obligatorische Minimalvorsorge vorgesehen ist. So gelten für die gesamte Berufliche Vorsorge die gleichen Regeln, was die Durchführung massgeblich erleichtern wird.

Die vierjährige Übergangsfrist für das Inkrafttreten dieser Regelung erlaubt es den Versicherten, ihre Vorsorgeplanung entsprechend anzupassen. Gleichzeitig erhalten die Vorsorgeeinrichtungen die erforderliche Zeit, ihre Prozesse in Einklang mit den neuen Regelungen zu bringen.

In den Verhandlungen wurde erreicht, dass bestimmte bestehende spezielle Regelungen und Vorbehalte der Schweiz von der dynamischen Rechtsübernahme ausgeschlossen werden (s. Ziff. 2.3.6.2.4).

Nicht mehr in Kraft stehende Rechtsakte wurden aus Anhang II FZA gestrichen und neu erlassene hinzugefügt. So betreffen weitere technische Anpassungen in verschiedenen Verordnungen, Beschlüssen und Empfehlungen z.B. die Nachführung von nationalen Eintragungen einzelner EU-Mitgliedstaaten in die Anhänge der Koordinierungsverordnungen, Umsetzungsfragen des elektronischen Datenaustauschs oder die Arbeitsweise verschiedener Gremien auf EU-Ebene im Sozialversicherungsbereich.

2.3.5.2.3 Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA)

Zentraler Inhalt der Aufdatierung im Anhang III FZA ist die Einführung des Binnenmarkt-Informationssystems IMI durch eine Übernahme der IMI-Verordnung durch die Schweiz als Drittstaat. IMI ist ein verschlüsseltes Online-Tool, auf das die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten mit einem Passwort zugreifen. Das System erleichtert den behördlichen Informationsaustausch im Rahmen der praktischen Umsetzung des EU-Rechts. Mit der Aufdatierung von Anhang III FZA kann die Schweiz neu an der Verwaltungszusammenarbeit über IMI teilnehmen. Zudem kann die Schweiz durch die IMI-Teilnahme künftig für den Nachweis von erforderlichen Berufsqualifikationen vom Europäischen Berufsausweis Gebrauch machen und den Vorwarnmechanismus bei einem Verbot oder bei einer Beschränkung der Ausübung eines reglementierten Berufs nutzen (s. Ziff. 2.3.9.2.1, was die Auswirkungen auf die Kantone betrifft). Gemäss Artikel 1 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Artikel 13 dieses Protokolls verpflichtet sich die Schweiz zu einem finanziellen Beitrag für die Teilnahme am IMI (s. Ziff. 2.3.9.1.1).

2.3.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle

2.3.6.1 Institutionelles Protokoll

Dynamische Rechtsübernahme

Entsprechend dem Grundsatz der dynamischen Rechtsübernahme (s. Ziff. 2.1.5.2) sind die Vertragsparteien im Rahmen des aufdatierten FZA zur Integration derjenigen EU-Rechtsakte in das Abkommen verpflichtet, welche in den durch das Abkommen klar begrenzten Geltungsbereich fallen. Die EU und die Schweiz integrieren die betroffenen Rechtsakte dabei so rasch als möglich in das Abkommen (Art. 5 Abs. 1 IP-FZA). Hierfür gilt neu die Integrationsmethode, das heisst, sobald die Rechtsakte der EU in das Abkommen integriert wurden, sind sie – gegebenenfalls mit Anpassungen, die bei ihrer Integration beschlossen wurden – allein durch ihre Integration in das Abkommen Teil der Schweizer Rechtsordnung geworden (Art. 5 Abs. 2). Bisher war die Schweiz im Rahmen des FZA lediglich verpflichtet, gleichwertige Rechte und Pflichten zu schaffen, wie sie in den in das Abkommen aufgeführten EU-Rechtsakten enthalten sind (Art. 16 FZA). Allerdings kam für die Anhänge II und III bereits in der

Vergangenheit *de facto* die Integrationsmethode zur Anwendung. Anhang I wurde bisher noch nie angepasst. (s. Ziff. 2.1.5.2.2).

Von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen sind EU-Rechtsakte, die in den Anwendungsbereich der unter Artikel 5 Absatz 7 des IP-FZA aufgelisteten Ausnahmen beziehungsweise unter die Non-Regression-Klausel fallen (Art. 5g, 5h, 5i, 5j, 7b, 7e, 7f, 7g, 7h, Anhang II Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Teil II, Sektorielle Anpassungen, Punkt 1.a – f des Änderungsprotokolls; zu den einzelnen Ausnahmen s. Ziff. 2.3.5.2).

Teil der Verhandlungen war zudem auch die Aufdatierung des FZA um den seit 1999 aufgelaufenen FZA-relevanten EU-*Acquis*. Dies betraf insbesondere den Anhang I, der seit 1999 mit Ausnahme der Bestimmungen zur Ausweitung des FZA auf neue EU-Mitgliedstaaten, nie an das neue EU-Recht in diesem Bereich angepasst wurde. Von Relevanz sind hier vor allem die Richtlinie 2004/38/EG- und das Entsenderecht. Im Dienstleistungsbereich verlangte die EU zudem die Aufnahme der Richtlinie 2006/123/EG betreffend Dienstleistungen. Die Schweiz konnte indessen erreichen, dass dieser Rechtsakt der EU, der ihrer Ansicht nach nicht in den Geltungsbereich des FZA fällt, nicht in das Abkommen integriert wird. Die anderen Anhänge des FZA (Anhang II: Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit; Anhang III: Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) wurden bereits unter dem geltenden FZA regelmässig aufdatiert, auch wenn diesbezüglich keine Verpflichtung bestand. Bei diesen beiden Anhängen enthält die Liste der zu übernehmenden Rechtsakte somit jene Rechtsakte, die Weiterentwicklungen betreffend den Geltungsbereich dieser Anhänge entsprechen, welche aber noch nicht integriert wurden. In Fällen, in denen Rechtsakte der EU den Geltungsbereich des FZA nur teilweise betreffen oder in denen der Schweiz zu gewissen Bestimmungen eine Ausnahme von der dynamischen Übernahme gewährt wurde (s. Liste der Ausnahmen unter Art. 5 Abs. 7 des IP-FZA), nehmen die Schweiz und die EU eine Teilübernahme des betreffenden Rechtsakts vor.

Nach Artikel 5 Absatz 10 IP-FZA verpflichten sich die Vertragsparteien, das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und das duale Vollzugssystem der Schweiz im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme zu berücksichtigen (s. Ziff. 2.3.5.2.1). Sie anerkennen damit ihre spezifische Rechtsverbindlichkeit, die aber nicht gleichwertig ist wie jene der Ausnahmen. Die Schweiz kann diese Elemente jedoch während der Diskussionsphase vor der Integration eines EU-Rechtsakts geltend machen und gegebenenfalls Anpassungen dieses Rechtsakts verlangen, damit sie berücksichtigt werden (s. Ziff. 2.1.5.2.2). Diese Berücksichtigungspflicht kann namentlich auch im Falle eines Streits über die dynamische Rechtsübernahme relevant sein, etwa im Zusammenhang mit der Beurteilung der Verhältnismässigkeit möglicher Ausgleichsmassnahmen infolge eines Streitfalls. Das Bestehen und die Rechtsverbindlichkeit des Prinzips «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und des dualen Vollzugssystems der Schweiz werden zur Folge haben, dass die von der EU beschlossenen Ausgleichsmassnahmen weniger einschneidend sein dürften als Massnahmen, die bei deren Nichtbestehen ergriffen würden, und dass die Beurteilung der Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen gegebenenfalls strenger ausfallen dürfte, wenn die Schweiz einen Rechtsakt der EU nicht übernimmt, weil er ihres Erachtens gegen das erwähnte Prinzip und das Vollzugssystem verstösst.

Streitbeilegung

Nach den allgemeinen institutionellen Regeln verpflichten sich die Schweiz und die EU, alle Streitigkeiten, die sich aus der Auslegung und Anwendung des FZA und der im Abkommen genannten Rechtsakte ergeben, nach dem vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismus beizulegen (s. Ziff. 2.1.5.4).

Insofern als das FZA ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt ist, an dem die Schweiz teilnimmt (Art. 3 Abs. 2 IP-FZA), können die verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen, die eine Vertragspartei ergreifen kann, um ein mögliches Ungleichgewicht zu beheben, im Rahmen des FZA selbst oder aber auch im Rahmen eines anderen Abkommens in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, ergriffen werden (Art. 11 Abs. 1 IP-FZA).

Ferner sieht die Bestimmung zur konkretisierten Schutzklausel (s. Erläuterungen zu Art. 14a Schutzklausel in Ziff. 2.3.6.2.2.) spezifische Regelungen betreffend das Streitbeilegungsverfahren vor. Diese werden durch einzelne Bestimmungen in der Anlage zum Schiedsgericht ergänzt.

Das IP-FZA enthält in Artikel 10 Absatz 6 zudem eine spezifische Bestimmung zum rechtlichen Gehalt der zwei ausgehandelten Absicherungen, die in den Gemeinsamen Erklärungen über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts und über die Meldung betreffend Stellenantritte (s. Ziff. 2.3.6.2.6) enthalten sind. Die Absicherungen müssen im Rahmen der Beilegung der dem GA unterbreiteten Streitigkeiten nach Treu und Glauben berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung der Absicherungen gilt für alle Streitigkeiten in Zusammenhang mit der Auslegung oder der Anwendung des Abkommens oder eines darin integrierten Rechtsakts der EU, da das Streitbeilegungsverfahren immer über einen Meinungsaustausch im GA führt. Die Absicherungen müssen daher sowohl von den Vertragsparteien im Rahmen ihrer Diskussionen im GA als auch vom Schiedsgericht, sofern es angerufen wird, berücksichtigt werden. Die Absicherungen gelten solange und soweit sie mit den EU-Rechtsakten, wie sie ins Abkommen integriert wurden, vereinbar sind.

Der letzte Satz von Artikel 10 Absatz 6 IP-[FZA] hält fest, dass die Absicherungen der Integrationspflicht von Artikel 5 Absatz 1 IP-[FZA] nicht entgegenstehen, da sie nicht dieselbe Rechtsverbindlichkeit haben wie die Ausnahmen. Dennoch müssen die Parteien und das Schiedsgericht die Absicherungen im Falle von Streitigkeiten darüber, ob ein EU-Rechtsakt, der gegen die Absicherungen verstösst, in das Abkommen aufgenommen werden soll, berücksichtigen. Die Berücksichtigung kann zum Beispiel in Form einer Anpassung des EU-Rechtsakts im Rahmen seiner Integration in das Abkommen, einer spezifischen Übergangsregelung oder einer strengeren Bewertung der Verhältnismässigkeit möglicher Ausgleichsmassnahmen im Falle, dass die Schweiz die Übernahme des betreffenden Rechtsakts verweigert, obwohl sie gemäss einem Entscheid des Schiedsgerichts dazu gehalten wäre, erfolgen. Wenn die Schweiz einen Rechtsakt der EU, der gegen eine Absicherung verstösst, nicht integriert, sollten das Bestehen dieser Absicherung und deren Rechtsverbindlichkeit zur Folge haben, dass die von der EU beschlossenen Ausgleichsmassnahmen weniger einschneidend sein dürften als Massnahmen, die bei deren Nichtbestehen ergriffen würden, und die Beurteilung der Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen strenger ausfallen dürfte.

Finanzielle Beiträge

Die Verpflichtungen bezüglich des finanziellen Beitrags der Schweiz zu FZA-relevanten Informationssystemen (EURES, MISSOC, ESSI und IMI) sind in Artikel 13 des IP-FZA in Verbindung mit Artikel 1 und Artikel 4 des Anhangs betreffend die Anwendung von Artikel 13 des Protokolls geregelt.

2.3.6.2 Änderungsprotokoll

2.3.6.2.1 Allgemeine Ausführungen

Das Änderungsprotokoll zum FZA enthält nur diejenigen Bestimmungen, welche geändert werden sollen. Nicht erwähnte Artikel aus dem FZA gelten unverändert weiter.

Die Ziele gemäss Artikel 1 des FZA, nämlich die Einräumung des Rechts auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu Erwerbstätigkeit, Niederlassung als Selbstständige, Aufenthalt als Nichterwerbstätige, das Recht auf Verbleib, die Erleichterung der Erbringung von Dienstleistungen sowie die Einräumung der gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für Inländerinnen und Inländer bleiben unverändert bestehen.

Artikel 2 FZA, der den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung umfasst, bleibt unverändert. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, welche sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, dürfen bei der Anwendung dieses Abkommens nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Gemäss der ständigen Rechtsprechung des EuGH, die das Bundesgericht übernommen hat²⁴⁹, gilt Artikel 2 FZA ebenso für direkte Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit²⁵⁰ wie auch für indirekte Diskriminierungen, die «durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen²⁵¹» Das Bundesgericht weicht praxisgemäss von der Auslegung abkommensrelevanter unionsrechtlicher Bestimmungen – was mit dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung der Fall ist – durch den EuGH nach dem Unterzeichnungsdatum nicht leichthin, sondern nur beim Vorliegen «triftiger» Gründe ab».

Auch die Artikel 3, 6-9, 11-13, 15, 20, 22-23 und 25 des FZA bleiben unverändert bestehen.

Der materielle Gehalt gewisser Bestimmungen von Anhang I wurde mit oder ohne Anpassungen in die Grundbestimmungen des Abkommens übernommen (Art. 5 Abs. 1, 12–13, 15–23, 25). Diese Bestimmungen können ausschliesslich über eine Revision des Abkommens geändert werden. Sie sind daher für die Definition des Geltungsbereichs des Abkommens relevant.

Sämtliche Anhänge enthalten nunmehr ausschliesslich Verweise auf die relevanten zu übernehmenden Rechtsakte und die damit verbundenen technischen Anpassungen. Vorbehältlich der Ausnahmen und allfälliger Anpassungen, die spezifisch für die

²⁴⁹ S. BGE **133** V 367

²⁵⁰ S. BGE **136** II 141

²⁵¹ EuGH, Urteil vom 23. Mai 1996, O’Flynn / Adjudication Officer, C-237/94, EU:C:1996:206; BGE **131** V 209.

Schweiz gelten, wird jeder neue Rechtsakt, der in den Bereich der Personenfreizügigkeit fällt, in den entsprechenden Anhang aufgenommen.

2.3.6.2.2 Hauptteil

Artikel 1 Ziffer 1 des Änderungsprotokolls betreffend die Präambel des FZA

Das Abkommen wird in seiner Präambel durch fünf Erwägungsgründe ergänzt. Diese heben die Freizügigkeit als wichtigen Aspekt des Binnenmarktes hervor, weisen auf den Grundsatz der einheitlichen Auslegung des Abkommens gemäss Artikel 7 IP-FZA und auf durch die EuGH-Rechtsprechung entwickelte Prinzipien hin und betonen das Ziel, die umfassende Partnerschaft der Schweiz und der EU zu festigen (s. Ziff. 2.1.5.1.1).

Artikel 1 Ziffer 2 und Ziffer 3 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 4, 4a und 4b des FZA

Das Recht auf Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit gemäss Artikel 4 bleibt unverändert. In Bezug auf das Recht sich niederzulassen gilt Artikel 4a, wie dies bereits mit dem FZA von 1999 der Fall war, nur für natürliche Personen, nicht aber für juristische Personen. Ein Unternehmen erhält also nicht das Recht, sich ohne Weiteres im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niederzulassen. Artikel 4a hält zudem fest, dass Beschränkungen der Gründung von Zweigniederlassungen oder -stellen durch Staatsangehörige einer Vertragspartei, die im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niedergelassen sind, verboten sind. Das Niederlassungsrecht wird im Änderungsprotokoll zum FZA damit insgesamt klarer geregelt, ohne jedoch über bereits bestehende Verpflichtungen hinauszugehen. Insbesondere werden das Beschränkungsverbot und das Recht auf Gründung eines Unternehmens explizit erwähnt, die bisher lediglich gestützt auf die vor 1999 entwickelte Rechtsprechung des EuGH galten.

Betreffend die Gleichbehandlung von Selbstständigen weist Artikel 4b, welcher den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäss Artikel 2 FZA konkretisiert, darauf hin, dass die Artikel 7–10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011²⁵² auch auf diese Personenkategorie anwendbar sind. Selbstständige und ihre Familienangehörigen geniessen die gleichen steuerlichen und sozialen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmenden, beispielsweise in Bezug auf den Zugang der Kinder zu Schulbildung und Studium. Diese Gleichbehandlung war im FZA bereits vorgesehen (s. Art. 2 FZA i. V. m. Art. 15 Abs. 2 und Art. 9 Anhang I FZA von 1999).

²⁵² Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1149, ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 21.

Artikel 1 Ziffer 5 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 5a-5f des FZA (Dienstleistungen)

Artikel 5a übernimmt die im FZA vorgesehenen Beschränkungsverbote hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen (Art. 17 Anhang I). Die Bestimmung enthält insbesondere die geltenden Vorgaben für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die zur Erbringung einer Dienstleistung in die Schweiz entsandt werden; darunter namentlich die Vorgabe, dass sie im regulären Arbeitsmarkt des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Wohnsitz haben, integriert sein müssen, bevor sie in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen können. Gemäss aktueller Schweizer Praxis müssen entsandte Dienstleistungserbringende seit mindestens zwölf Monaten über eine Aufenthaltskarte im Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, verfügen, damit diese Voraussetzung erfüllt ist. Für Dienstleistungserbringende gelten weiterhin die Regelungen betreffend Einreise in den Schengen-Raum in Bezug auf Reisedokumente, Visa und die zulässige maximale Aufenthaltsdauer (90 Tage innerhalb von 180 Tagen).

Die Artikel 5b–5f übernehmen die bestehenden Bestimmungen aus Anhang I FZA, unbeschadet der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, die von der Schweiz übernommen wird (Art. 18–22 Anhang I).

Der Verweis auf das relevante Entsenderecht, welcher bisher in Artikel 22 Anhang 1 des FZA verankert war, wird durch das Änderungsprotokoll in Artikel 5f Absatz 2 des Hauptteils des FZA verschoben.

Auch weiterhin können gestützt auf Artikel 5f Absatz 3 Buchstabe i nationale Regelungen, die bei Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2002 im Bereich des Personalverleihs und der Personalvermittlung sowie der Finanzdienstleistungen in Kraft waren, zur Anwendung gebracht werden. Grenzüberschreitender Personalverleih und grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung in die Schweiz werden gestützt auf das Arbeitsvermittlungsgesetz vom 6. Oktober 1989²⁵³ (AVG) auch weiterhin nicht zulässig sein. Die Regelungen zum grenzüberschreitenden Personalverleih des EU-Entsenderechts gelangen deshalb gestützt auf die technischen Anpassungen gemäss Buchstaben b und c zur Richtlinie 96/71/EG²⁵⁴ für die Schweiz nicht zur Anwendung. Artikel 5f Absatz 3 Buchstabe i präzisiert zudem, dass die dynamische Rechtsübernahme durch die Schweiz im Bereich der Verordnung (EU) 2016/589 über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES) nicht dazu führen darf, dass die Schweiz ihre nationalen Regelungen zum Personalverleih und zur Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Anwendung bringen darf.

Die Bestimmungen von Absatz 3 Ziffern i und ii unterliegen nicht dem Grundsatz der dynamischen Übernahme, da sie nicht in den Geltungsbereich des Abkommens fallen.

²⁵³ SR 823.11

²⁵⁴ Richtlinie 96/71/EG, in der Fassung gemäss Anhang I Abschnitt 2 des Änderungsprotokolls zum FZA.

Artikel 1 Ziffer 5 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 5g, 5h, 5i und 5j des FZA (Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme)

Die Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme werden in Artikel 5 Absatz 7 des IP-FZA aufgelistet. Es handelt sich um die Artikel 5g (*Voranmeldefrist und Kontrollen*), 5h (*Kautionen und Sanktionen*), 5i (*Nachweis der Selbstständigkeit*) und 5j (*Non-Regression*), welche durch das Änderungsprotokoll in den Hauptteil des FZA aufgenommen werden.

Die Regelung in Artikel 5g (*Voranmeldefrist und Kontrollen*) sieht vor, dass die Schweiz eine Voranmeldefrist von maximal vier Arbeitstagen für selbstständige Dienstleistungserbringende sowie für Arbeitgeber aus der EU, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, in spezifischen Branchen zur Anwendung bringen kann, damit Kontrollen vor Ort durchgeführt werden können. Diese spezifischen Branchen werden von der Schweiz auf der Basis einer objektiven Risikoanalyse eigenständig bestimmt. Dies gilt auch für die in allen Branchen durchzuführenden Anzahl Kontrollen und die Kontrolldichte. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und der EU auf 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr beschränkt ist und damit ein grosser Teil der Dienstleistungen nur von kurzer Dauer ist. Die Festlegung der von der viertägigen Voranmeldefrist erfassten Branchen ist regelmässig zu überprüfen und, wenn angezeigt, zu aktualisieren. Ausserhalb der Risikobereichen kann gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2014/67/EU eine Meldepflicht spätestens vor Arbeitsbeginn zur Anwendung gebracht werden.

Gestützt auf Artikel 5h (*Kautionen und Sanktionen*) können die paritätischen Kommissionen (PK) gegenüber Arbeitgebern, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, eine Kautionspflicht zur Anwendung bringen. Die Kautionspflicht kann vorgesehen werden für Branchen, die von der Schweiz aufgrund einer Risikoanalyse autonom festgelegt werden. Sie ist im Wiederholungsfall zu leisten, d.h., wenn ein Entsendebetrieb bei früheren Einsätzen in der Schweiz seine finanziellen Verpflichtungen gegenüber den PK nicht erfüllt hat. Bei Nichtleistung der Kautions kann die Schweiz Sanktionen verhängen: Eine Verwaltungsbusse bis hin zu einer Dienstleistungssperre.

Gemäss Artikel 5i (*Nachweis der selbstständigen Erwerbstätigkeit*) kann die Schweiz gegenüber selbstständigen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringenden aus den EU-Mitgliedstaaten eine Dokumentationspflicht zur Anwendung bringen, um die Scheinselbstständigkeit zu bekämpfen. Selbstständige Dienstleistungserbringende aus EU-Mitgliedstaaten müssen bei einer Kontrolle vor Ort ihre Selbstständigkeit anhand von drei Dokumenten nachweisen können: Meldebestätigung (sofern vorhanden), Nachweis der Registrierung als selbstständig erwerbende Person bei den Sozialversicherungsbehörden im Herkunftsstaat sowie Nachweis eines Vertragsverhältnisses.

Die Schweiz verpflichtet sich, relevantes EU-Entsenderecht in das FZA zu integrieren. Würden künftige Anpassungen der EU-Entsenderichtlinien oder neues EU-Entsenderecht das bei Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zwischen der Schweiz und der EU vereinbarte Schutzniveau der in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, bestehend aus dem gestützt auf das Änderungsprotokoll zu

übernehmende EU-Entsenderecht sowie den vereinbarten Ausnahmen und Prinzipien, in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bedeutend verschlechtern, besteht für die Schweiz gestützt auf Artikel 5j (Non-Regression-Klausel) keine Verpflichtung, diese in das Abkommen zu integrieren. Die Klausel ist eine Absicherung des Schweizer Schutzniveaus und stellt eine Ausnahme vom Prinzip der dynamischen Rechtsübernahme nach Artikel 5 des IP-FZA dar. Eine Verschlechterung des Schutzniveaus in der Schweiz ist nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA demnach nicht mehr möglich.

*Artikel 1 Ziffer 5 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 5k des FZA
(Dienstleistungsempfänger)*

Dienstleistungsempfängerinnen und Dienstleistungsempfänger sind Nichterwerbstätigen gleichgesetzt, was bedeutet, dass sie nur einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten begründen können, wenn sie über ausreichende Existenzmittel verfügen, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen, und über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen (Art. 7 Abs. 1, Bst. b der Richtlinie 2004/38/EG). Diese Voraussetzungen entsprechen jenen des FZA für Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben (Art. 24 Abs. 1 Anhang I). Wer beispielsweise für den Zweck einer medizinischen Behandlung in die Schweiz kommen will, muss die genannten Bedingungen erfüllen und sich für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten bei den zuständigen kantonalen Behörden registrieren.

*Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7a des FZA
(Grenzgänger)*

Für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die eine Kategorie von selbstständig oder unselbstständig Erwerbstätigen bilden, gelten im FZA von 1999 spezifische Bestimmungen (s. Art. 7 und 13 Anhang I). Diese Bestimmungen sind im FZA in der Fassung gemäss Änderungsprotokoll zum FZA nicht mehr enthalten. Da Grenzgängerinnen und Grenzgänger keinen Aufenthalt in der Schweiz haben, gilt für sie beispielsweise Artikel 7 und 8 der Richtlinie 2004/38/EG nicht. Aus diesem Grund wurde auf Ersuchen der Schweiz Artikel 7a eingeführt. Der Wortlaut der Definition von Grenzgängerinnen und Grenzgängern entspricht der bestehenden aus dem FZA von 1999, und es wird sich auch weiterhin um eine Kategorie von selbstständig oder unselbstständig Erwerbstätigen handeln. Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind gemäss diesem Artikel Staatsangehörige einer Vertragspartei, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben und ihren Wohnsitz in der anderen Vertragspartei haben, an den sie in der Regel täglich, mindestens jedoch einmal in der Woche zurückkehren.

Diese Bestimmung ermöglicht es der Schweiz Grenzgängerinnen und Grenzgänger, welche einer Erwerbstätigkeit von mehr als drei Monaten pro Kalenderjahr in der Schweiz nachgehen, zu registrieren und ihnen eine deklaratorische Registrierungsbescheinigung auszustellen, die entweder kostenlos sein muss oder gegen Entrichtung eines Betrags erfolgt, der die Ausstellungsgebühr für ähnliche Dokumente an Inländerinnen und Inländer nicht übersteigt. Da ein solches Verfahren im Rahmen der

Richtlinie 2004/38/EG Personen vorbehalten ist, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, war eine spezifische Bestimmung im FZA erforderlich. Bei Erwerbstätigkeiten als Grenzgängerin oder Grenzgänger von bis zu drei Monaten kommt das Meldeverfahren zur Anwendung. Die Umsetzung der Registrierungs- und Meldepflicht für Grenzgängerinnen und Grenzgänger erfolgt in Artikel 13a Absatz 3 VE-AIG und Artikel 6a VE-EntsG (s. Ziff. 2.3.8.1.1 und Ziff. 2.3.8.4.1).

Grenzgängerinnen und Grenzgänger haben keinen Aufenthalt in der Schweiz und können daher beispielsweise kein Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz geltend machen und haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe.

In der Gemeinsamen Erklärung stellt die Schweiz in Aussicht, dass sie die Umsetzung der Registrierungs- und Meldepflicht in den entsprechenden bilateralen Foren mit den benachbarten EU-Mitgliedstaaten erörtert. Diese Gespräche sollen nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern im Rahmen des Abkommens führen und lassen deren Rechte und Pflichten gemäss Abkommen unberührt. Ziel dieser Gemeinsamen Erklärung ist es, dass die Schweiz die benachbarten Staaten über die Modalitäten und Pflichten der Registrierungs- und Meldepflicht für Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz informiert.

Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7b des FZA (Studierende)

a) Allgemein

Auch Studierende, die sich länger als drei Monate in der Schweiz aufhalten, müssen ihre Anwesenheit bei den zuständigen kantonalen Behörden anzeigen. Es ist vorgesehen, dass der Aufnahmestaat von Studierenden, die nicht aufgrund einer anderen Bestimmung des Abkommens über ein Aufenthaltsrecht verfügen, verlangen kann, sich anzumelden (Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 2004/38/EG). Die Bestimmung wiederholt zudem wie im FZA von 1999 (vgl. Art. 24 Abs. 4 Anhang I FZA), dass für Studierende, die ausschliesslich zu Studienzwecken in die Schweiz einreisen, der allgemeine Nichtdiskriminierungsgrundsatz (Art. 2) weder für den Hochschulzugang noch für die Unterhaltsbeihilfen (Stipendien) gilt. Somit werden das Zulassungssystem und aktuelle Quoten der Schweizer Hochschulen nicht tangiert (siehe dazu ergänzend «Anteil EU-Studierende», Kap. c).

b) Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren

Neu müssen die mehrheitlich öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen den allgemeinen Nichtdiskriminierungsgrundsatz (Art. 2 FZA) in Bezug auf Studiengebühren einhalten. Schweizer Studierende profitieren umgekehrt an den Hochschulen der EU-Staaten von einer Gleichbehandlung betreffend Studiengebühren. Dazu gehören alle Arten von Gebühren (Einschreibegebühren, Semestergebühren, Benutzungsgebühren, usw.). Der Grundsatz gilt auch für öffentliche Unterstützungsmechanismen für die Studiengebühren (z.B. in Form von Erlassen, Rückzahlungen, Ermässigungen, Stundungen oder Ratenzahlungen). Private Unterstützungsmechanismen für Studiengebühren ohne öffentlichen Auftrag (z.B. Fonds, Stiftungen) sind davon ausgenommen. Während gemäss Artikel 7b Unterhaltsbeihil-

fen (Stipendien) weiterhin vollständig vom allgemeinen Nichtdiskriminierungsgrundsatz ausgenommen sind, fallen - wie bereits heute - andere öffentliche Vergünstigungen für Studierende, wie z.B. die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder der Zugang zu kulturellen Einrichtungen ebenfalls darunter (Art. 2 FZA), wobei aber Einschränkungen aus sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können. Eine direkte Diskriminierung, d. h. eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sein, während indirekte Diskriminierungen auch aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können. In jedem Fall ist eine Diskriminierung nur dann gerechtfertigt, wenn die vorgesehene Massnahme verhältnismässig, d. h. geeignet und erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Ausgenommen vom allgemeinen Nichtdiskriminierungsgrundsatz bezüglich Studiengebühren sind u.a. die Pädagogischen Hochschulen, die Ausbildungsstätten der Berufsbildung (z.B. Höhere Fachschulen) und die mehrheitlich privat finanzierten Hochschulen wie z.B. die *École hôtelière de Lausanne* (EHL), auch wenn sie einer mehrheitlich öffentlich finanzierten universitären Hochschule oder Fachhochschule «angeschlossen» sind (Art. 7b Bst. a Punkt i FZA).

c) „Anteil EU-Studierende“

In Buchstabe b) der Regelung wird festgehalten, dass der Gesamtanteil («*overall-level*») der EU-Studierenden an den universitären Hochschulen, den Fachhochschulen und den beiden ETH ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens nicht abnehmen soll (Stand 2023: 18% EU-Studierende an universitären Hochschulen [Bachelor, Master und PhD] und 10% EU-Studierende an Fachhochschulen [Bachelor und Master]). Diese Bestimmung unterliegt jedoch verschiedenen Vorbehalten. So sollen Qualität und Besonderheiten des Bildungssystems gewahrt werden. Es wird explizit darauf hingewiesen, dass keine Verpflichtung entsteht, das Zulassungssystem zu ändern, den «*overall level*» anzuheben oder eine Mindestzahl von Studienplätzen für EU-Studierende vorzusehen. Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls zum FZA bestehenden Quoten und Beschränkungen der Hochschulen können beibehalten werden (z.B. Universität St. Gallen oder EPFL). Neue Massnahmen und Quoten, welche zu einer Senkung der Anteile an EU-Studierenden an einer bestimmten Hochschule unterhalb des Wertes beim Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA führen, sind dann unproblematisch, wenn sie keinen Einfluss auf den gesamtschweizerischen «*overall level*» haben. Unproblematisch sind auch Anteilsreduktionen, die nicht auf konkrete Massnahmen zurückzuführen sind, wie z. B. die demographische Entwicklung der Anzahl Schweizer Studierenden oder der Rückgang der EU-Studierenden, aus wirtschaftlichen Gründen, usw. Problematisch wären wohl neue flächendeckende Quoten für EU-Studierende, die zu einer spürbaren Reduktion des «*overall level*» auf gesamtschweizerischer Ebene führen würden und sich z.B. nicht mit der Sicherstellung von Qualität begründen liessen.

Sollte Uneinigkeit darüber bestehen, ob die Schweiz die Bestimmung einhält, käme das Schiedsgericht zum Zug. Sollte das Schiedsgericht eine Verletzung feststellen und

die Schweiz sich nicht an sein Urteil halten, könnte die EU verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen (vermutlich analoge Reduktion der Anteile der Schweizer Studierenden in der EU).

*Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7c und 7d des FZA
(Ausübung hoheitlicher Befugnisse und Öffentliche Ordnung)*

Die Artikel 5, 10 und 16 Anhang I FZA wurden mit dem Änderungsprotokoll aus dem Anhang I in den Hauptteil des Abkommens verschoben. Die Möglichkeit, das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu verweigern, wenn sie die Ausübung hoheitlicher Befugnisse umfasst, wurde bezüglich unselbstständig Erwerbstätige (Art 7c Abs. 1) und Selbstständige (Art. 7c Abs. 2) in eine Bestimmung zusammengeführt. Inhaltlich bleiben die Bestimmungen unverändert.

*Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7e des FZA
(Daueraufenthalt inkl. Vorruhestandsregelung)*

Ein Recht auf Daueraufenthalt, wie es in Artikel 16 der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehen ist, gibt es im FZA nicht. Das FZA sieht lediglich ein Recht auf Verbleib im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei nach Beendigung einer Erwerbstätigkeit vor (s. unten). Artikel 7e sieht vor, dass in der Schweiz lebende Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ein Recht auf Daueraufenthalt erwerben können, wenn sie die in diesem Artikel vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen. Dabei ist anzumerken, dass in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG die Situationen nichtabschliessend aufgelistet sind, in denen die Erwerbstätigeneigenschaft aufrechterhalten wird. Beginnt eine Person eine Berufsausbildung und gibt sie ihre Erwerbstätigkeit freiwillig auf, so behält sie ihre Erwerbstätigeneigenschaft, wenn die Ausbildung mit der früheren beruflichen Tätigkeit im Zusammenhang steht. Das Recht auf Daueraufenthalt erstreckt sich zudem auf aus Drittstaaten stammende Familienangehörige, die sich ebenfalls während fünf Jahren ununterbrochen mit der oder dem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats rechtmässig in der Schweiz aufgehalten haben.

In Bezug auf das Daueraufenthaltsrecht konnte die Schweiz eine gewichtige Ausnahme erzielen. Währenddem das Daueraufenthaltsrecht innerhalb der EU (Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG) allen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten sowie ihren Familienangehörigen ungeachtet ihrer Erwerbssituation nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht es in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nur Erwerbstätigen sowie ihren Familienangehörigen offen. Zudem werden Perioden vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten oder mehr nicht für die Berechnung der Fünfjahresfrist gezählt.

Nach dem neuen Artikel 7e FZA erfüllt eine als nicht erwerbstätig geltende Person die Voraussetzungen für dieses Recht nicht. Dies betrifft beispielsweise Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich in der Schweiz niederlassen, um zu studieren oder ihren Ruhestand zu verbringen.

Bei einer vollständigen Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten oder mehr kann die Anrechnung an den für den Daueraufenthalt erforderlichen Zeitraum ausgesetzt

werden (s. Art. 41c Abs. 3 VE-AIG; s. Ziff. 2.3.8.1.1). Dies betrifft beispielsweise Personen, die während drei Jahren als Arbeitnehmende gelten und dann während einem Jahr vollständig auf Sozialhilfe angewiesen sind. Um die Voraussetzungen für den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt zu erfüllen, müssten diese Personen noch zwei weitere Jahre als Arbeitnehmende vorweisen können.

Während sechs Monate oder länger dauernde Zeiträume der vollständigen Sozialhilfeabhängigkeit oder ohne Status als Erwerbstätige die Berechnung der Dauer des rechtmässigen Aufenthalts in der Schweiz von fünf Jahren unterbrechen, ist bei einer definitiven Ausreise oder bei einer vorübergehenden Abwesenheit für einen längeren Auslandsaufenthalt im Sinne von Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG der Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt ausgeschlossen.

Der Verlust des Rechts auf Daueraufenthalt wird im Übrigen nach anderen Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG geregelt. Diese sehen einen Verlust dieses Rechts im Falle einer Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinanderfolgende Jahre überschreitet (Art. 16 Abs. 4), oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit (Art. 27 Abs. 1 i. V. m. Art. 29 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG) vor.

Im FZA von 1999 (Art. 4 Anhang I) konnte unter anderem ein Verbleiberecht geltend gemacht werden, wenn Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten im Zeitpunkt der Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit das von der schweizerischen Gesetzgebung vorgesehene Alter für die Geltendmachung einer Rente erreicht haben, sich während der vorangegangenen drei Jahre ständig in der Schweiz aufgehalten haben, und dort zuletzt während mindestens zwölf Monaten erwerbstätig waren. Unter der Richtlinie 2004/38/EG heisst das Verbleiberecht nun Daueraufenthaltsrecht (Art. 17). Gemäss Artikel 17 Absatz 1 lit. a der Richtlinie 2004/38/EG steht Arbeitnehmenden nicht nur beim Erreichen der für die Geltendmachung einer Altersrente gesetzlich vorgesehenen Alters ein Daueraufenthaltsrecht zu, sondern auch, wenn sie ihre abhängige Erwerbstätigkeit im Rahmen einer Vorruhestandsregelung beendet haben. Es ist derzeit davon auszugehen, dass die Vorruhestandsregelung gemäss Richtlinie 2004/38/EG insofern Auswirkungen haben wird, als dass auch der Vorbezug der Altersrente gemäss Artikel 40 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946²⁵⁵ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) und damit ab dem 63. Altersjahr als Zeitpunkt für die Geltendmachung eines Daueraufenthaltsrechts herangezogen werden kann.

Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7f des FZA (Immobilienwerb)

Seit den frühen 1960er Jahren bedürfen «Personen im Ausland»²⁵⁶ für den Erwerb von Grundstücken in der Schweiz grundsätzlich einer Bewilligung, welche strengen Voraussetzungen unterliegt. Um diese nationale Gesetzgebung beizubehalten, die

²⁵⁵ SR 831.10

²⁵⁶ Siehe Definition in Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983, BewG; SR 211.412.41.

nicht mit dem EU-Recht und dabei insbesondere dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung vereinbar war, hat die Schweiz an den Verhandlungen zum heute geltenden FZA eine Ausnahme für den Immobilienerwerb ausgehandelt. Im Sinne eines Kompromisses erleichterte die Schweiz damals den Erwerb von Grundstücken durch Staatsangehörige der EU-Mitgliedsstaaten durch Anpassung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983²⁵⁷ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, sogenannte «Lex Koller»), indem Staatsangehörige der EU-Mitgliedsstaaten, die ein Aufenthaltsrecht und ihren Hauptwohnsitz in der Schweiz haben, vom Anwendungsbereich des BewG und damit der Bewilligungspflicht ausgenommen wurden. Im Gegenzug blieb der Kern des BewG durch die Ausnahme gewahrt. Das bedeutet, dass Staatsangehörige der Vertragsparteien beim Immobilienerwerb nach wie vor nicht generell wie Inländerinnen und Inländer behandelt werden, sofern sie ihren Hauptwohnsitz nicht im Aufnahmestaat haben. So unterliegt der Erwerb von Ferien- und Zweitwohnungen nach Artikel 9 BewG durch alle Ausländerinnen und Ausländer, so auch durch Staatsangehörige der EU-Mitgliedsstaaten, ohne Wohnsitz in der Schweiz nach wie vor der Bewilligungspflicht des BewG. Eine Ausnahme gilt nur beim Erwerb einer Zweitwohnung durch Grenzgängerinnen und Grenzgänger für Staatsangehörige von EU/EFTA-Mitgliedsstaaten (Art. 7 Bst. j BewG). Auch der Immobilienerwerb bzw. -handel durch Personen im Ausland zu reinen Spekulations- oder kurzfristigen Anlagezwecken ist nach wie vor unzulässig²⁵⁸.

Hauptgrund für diese Ausnahme bildeten die damaligen Bedenken der Schweiz bezüglich der Knappheit an eigenem produktivem Land, der sehr hohen ausländischen Nachfrage nach Immobilien und einem – im Vergleich zu verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten – viel geringeren Anteil an Wohnbevölkerung mit eigenem Wohneigentum. Diese Bedenken bestehen heute nach wie vor und haben sich aufgrund der sich zuspitzenden Wohnungsknappheit noch verschärft. Das Änderungsprotokoll zum FZA übernimmt die bisher geltende Ausnahmeregelung für den Immobilienerwerb daher inhaltlich unverändert in Artikel 1 Ziffer 6 betreffend Artikel 7f des FZA. Dadurch ist die Schweiz im Bereich des Immobilienerwerbs nicht zur dynamischen Rechtsübernahme künftiger Rechtsakte der EU verpflichtet und ist die Schweiz in diesem Bereich ausserdem auch nicht an die Rechtsprechung des EuGH gebunden²⁵⁹. Rein redaktionell bereinigt wird einzig Absatz 3 der Bestimmung, indem entsprechend der bereits heute geltenden Rechtslage (Art. 7 und 13 Anhang I FZA von 1999) und analog zu den Absätzen 1 und 2 klärend ergänzt wird, dass auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger Staatsangehörige einer Vertragspartei sein müssen.

Gemäss dem heute geltenden Artikel 9 Absatz 6 Anhang I FZA geniessen Arbeitnehmende, welche die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei besitzen und im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei beschäftigt sind, hinsichtlich einer Wohnung, einschliesslich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung,

²⁵⁷ SR **211.412.41**

²⁵⁸ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl **1999** 6128, 6367 ff.

²⁵⁹ Vgl. Artikel 5 Absatz 7 des Institutionellen Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit.

dieselben Rechte wie die Inländerinnen und Inländer. Dies unter Vorbehalt der Ausnahmeregelung über den Immobilienerwerb (Art. 25 Anhang I FZA²⁶⁰). Dasselbe gilt auch für selbstständig Erwerbstätige gemäss Artikel 15 Absatz 2 Anhang I FZA, wonach die Bestimmungen von Artikel 9 Anhang I FZA *mutatis mutandis* auch für Selbstständige gelten. Nun entspricht Artikel 9 Absatz 6 Anhang I FZA inhaltlich Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 und wird im Änderungsprotokoll zum FZA nicht übernommen. Die Ausnahmeregelung zum Immobilienerwerb gilt zwar ohnehin für alle Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, die das Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen – unabhängig ob und in welcher Stellung (selbstständig/unselbstständig) sie in der Schweiz erwerbstätig sind. Gleichwohl wird der bisherige Vorbehalt zugunsten der Ausnahmeregelung über den Immobilienerwerb künftig in Form einer «technischen Anpassung» zu Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 zum Ausdruck gebracht. Für die Gleichbehandlung der Selbstständigen wird im Änderungsprotokoll zum FZA *mutatis mutandis* auf die Artikel 7-10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 verwiesen (Art. 4b Abs. 2 Änderungsprotokoll zum FZA).

*Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7g des FZA
(Biometrische Identitätskarten)*

Heute stellt die Schweiz Identitätskarten aus, welche über keinen Chip verfügen. Dies im Gegensatz zu den Schweizer Pässen und biometrischen Ausländerausweisen, welche seit vielen Jahren diese zusätzliche Sicherheit gegen Identitätsmissbrauch bieten. Mit dem Projekt zur Erneuerung der Identitätskarte 2023 wurde vom EJPD deshalb vorgesehen, in den kommenden Jahren zusätzlich und wahlweise ein biometrisches Modell anzubieten.

Die Verordnung (EU) 2019/1157 schreibt vor, dass alle ab 2021 ausgestellten EU-Personalausweise (Identitätskarten) über einen Chip mit einem digitalen Gesichtsbild und zwei gespeicherten Fingerabdrücken verfügen müssen und dass Personalausweise, welche diese Sicherheitsanforderung nicht erfüllen, 2031 ungültig werden. Diese Vorgabe soll mit dem Änderungsprotokoll zum FZA auch für Schweizer Identitätskarten für die Ausübung der Personenfreizügigkeit Pflicht werden.

Mit Artikel 7g werden die in der Verordnung (EU) 2019/1157 genannten Fristen für die Einführung biometrischer Identitätskarten im Sinne einer Ausnahme derogiert. So erhält die Schweiz nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA ein Jahr Zeit, um biometrische Identitätskarten einzuführen. Zudem bleiben alle bis zu diesem Zeitpunkt ausgestellten Schweizer Identitätskarten ohne Chip in der EU weiterhin bis zu ihrem Ablaufdatum gültig (längstens zehn Jahre).

²⁶⁰ Im geltenden Artikel 9 Absatz 6 Anhang I FZA wird irrtümlich auf Artikel 26 anstatt auf Artikel 25 Anhang I FZA verwiesen. Vgl. Felix Schöbi (2001): Das Abkommen über die Freizügigkeit der Personen und der Erwerb von Grundstücken in der Schweiz. In: Daniel Felder / Christine Kaddous (Hrsg.): *Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires) / Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*, Collection Dossiers de droit européen, Dossier de droit européen n° 8. Basel - Bruxelles: Helbing & Lichtenhahn - Bruylant, S. 418.

*Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7h des FZA
(Landesverweisung)*

a.) Ausgangslage

Artikel 7h («Expulsion») und die Richtlinie 2004/38/EG (Kapitel VI, Art. 27–33) regeln den Schutz von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten vor Massnahmen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, einschliesslich der strafrechtlichen Landesverweisung. Artikel 7h legt auch die Ausnahmen von der Anwendung einiger Bestimmungen dieses Kapitels der Richtlinie 2004/38/EG fest.

Im Rahmen der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG, stellte sich unter anderem die Frage zur Vereinbarkeit der Artikel 27–33 mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen betreffend die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer (Art. 121 Abs. 3–6 BV, s. Ziff. 2.3.10.1.2). Die vertiefte Prüfung der Frage hat gezeigt, dass gewisse Bestimmungen der Artikel 27–33 der Richtlinie 2004/38/EG in einem Spannungsverhältnis zu Artikel 121 Absätze 3–6 BV stehen. Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen den Spannungen, welche die Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG auslösen würde, weil sie neue, über das FZA hinausgehende Verpflichtungen einführt (Art. 28 Abs. 2 und 3 sowie Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG), und den Spannungen, an denen auch die Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG nichts ändern würde; dies weil sie Verpflichtungen einführt, die sich bereits aus dem geltenden FZA von 1999 ergeben (Art. 27 und Art. 32 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG).

Der erste Satz von Artikel 7h bekräftigt, dass die Parteien übereingekommen sind, die Verpflichtungen aus dem FZA von 1999 in Bezug auf Beschränkungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten. Daraus geht hervor, dass das Änderungsprotokoll zum FZA für die Parteien keine neuen Verpflichtungen in Bezug auf die strafrechtliche Landesverweisung einführt. Dies wird durch Artikel 5 (Ziffer 1 in Verbindung mit Ziffer 7) des IP-FZA bestätigt, wonach die in Absatz 1 genannte Verpflichtung zur Übernahme nicht für Bestimmungen oder Rechtsakte der EU gelten für die – wie im Falle der Landesverweisung (Artikel 7h) – Ausnahmen bestehen.

b.) Nicht anwendbare Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG (Art. 7h zweiter und dritter Satz)

Gemäss dem zweiten Satz von Artikel 7h soll Artikel 28 Absätze 2 und 3 der Richtlinie 2004/38/EG für die Schweiz nicht gelten. Diese Ausnahme gilt auch für die damit zusammenhängende Rechtsprechung des EuGH sowie für zukünftige Bestimmungen in diesem Bereich, d. h. es findet keine dynamische Rechtsübernahme statt.

Artikel 7h 3. Satz bietet den Vertragsparteien die Möglichkeit, anstelle von Artikel 33 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG das EU-Recht, wie es sich aus dem FZA von 1999 ergibt, anzuwenden. Mit dem Verzicht auf die Umsetzung von Artikel 33 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG macht die Schweiz von dieser Möglichkeit Gebrauch und wird die sich aus dem geltenden FZA 1999 ergebenden Verpflichtungen beibehalten. Denn auch diese Bestimmung der Richtlinie 2004/38/EG verstärkt den Schutz vor Ausweisungen und schafft eine über das geltende FZA hinausgehende Verpflichtung.

Dies, weil Artikel 33 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG verlangt, dass bei einer Ausweisungsverfügung, die mehr als zwei Jahre nach ihrem Erlass vollstreckt werden soll, von Amtes wegen zu überprüfen ist, ob von der Ausweisung betroffene Person eine gegenwärtige und tatsächliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ausgeht. Zudem ist zu beurteilen, ob seit der Anordnung der Landesverweisung eine materielle Änderung der Umstände eingetreten ist.

Demgegenüber verpflichtet sich die Schweiz – wie bereits erwähnt – dazu, die sich aus dem geltenden FZA von 1999 ergebenden Verpflichtungen beizubehalten. Darunter fällt auch das Recht der betroffenen Person, eine Überprüfung des Ausweisungsentscheides zu verlangen. Konkret muss die Schweiz – anstelle von Artikel 33 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG – weiterhin Artikel 3 der Richtlinie 64/221/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. Februar 1964²⁶¹ zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, auf die Artikel 5 Anhang I FZA verweist, und die einschlägige Rechtsprechung des EuGH (Art. 16 Abs. 2 des FZA von 1999) berücksichtigen, die bis zum 20. Juni 1999 ergangen ist. Obwohl der EuGH kein Urteil erlassen hat, das sich speziell auf die Überprüfung eines Ausweisungsentscheides vor seiner Vollstreckung bezieht, so räumt seine Rechtsprechung vor 1999 der betroffenen Person das Recht auf Überprüfung ein, wenn innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach dem Ausweisungsentscheid eine Änderung der materiellen Umstände geltend gemacht wird²⁶².

c.) Anwendbare Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG

Abgesehen von diesen Ausnahmen sollen die übrigen Bestimmungen des Kapitels VI (Art. 27–33) der Richtlinie 2004/38/EG Anwendung finden; dies gilt aus den folgenden Gründen auch für die Artikel 27 und 32 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG:

Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG regelt unter anderem die Voraussetzungen, unter denen die Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eingeschränkt werden kann; dies gilt somit auch für Massnahmen zur Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet. Diese Voraussetzungen entsprechen den Vorgaben des geltenden Artikel 5 Anhang I FZA und der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH (Art. 16, Abs. 2 des FZA von 1999). Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG schafft demzufolge keine neuen Verpflichtungen für die Schweiz.

Diese Voraussetzungen stehen jedoch in einem bereits bestehenden Spannungsverhältnis zum Wortlaut von Artikel 121 Absätze 3–6 BV, der einen Automatismus bei der Anordnung einer strafrechtlichen Landesverweisung und eine Mindestdauer von fünf Jahren (im Wiederholungsfall 20 Jahre) für das im konkreten Fall anzuordnende

²⁶¹ Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, Abl. 56 vom 04.04.1964, S. 850.

²⁶² EuGH, Urteil vom 18. Mai 1982, Adoui und Cornuaille / Belgischer Staat, 115/81 und 116/81, EU:C:1982:183 und Urteil vom 17. Juni 1997, The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara und Radiom, C-111/95 und C-111/95, EU:C:1997:300.

Einreiseverbot vorsieht. Andererseits stehen die Voraussetzungen – zum grossen Teil – auch in einem Spannungsverhältnis zur Umsetzungsgesetzgebung, welche die im FZA von 1999 vorgesehene Bedrohungsanalyse, d. h. das Vorliegen einer tatsächlichen, gegenwärtigen und erheblichen Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, nicht ausreichend berücksichtigt (s. Art. 66a ff StGB und Art. 49a ff. MStG).

Diese Problematik war bei der Umsetzung der Volksinitiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative²⁶³) allerdings bekannt; es wurde bewusst in Kauf genommen, und auch transparent kommuniziert, dass die Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung nicht in jeder Hinsicht konform mit dem geltenden FZA sein könnten²⁶⁴. Die Spannungen mit dem bestehenden Recht betreffen jedoch hauptsächlich die normative Ebene; das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung bislang zwar für den Verzicht auf eine Landesverweisung aufgrund des FZA (entsprechend dem gesetzgeberischen Willen) eine relativ restriktive Praxis entwickelt, hat aber die völkervertraglich vereinbarten Bestimmungen des FZA bisher immer beachtet.

Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG räumt der von einer Ausweisung betroffenen Person das Recht ein, nach einer angemessenen Frist, spätestens jedoch drei Jahre nach Vollstreckung der Landesverweisung, einen Antrag auf Überprüfung und Aufhebung des Einreiseverbots zu stellen. Falls sich die Umstände, die zur Landesverweisung führten, geändert haben, soll das Einreiseverbot überprüft und gegebenenfalls aufgehoben werden. Darüber hinaus wird den Behörden eine Frist von sechs Monaten gesetzt, innert der sie über den Antrag entscheiden müssen. Die Pflicht zur Überprüfung eines Ausweisungsentscheids für den Fall, dass eine materielle Änderung der Umstände seit dem ersten Entscheid eingetreten ist, ist jedoch nicht neu. Sie ergibt sich bereits aus der Rechtsprechung des EuGH²⁶⁵ im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 des FZA von 1999, die für die Schweiz bereits gilt. Der einzige Unterschied zum geltenden FZA von 1999 ist, dass Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG die Fristen für die gesuchstellende Person und die Behörden nun klar definiert. Was die Kriterien zur Überprüfung der Gültigkeit des Einreiseverbots anbelangt, so dürften sich diese nach Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG richten (zum bestehenden Spannungsverhältnis auf normativer Ebene und der Rechtsprechung der Gerichte s. oben).

Bislang besteht in den Gesetzesbestimmungen betreffend die strafrechtliche Landesverweisung keine gesetzliche Grundlage bezüglich einer solchen Überprüfungs- und Aufhebungsmöglichkeit (s. Art. 66a ff. StGB, Art. 49a ff. MStG). Da Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG – so wie die übrigen Bestimmungen, für die keine Ausnahme besteht – jedoch direkt anwendbar sein wird, soll, wie bereits im Rahmen der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, darauf verzichtet werden, eine explizite

²⁶³ Volksinitiative vom 15. Februar 2008 'Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)', AS **2011** 1199.

²⁶⁴ S. Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 2013 zur Änderung des Strafgesetzbuches und Militärstrafgesetzes, Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), BBl **2013** 5975 ff., 6056 f. und 6059.

²⁶⁵ EuGH, Urteil vom 18. Mai 1982, Adoui und Cornuaille / Belgischer Staat, 115 und 116/81, EU:C:1982:183 und Urteil vom 17. Juni 1997, The Queen / Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara und Radiom, C111/95 und C-111/95, EU:C:1997:300.

Überprüfungs- und Aufhebungsmöglichkeit im Gesetz zu verankern; diese Möglichkeit soll – wie bis anhin – der Rechtsprechung durch die Gerichte überlassen werden.

d.) Konsequenzen der Rechtsprechung des EuGH nach dem 20. Juni 1999 im Zusammenhang mit dem „illegalen Aufenthalt“ von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten

Gemäss Artikel 7 Absatz 2 des IP-FZA verpflichtet sich die Schweiz, vorbehaltlich ausdrücklich vorgesehener Ausnahmen, die Rechtsprechung des EuGH vor und nach dem Änderungsprotokoll zum FZA zu beachten. Nach dieser Rechtsprechung kommen sämtliche Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten in den Genuss von Kapitel VI der Richtlinie 2004/38/EG allein aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit selbst dann, wenn sie sich «nicht rechtmässig» im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhalten²⁶⁶. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts²⁶⁷, geniessen Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich nicht auf ein spezifisches, im FZA vorgesehenes Aufenthaltsrecht berufen können, allerdings derzeit jedoch nicht den Schutz von Artikel 5 Anhang I FZA von 1999. Auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ohne ein solches Aufenthaltsrecht wird Artikel 66a ff. StGB demzufolge angewendet, als wären sie Drittstaatsangehörige (ausserhalb des FZA). Die Bestimmungen von Kapitel VI der Richtlinie 2004/38/EG, die in das FZA übernommen wurden, erfordern grundsätzlich eine Änderung dieser Praxis.

Artikel 1 Ziffer 6 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7i des FZA (Einreise von Drittstaatsangehörigen)

Dieser Artikel verschiebt die bisherige Regelung des Artikel 1 Absatz 1 Anhang I FZA, gemäss der von entsandten Arbeitnehmern im Sinne des bisherigen Artikel 17 Anhang I FZA ein Einreisevisum oder ein gleichwertiger Nachweis verlangt werden darf, wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei besitzen, in den Hauptteil des Abkommens. Dies gilt nicht für entsandte Arbeitnehmende, die bereits aufgrund von in Anhang I aufgenommenen Rechtsakten oder anderen zwischen den Vertragsparteien geltenden Instrumenten über ein Einreiserecht verfügen.

Artikel 1 Ziffer 7 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 10 des FZA (Änderungen bezüglich Mitgliedschaft in der EU)

Dieser Artikel regelt das Verfahren zur Ausdehnung des FZA auf neue EU-Mitgliedstaaten. Es wird festgehalten, dass jeweils ein Übergangsregime ausgehandelt werden soll, welches die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarkts ermöglicht, wobei u.a. die Bevölkerungsgrösse und das wirtschaftliche Gefälle berücksichtigt werden sollen. Die Bestimmungen zu den bisherigen Übergangsregimes mit Kontingenten, Inländervorrang, vorgängiger Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der sogenannten Ventilklausel, welche es der Schweiz erlaubte, bei überdurchschnittlich

²⁶⁶ EuGH, Urteil vom 7. Juni 2007, Kommission / Niederlande, C-50/06, EU:C:2007:325, Rn 14 ff. Es sei darauf hingewiesen, dass dieses Urteil die Richtlinie 64/221/EWG (auf die in Art. 5 Anhang I FZA von 1999 Bezug genommen wird) betraf, deren Bestimmungen in Kapitel VI der Richtlinie 2004/38/EG übernommen worden sind.

²⁶⁷ Vgl. insb. BGE 145 IV 55, 145 IV 364 sowie Urteil des Bundesgerichts vom 28. November 2018, 6B_1152/2017.

hoher Zuwanderung aus dem betroffenen neuen EU-Mitgliedstaat für eine befristete Zeit erneut Kontingente einzuführen, sind mittlerweile ausgelaufen und werden deshalb aufgehoben. Die Eckwerte dieses Übergangsregimes bleiben jedoch eine Referenz für künftige Übergangsregimes.

*Artikel 1 Ziffer 8 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 14 des FZA
(Gemischter Ausschuss)*

Im Rahmen des Pakets Schweiz-EU erfolgt, soweit als sinnvoll, eine Vereinheitlichung der GA-Bestimmungen in allen betroffenen Abkommen (s. Ziff. 2.1.5.7). Aufgabe des Gemischten Ausschusses ist es weiterhin, die ordnungsgemässe Durchführung sowie den Informationsfluss unter den Vertragsparteien sicherzustellen. Der GA des FZA kann zudem weiterhin Empfehlungen aussprechen sowie in den vom Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse fassen. Neu sind solche Beschlüsse auch für die Übernahme neuer Rechtsakte in den Anhang I und nicht nur wie bisher in die Anhänge II und III (vgl. Art. 18) sowie im Zusammenhang mit der Schutzklausel (vgl. Art. 14a) vorgesehen. Ebenfalls neu ist die Schutzklausel nicht mehr in Artikel 14 Absatz 2 FZA, sondern in einem ausführlichen eigenständigen Artikel 14a FZA geregelt.

*Artikel 1 Ziffer 9 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 14a des FZA
(Schutzklausel)*

Die bisher in Artikel 14 Absatz 2 FZA verankerte allgemeine Schutzklausel wurde entsprechend dem Verhandlungsmandat konkretisiert. Neu ist die Schutzklausel in einem neuen eigenständigen Artikel 14a FZA geregelt. Ausgangssituation ist weiterhin das Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen. Neu wird präzisiert, dass diese Probleme durch die Anwendung des FZA verursacht werden müssen. Die Schutzklausel bezieht sich damit auf das gesamte FZA und alle darin geregelten Themenbereiche. Liegen schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme vor, kann der GA des FZA auf Antrag einer Vertragspartei geeignete Massnahmen ergreifen. Findet sich keine Einigung im GA, sieht Artikel 14a FZA neu die Möglichkeit der Einleitung eines Verfahrens vor dem Schiedsgericht vor, welches jede Vertragspartei eigenständig initiieren kann. Dabei wird zwischen einem ordentlichen und einem dringlichen Verfahren unterschieden.

Im *ordentlichen Verfahren* kann eine Vertragspartei nach 60 Tagen ergebnisloser Diskussion im GA das Schiedsgerichtsverfahren initiieren, falls «schwerwiegende wirtschaftliche Probleme» vorliegen. Das Schiedsgericht muss innerhalb von sechs Monaten ab seiner Konstituierung und der Bezeichnung der Schiedsrichter entscheiden (neuer Art. 14a Abs. 1 bis 3 FZA; s. Ziff. 2.1).

Bei einer «dringlichen Ausnahmesituation mit einem Risiko von sehr schwerem wirtschaftlichem Schaden» kann das *dringliche Verfahren* gewählt werden. In diesem Fall kann eine Vertragspartei das Schiedsgericht bereits nach 30 Tagen ergebnisloser Diskussion im GA anrufen (neuer Art. 14a Abs. 4 FZA). Zudem kann für die Dauer des Schiedsgerichtsverfahrens die vorläufige Anwendung von Schutzmassnahmen beim Schiedsgericht beantragt werden. Dieses entscheidet nach einer summarischen Prü-

fung (*prima facie*) innert 30 Tagen, ob die Bedingungen für solche Massnahmen erfüllt sind. Dabei wird Artikel III.10 des Anhangs zum Schiedsgericht *mutatis mutandis* angewendet (s. Ziff. 2.1). Sind die Bedingungen gemäss Schiedsgericht erfüllt, können vorläufige Schutzmassnahmen angewendet werden (neuer Art. 14a Abs. 5 FZA). Die andere Vertragspartei könnte diesfalls provisorische Ausgleichsmassnahmen innerhalb des FZA ergreifen, um ein mögliches Ungleichgewicht im Abkommen zu beheben. Das Schiedsgericht muss den definitiven Entscheid innerhalb von sechs Monaten ab seiner Konstituierung und der Designation der Schiedsrichter (s. Ziff. 2.1) treffen.

Kommt das Schiedsgericht zum Schluss, dass die vorgebrachten Probleme tatsächlich vorliegen und durch die Anwendung des FZA verursacht wurden (*positiver Entscheid*), kann die ersuchende Vertragspartei geeignete Schutzmassnahmen ergreifen. Falls dadurch ein Ungleichgewicht im Abkommen entstehen würde, könnte die andere Vertragspartei zum Ausgleich eines allfälligen Ungleichgewichts ihrerseits *Ausgleichsmassnahmen* im Rahmen des FZA ergreifen (neuer Art. 14a Abs. 3 FZA).

Die Auslösefaktoren für das Schiedsgerichtsverfahren («*schwerwiegende wirtschaftliche Probleme*») unterscheiden sich von der Ausgangssituation für die Diskussion im GA («*schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme*», neuer Art. 14a Abs. 1 FZA). Die Begriffswahl trägt dem Umstand Rechnung, dass soziale Probleme grundsätzlich mit wirtschaftlichen Indikatoren verbunden sind und daher unter den Begriff «*wirtschaftliche Probleme*» subsumiert werden können. Dies ermöglicht auch den konkreten Nachweis von sozialen Problemen im Schiedsgerichtsverfahren. Für die Beurteilung von «*schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen*» sind sowohl makro- als auch mikroökonomische Indikatoren relevant. Dies gilt ebenfalls für den Umstand des «*Risikos von sehr schwerem wirtschaftlichem Schaden*», welcher für die vorläufige Anwendung von Schutzmassnahmen im dringlichen Verfahren vorliegen muss. Droht zum Beispiel einem für eine Region wirtschaftlich bedeutsamen Unternehmen der Konkurs wegen Lohnunterbietungen von Entsendebetrieben, könnte das Kriterium erfüllt sein.

Der *Entscheid des Schiedsgerichts* betrifft einzig das Vorliegen der vorgebrachten schwerwiegenden Probleme und den Zusammenhang mit der Anwendung des FZA. Bei einem positiven Entscheid des Schiedsgerichts kann die ersuchende Vertragspartei eigenständig über die *Art der Massnahmen* entscheiden. Die Schutzmassnahmen und Ausgleichsmassnahmen müssen sich auf das FZA beschränken und verhältnismässig sein (neuer Art. 14a Abs. 3 und 5 FZA). Zudem müssen diejenigen Massnahmen bevorzugt werden, welche das allgemeine Funktionieren des FZA am wenigsten beeinträchtigen (vgl. neuer Art. 14a Abs. 6 FZA).²⁶⁸ Schutzmassnahmen und/oder Ausgleichsmassnahmen werden alle drei Monate im GA besprochen (neuer Art. 14a Abs. 7 FZA). Würde die betroffene Vertragspartei die Schutzmassnahmen oder die Ausgleichsmassnahmen als unverhältnismässig beurteilen, müsste sie ein ordentliches Streitbeilegungsverfahren initiieren (s. Ziff. 2.1).

²⁶⁸ Im Gegensatz zu Massnahmen im Streitbeilegungsverfahren, welche in allen Binnenmarkt-
abkommen ergriffen werden können (Ausnahme des Agrarteils der Landwirtschaft, s.
Ziff. 3.1).

Im Rahmen eines Schutzklauselverfahrens kann auch der *EuGH* beigezogen werden. Der Entscheid, den *EuGH* zu konsultieren oder nicht, obliegt jedoch in jedem Fall dem Schiedsgericht. Allgemein kann das Schiedsgericht nur dann den *EuGH* anrufen, wenn sich eine Frage in Zusammenhang mit der Interpretation oder Anwendung von EU-Recht stellt. Der *EuGH* kann nicht von sich aus in einem Schutzklauselverfahren intervenieren. Gemäss dem gemeinsamen Verständnis der Verhandlungsdelegationen sind die Auslösesituationen im Schutzklauselverfahren keine Begriffe des EU-Rechts. In einem dringlichen Schutzklauselverfahren muss das Schiedsgericht zudem in jedem Fall innert 30 Tagen einen Entscheid betreffend die allfällige vorläufige Anwendung von Schutzmassnahmen treffen. Diese Frist schliesst eine Beizug des *EuGH de facto* aus (Art. III.10 des Anhangs zum Schiedsgericht, s. Ziff. 2.1).

Die Bestimmungen in Artikel 14a FZA belassen einen Spielraum für die innerstaatliche Umsetzung. In der innerstaatlichen Umsetzung im AIG werden die Voraussetzungen und Kompetenzen für die Auslösung der Schutzklausel sowie für das Ergreifen allfälliger Schutzmassnahmen weiter konkretisiert und festgelegt (Art. 21b VE-AIG; s. Ziff. 2.3.8.1.1).

Trifft das Schiedsgericht einen *negativen Entscheid*, endet das Schutzklauselverfahren nach dem neuen Artikel 14a FZA. Der ersuchenden Vertragspartei steht es offen, trotzdem Schutzmassnahmen zu ergreifen, im Falle der Schweiz entsprechend der ergänzenden innerstaatlichen Umsetzung im AIG. Im AIG ist auf Stufe Bundesgesetz verankert, dass Schutzmassnahmen auch dann möglich sind, wenn ein Schiedsspruch vorliegt, der festhält, dass die Voraussetzungen für Schutzmassnahmen nicht erfüllt sind (s. Ziff. 2.3.8.1.1). Der Gesetzgeber schafft dort bewusst die Möglichkeit, unter Inkaufnahme der staatsvertraglichen Konsequenzen (allfällige Ausgleichsmassnahmen der EU im Rahmen der Streitbeilegung) vom FZA abzuweichen. Wäre die EU nämlich der Ansicht, dass diese Schutzmassnahmen der Schweiz, die sie entgegen dem Schiedsgerichtsurteil fällt, das FZA verletzen, müsste sie ein ordentliches Streitbeilegungsverfahren wegen einer Vertragsverletzung initiieren (s. Ziff. 2.1).

Artikel 1 Ziffer 10 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 18 des FZA (Revision)

Artikel 18 des FZA wurde durch einen neuen Artikel 18 ersetzt. Die Revisionsverfahren für alle Binnenmarktabkommen wurden vereinheitlicht.

Artikel 1 Ziffer 11 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 21 des FZA (Beziehung zu Steuerabkommen)

Die rein formalen Änderungen der Bestimmung dienen lediglich dazu, diese an den aktuellen internationalen Steuerkontext anzupassen. Diese Änderungen, insbesondere jene im Artikel 21 Absatz 2 des FZA, haben keine Auswirkungen auf den materiellen Geltungsbereich der Bestimmung.

Artikel 1 Ziffer 12 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 23a des FZA (Gültigkeit von Aufenthaltserlaubnissen und anderen Sonderbescheinigungen)

Die gestützt auf das FZA von 1999 ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen B, Kurzaufenthaltsbewilligungen L sowie Grenzgängerbewilligungen G behalten auch nach

Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA ihre Gültigkeiten. Erst nach Ablauf des auf der jeweiligen Bewilligung eingetragenen Gültigkeitsdatums werden die Bewilligungen umbenannt und mit einem neuen Aufenthaltstitel beziehungsweise Sonderbescheinigung für Grenzgängerinnen und Grenzgänger ersetzt, sofern die Bedingungen für einen legalen Status beispielsweise als erwerbstätige oder nicht-erwerbstätige Person oder als Grenzgängerin oder Grenzgänger weiterhin erfüllt sind.

Artikel 1 Ziffer 12 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 23b des FZA (Übergangsregelungen)

Die Richtlinie 2004/38/EG wird erst nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA zur Anwendung kommen. Damit hat sich die Schweiz dieselbe Umsetzungsfrist ausbedungen, wie dannzumal die EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG hatten. Kohärenterweise kommen auch diejenigen Artikel des Abkommens, welche Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG präzisieren oder Ausnahmen von derselben vorsehen, erst nach Ablauf dieser Umsetzungsfrist zur Anwendung. Auch die Richtlinie 2014/54/EU über Massnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmenden im Rahmen der Freizügigkeit zustehen²⁶⁹, kommt erst nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren zur Anwendung. Die übrigen Bestimmungen des aufdatierten FZA entfalten ihre Wirkung ab Inkrafttreten des Änderungsprotokolls, darunter auch die im neuen Anhang I referenzierten EU-Rechtsakte.

Sowohl für die Umsetzung der Richtlinien 96/71/EG, in der durch die Richtlinie (EU) 2018/957 geänderten Fassung und die Richtlinie 2014/67/EU, die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 sowie das Inkrafttreten der Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme nach den Artikeln 5g, 5h, und 5i haben die Schweiz und die EU durch das Änderungsprotokoll zum FZA in Artikel 23b Absatz 2 eine Übergangsfrist von 36 Monaten nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls vereinbart. Die Übergangsfrist gilt auch für Artikel 5f Absatz 2. Während den Übergangsfristen gelten weiterhin die Bestimmungen Artikel 5 Absatz 4, Artikel 16, sowie Artikel 22 Absatz 2 von Anhang I des Abkommens in seiner Fassung vor Inkrafttreten des Änderungsprotokolls. Für die Non-Regression Klausel gelangt keine Übergangsfrist zur Anwendung.

Artikel 1 Ziffer 13 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 24 des FZA (Räumlicher Geltungsbereich)

Artikel 24 im FZA wurde durch einen neuen Artikel 24 ersetzt, welcher die Bezeichnung «Europäische Gemeinschaft» durch «Europäische Union» ersetzt. Inhaltlich bleibt die Bestimmung unverändert.

²⁶⁹ Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Massnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, ABl. L 128 vom 30.4.2014, S. 8–14.

2.3.6.2.3 Anhang I des Änderungsprotokolls betreffend Anhang I des FZA (Zuwanderung und Lohnschutz)

Im neuen Anhang I sind der zu übernehmende einschlägige *Acquis* sowie die technischen Anpassungen aufgeführt, die für einen jeweiligen Rechtsakt präzisieren, wie gewisse Bestimmungen auf die Schweiz anzuwenden sind. Aus Gründen der Klarheit haben die Schweiz und die EU für fast alle Ausnahmen und Absicherungen technische Anpassungen vorgenommen. Schliesslich haben die Schweiz und die EU in Anhang I technische Anpassungen für die ausgehandelten Übergangszeiträume vorgenommen.

Die Bestimmungen von Abschnitt 1 Anhang I gelten für alle drei Anhänge. Im ersten Absatz wird darauf hingewiesen, dass die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme gemäss den Bestimmungen des IP-FZA auch für die Anhänge gilt (s. Ziff. 2.1.5.2.2). Sofern in technischen Anpassungen nichts anderes bestimmt ist, gelten gemäss Absatz 2 die Rechte und Pflichten der EU-Mitgliedstaaten, die in den in den Anhängen aufgeführten EU-Rechtsakten vorgesehen sind, auch für die Schweiz, unter Einhaltung des Institutionellen Protokolls (s. Ziff. 2.1.5.7). Damit wird sichergestellt, dass die Schweiz die gleichen Rechte wie die EU-Mitgliedstaaten hat und nicht als «Drittstaat» schlechter gestellt werden kann. Der dritte Absatz regelt die Auskunfts- und Informationspflichten gegenüber den in den Rechtsakten aufgeführten europäischen Institutionen. Geht es dabei um Informationen zur Überwachung oder Anwendung dieser Rechtsakte, sind diese Verpflichtungen nicht als solche auf die Schweiz anwendbar. Informationen, die sich nicht auf die Überwachung oder Anwendung beziehen, beispielsweise Statistiken oder technische Informationen zum Austausch zwischen den zuständigen Behörden, werden von der Schweiz direkt an die Europäische Kommission übermittelt.

Die Teilnahme am EURES ergibt sich aus der Übernahme der Verordnung (EU) 2016/589. Die Schweiz verpflichtet sich nach Artikel 1 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Artikel 13 dieses Protokolls zu einem finanziellen Beitrag am EURES. Der Mechanismus, welcher in Artikel 13 des IP-FZA festgelegt wird, ist in Ziffer 2.3.9.1.1 genauer beschrieben.

Im Entsendebereich werden die Richtlinien 96/71/EG, und 2014/67/EU mit technischen Anpassungen und einer Übergangsfrist von drei Jahren übernommen.

Die Teilnahme als Drittstaat am IMI im Bereich Entsendungen wird durch das Änderungsprotokoll in Anhang I des FZA geregelt, indem für die Schweiz die Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (IMI-Verordnung) zur Anwendung gelangt. Die Schweiz verpflichtet sich nach Artikel 1 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Artikel 13 dieses Protokolls zu einem finanziellen Beitrag am IMI. Der Mechanismus, welcher in Artikel 13 des IP-FZA festgelegt wird, ist in Ziffer 2.3.9.1.1 genauer beschrieben. Der Geltungsbereich ist aus einer technischen Anpassung zur Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 ersichtlich. Die Teilnahme am IMI im Bereich Entsendungen ermöglicht es, Informationen zu Entsendebetrieben mit den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten auszutauschen und Verwaltungsanktionen grenzüberschreitend zu vollstrecken. Nebst Bund und Kantonen erhalten auch die Paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen Zugang zum Bereich Entsendungen des IMI. Sie werden Informationen mit den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten austauschen können. Da die Möglichkeiten von IMI zur

grenzüberschreitenden Vollstreckung auf Verwaltungssanktionen beschränkt sind, werden die Paritätischen Kommissionen IMI nicht für die grenzüberschreitende Vollstreckung ihrer zivilrechtlichen Sanktionen nutzen. Zudem ist für die Teilnahme am IMI im Bereich Entsendungen eine Übergangsfrist von drei Jahren ab Inkrafttreten des Pakets (Schweiz–EU) vorgesehen. Diese Übergangsfrist ist ebenfalls über eine technische Anpassung geregelt und abgestimmt auf die Übergangsfrist zur Umsetzung der Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EU.

2.3.6.2.4 Anhang II des Änderungsprotokolls betreffend Anhang II des FZA (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit)

Anhang II, II. Sektorielle Anpassungen, Ziffer 1: Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme

Von den bestehenden speziellen Regelungen und Vorbehalten der Schweiz in Anhang II FZA von 1999 konnten die wichtigsten von der dynamischen Rechtsübernahme ausgeschlossen werden. Diese Ausnahmen sind somit dauerhaft als solche abgesichert. Sie sind auch in Artikel 5 Absatz 7 des IP-FZA explizit erwähnt.

Die einzelnen Punkte betreffen abweichende Regelungen der Schweiz, die gemäss den Koordinierungsverordnungen der EU vorgesehen und erlaubt sind, sowie eine eigenständige Ausnahme für die Hilfflosenentschädigungen.

Die Schweiz ist somit nicht verpflichtet, künftig neue Regelungen der EU in Anhang II FZA zu übernehmen, wenn sie folgende Bereiche betreffen:

- a) Ausschluss der kantonalen Rechtsvorschriften betreffend die Unterhaltsvorschüsse (Alimentenbevorschussung) von der Koordinierung der sozialen Sicherheit: Diese Leistungen müssen nicht mit analogen Leistungen aus anderen Ländern koordiniert und nicht exportiert werden.
- b) Ausschluss der Ergänzungsleistungen und vergleichbarer kantonaler Leistungen vom Export: Die Schweiz konnte diese Leistungen seit Inkrafttreten des FZA von 1999 als besondere beitragsunabhängige Geldleistungen vom Export ausnehmen.
- c) Ausschluss der kantonalen beitragsunabhängigen Mischleistungen bei Arbeitslosigkeit vom Export: Diese Leistungen sind ebenfalls seit Inkrafttreten des FZA als besondere beitragsunabhängige Geldleistungen vom Export ausgenommen.
- d) Der Beitritt zur freiwilligen AHV für Personen, die ausserhalb der Schweiz und der EU wohnen, ist erst nach einer ununterbrochenen Versicherungszeit in der AHV/IV von fünf Jahren möglich. Ausländische Versicherungszeiten müssen für die Erfüllung dieser Vorversicherungszeit nicht angerechnet werden.
- e) Die Weiterversicherung in der obligatorischen AHV/IV von Personen, die ausserhalb der Schweiz und der EU für einen Arbeitgeber in der Schweiz arbeiten, ist erst nach einer ununterbrochenen Versicherungszeit in der AHV/IV von fünf Jahren möglich. Ausländische Versicherungszeiten müssen für die Erfüllung dieser Vorversicherungszeit nicht angerechnet werden.
- f) Ausschluss der Hilfflosenentschädigung der AHV und der IV vom Export: Bei Inkrafttreten des FZA von 1999 konnte die Schweiz Hilfflosenentschädigungen als

besondere beitragsunabhängige Geldleistungen vom Export ausnehmen. Die Rechtsprechung hat in der Zwischenzeit solche Leistungen auf europäischer Ebene als exportierbar qualifiziert. Trotzdem konnte die Schweiz ihre Ausnahme als politische Ausnahme aufrechterhalten.

Anhang II, II. Sektorielle Anpassungen, Abschnitt B Wahrung von Zusatzrentenansprüchen - Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, Ziffer 2

Teil des zu übernehmenden EU-*Acquis* ist die Richtlinie 2014/50/EU. Diese Richtlinie gilt für Zusatzrentensysteme mit Ausnahme der unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fallenden Systeme. Ihre Anwendung auf die Schweiz hätte faktisch ein Verbot der Barauszahlung der Austrittsleistung der weitergehenden Beruflichen Vorsorge (Überobligatorium) nach Ausreise in einen EU-Mitgliedstaat zur Folge (siehe Ziff. 2.3.5.2.2).

Die Schweiz konnte erreichen, dass die weitergehende berufliche Vorsorge als Teil des gesetzlichen Rentenversicherungssystems den Koordinierungsregeln der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 unterstellt wird und damit die gleichen Regeln gelten wie für die Minimalvorsorge gemäss dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982²⁷⁰ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG). So gilt für die weitergehende Vorsorge ebenfalls kein Verbot, sondern nur eine Einschränkung der Barauszahlung der Austrittsleistung, d.h. die Barauszahlung bei Verlassen der Schweiz ist wie bei der Minimalvorsorge nicht mehr möglich, solange eine Person in einem EU-Mitgliedstaat der obligatorischen Rentenversicherung unterliegt.

Für die Umsetzung der Richtlinie 2014/50/EU und die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf die weitergehende berufliche Vorsorge ist eine Übergangsfrist von vier Jahren vorgesehen, wie sie bei Inkrafttreten der Richtlinie auch den EU-Mitgliedstaaten für deren Umsetzung zustand. Bezüglich Umsetzung der Richtlinie 2014/50/EU hat die EU akzeptiert, dass die schweizerische Regelung zur weitergehenden Vorsorge der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 unterstellt und damit vom Geltungsbereich der Richtlinie 2014/50/EU ausgenommen wird.

Weitere in den Anhang II FZA integrierte Rechtsakte sind von geringer Tragweite. Es handelt sich um Kommissionsverordnungen betreffend technische Änderungen, die vorab Aktualisierungen der Anhänge zu den Koordinierungsverordnungen beinhalten. Die neu aufgenommenen Beschlüsse und Empfehlungen haben auslegenden Charakter. Sie bezwecken die Präzisierung der Anwendung der Koordinierungsregeln.

Protokoll I und II zu Anhang II FZA

Die bisherige Übergangsbestimmung betreffend die berufliche Vorsorge in Ziffer III von Protokoll I wurde gestrichen. Die fünfjährige Übergangsfrist galt beim Inkrafttreten des FZA und hat infolge Zeitablaufs ihre Bedeutung verloren.

In der neuen Ziffer III von Protokoll I wird die vierjährige Übergangsfrist für die Unterstellung der weitergehenden beruflichen Vorsorge unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geregelt.

²⁷⁰ SR 831.40

Das Protokoll II zu Anhang II FZA wird unverändert übernommen.

Finanzielle Beiträge

Die Schweiz beteiligte sich bereits bisher an dem von der EU eingerichteten System zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI - Electronic Exchange of Social Security Information). Neu verpflichtet sich die Schweiz nach Artikel 1 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Artikel 13 dieses Protokolls dazu, einen finanziellen Beitrag an dieses System zu leisten. Der Mechanismus, welcher in Artikel 13 des IP-FZA festgelegt wird, ist in Ziffer 2.3.9.1.1 genauer beschrieben.

Die Schweiz nimmt ebenfalls bereits am gegenseitigen Informationssystem für soziale Sicherheit (MISSOC - Mutual Information System on Social Protection) teil. Der finanzielle Beitrag beruht auf einer separaten Vereinbarung mit dem MISSOC-Sekretariat. Artikel 13 des IP-FZA ist auf diesen Beitrag nicht anwendbar (vgl. Art. 4 des Anhangs zum IP-FZA betreffend die Anwendung von Art. 13 dieses Protokolls).

2.3.6.2.5 Anhang III des Änderungsprotokolls betreffend Anhang III des FZA (Anerkennung von Berufsqualifikationen)

Der Anhang III FZA verweist auf eine Reihe von Rechtsakten des EU-Rechts, von denen die meisten zwischen der Schweiz und der EU bereits in Kraft sind. Dies betrifft in erster Linie die Richtlinie 2005/36/EG, welche die Schweiz seit 2011 anwendet. Der *Acquis*, den das Änderungsprotokoll zum FZA übernimmt, betrifft Rechtsakte, die neu im Anhang III FZA integriert werden. Diese werden im Folgenden aufgeführt.

Die Richtlinie 2013/55/EU²⁷¹ ändert und modernisiert die Richtlinie 2005/36/EG. Sie führt wesentliche materielle Anpassungen ein, wie die Zusammenarbeit im IMI, den Europäischen Berufsausweis, den Vorwarnmechanismus und die gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze. Sie vereinfacht, verbessert und reduziert die notwendigen Verfahrensschritte bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Die Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 regelt die Teilnahme der Schweiz am IMI als Drittstaat und die Modalitäten der Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe von IMI, insbesondere die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten. In diesem Bereich hat die Schweiz mehrere technische Anpassungen vorgenommen. Insbesondere soll das Schweizer Recht an persönlichen Daten angewendet werden. Gemäss Artikel 1 des Anhangs des IP-FZA verpflichtet sich die Schweiz zu einem finanziellen Beitrag. Der Mechanismus, welcher in Artikel 13 des IP-FZA festgelegt wird, wird in Ziffer 2.3.9.1.1 genauer beschrieben.

Der *Europäische Berufsausweis* «*European Professional Card*» (EPC) ist eine Bescheinigung in Form eines elektronischen Zertifikats. Ein EPC-Zertifikat belegt, dass

²⁷¹ Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

für die berufstätige Person im Herkunfts- und Aufnahmestaat keinerlei Einschränkungen bestehen. Es gilt als Nachweis, dass Berufsleute sämtliche notwendigen Voraussetzungen hinsichtlich der Berufsqualifikationen – zum Zwecke einer vorübergehenden Dienstleistungserbringung oder der Niederlassung in einem Aufnahmestaat – erfüllt haben. Das elektronische EPC-Verfahren ist aktuell für insgesamt 5 Berufe (Pflegefachpersonen für allgemeine Pflege, Bergführerinnen und Bergführer, Immobilienmaklerinnen und -makler, Physiotherapeutinnen und -therapeuten sowie Diplome als Apothekerinnen und Apotheker) möglich.

Die Berufsangehörigen können wählen, ob sie einen Antrag über das EPC-Verfahren einreichen oder das herkömmliche Anerkennungsverfahren nutzen wollen. Es bietet den Berufsangehörigen eine zusätzliche Möglichkeit und wird folglich auch Schweizer Staatsangehörigen erlauben, die Anerkennung ihrer Abschlüsse elektronisch zu beantragen. Die Bestimmungen über die Modalitäten der Berufsausübung und insbesondere zu dem Erfordernis von Sprachkenntnissen sind in der geänderten Richtlinie 2005/36/EG präzisiert. Es ist explizit vorgesehen, dass für gewisse berufliche Tätigkeiten Sprachkenntnisse in einer Amtssprache verlangt werden können. Dies gilt für Berufe mit Auswirkungen auf die Patientensicherheit oder, wenn erhebliche und konkrete Zweifel daran bestehen, dass die betroffene Person für die berufliche Tätigkeit, die sie ausüben beabsichtigt, über ausreichende Sprachkenntnisse verfügt. Es handelt sich um eine Anpassung, die bereits weitgehend der bestehenden Praxis der Behörden entspricht. Der Grundsatz, Sprachkenntnisse überprüfen zu dürfen, wird beibehalten, sodass die Patientensicherheit auch in Zukunft gewährleistet ist.

Der Vorwarnmechanismus ermöglicht die elektronische Übermittlung via IMI in Echtzeit, wenn es betreffend die Ausübung eines reglementierten Berufs bei einer Person zu einem Verbot oder einer Beschränkung kommt. Konkret werden Informationen über die Identität von Berufsangehörigen, denen von Behörden oder Gerichten im Gesundheitswesen oder im Bereich der Erziehung Minderjähriger, einschliesslich Kinderbetreuung in Einrichtungen und frühkindliche Erziehung, die Ausübung beruflicher Tätigkeiten ganz oder teilweise – auch vorübergehend – verboten worden ist oder diesbezügliche Beschränkungen auferlegt worden sind, ausgetauscht. Durch die Warnung soll verhindert werden, dass Berufsangehörige, gegen die eine Sanktion (z. B. wegen medizinischer Fehler, pädophiler Handlungen oder anderer sexueller Übergriffe) vorliegt, die Einschränkung oder das Verbot der Berufsausübung im Herkunftsstaat umgehen, indem sie die Anerkennung in einem anderen Staat beantragen.

Betroffen sind die Berufsgruppen, die in Artikel 56a Absatz 1 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG aufgelistet sind: Das sind insbesondere die sektoralen Berufe (Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Tierärztinnen und Tierärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Pflegefachpersonen für allgemeine Pflege und Hebammen) sowie weitere Berufsangehörige, deren Berufsausübung Auswirkungen auf die Patientensicherheit hat. Der Vorwarnmechanismus gilt auch für die übrigen vom Geltungsbereich des Gesundheitsberufegesetzes vom 30. September 2016²⁷² (GesBG) erfassten Berufe, die Chiropraktorinnen und Chiropraktoren nach

Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006²⁷³ (MedBG) sowie die Angehörigen der Psychologieberufe nach dem Psychologieberufegesetz vom 18. März 2011²⁷⁴ (Psychologinnen und Psychologen sowie Psychotherapeutinnen und -therapeuten). Darüber hinaus zählen auch die Berufsangehörigen dazu, die reglementierte Berufe ausüben, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben (z. B. Dentalhygienikerinnen und Dentalhygieniker, med. Masseurinnen und Masseur, Fachfrau/Fachmann Gesundheit, Podologinnen und Podologen). Ebenso gilt der Vorwarnmechanismus für die Berufsangehörigen, die Tätigkeiten im Bereich der Erziehung Minderjähriger, einschliesslich in der Kinderbetreuung in Einrichtungen und in der frühkindlichen Erziehung, ausüben. Es handelt sich namentlich um die Berufe Fachfrau/Fachmann Betreuung (Kinderbetreuung), Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Sozialarbeiterinnen und -arbeiter, Kinder- und Jugendpsychologinnen und -psychologen sowie Kinder- und Jugendpsychotherapeutinnen und -therapeuten. Im schulischen Bereich betrifft es insbesondere die Lehrpersonen (Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I, Maturitätsschulen), die Schulleiterinnen und -leiter sowie die sonderpädagogischen Fachpersonen (heilpädagogische Früherziehung, schulische Heilpädagogik, Logopädie und Psychomotoriktherapie).

Bei Fälschungen von Berufsqualifikationsnachweisen erfolgt via IMI eine Warnung, indem Informationen über die Identität von Berufsangehörigen ausgetauscht werden. Es handelt sich dabei um Personen, welche die Anerkennung von Berufsqualifikationen beantragt haben und bei denen später gerichtlich (im Rahmen eines Strafverfahrens) festgestellt wurde, dass sie dabei gefälschte Berufsqualifikationen verwendet haben. Gemäss Artikel 56a Absatz 3 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG muss die Warnung im IMI spätestens drei Tage nach Annahme der Gerichtsentscheidung, d. h. nach Zustellung des Strafurteils, erfolgen.

Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze sollen bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen für einen stärkeren Automatismus sorgen. Dafür bestehen zwei Instrumente: der gemeinsame Ausbildungsrahmen und die gemeinsamen Ausbildungsprüfungen. Sie verfolgen den Zweck, das System der automatischen Anerkennung auf weitere Berufe auszudehnen. Dies soll gestützt auf EU-weite harmonisierte Mindestanforderungen an die Ausbildungsgänge erfolgen. Derzeit gibt es nur eine gemeinsame Ausbildungsprüfung für Skilehrerinnen und Skilehrer. Die Schweiz kann frei entscheiden, ob sie an dieser Prüfung teilnehmen oder das derzeitige Anerkennungssystem beibehalten möchte, das auf einem Vergleich der Ausbildungen und Ausgleichsmassnahmen beruht.

Die Durchführung von Verhältnismässigkeitsprüfungen ist im Abkommen vor der Annahme neuer Berufsreglementierungen oder der Änderung bestehender Berufsreglementierungen vorgesehen. Sie soll ungerechtfertigte Beschränkungen des Zugangs zu beruflichen Tätigkeiten oder ihrer Ausübung verbieten und die Transparenz und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten. Die Gründe für die Verhältnismässigkeit müssen im IMI festgehalten und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Bund und vor allem die Kantone sind von der Umsetzung dieser

²⁷³ SR 811.11

²⁷⁴ SR 935.81

Richtlinie betroffen, da sie in der Regel für die Reglementierung von Berufen zuständig sind.

Ausserdem enthält die Richtlinie 2013/55/EU zahlreiche Änderungen, die grössten-
teils technischer oder terminologischer Art sind:

- Die Gewährung des partiellen Zugangs: Grundsatz, der gemäss Rechtsprechung des EuGH bereits gilt und von der Schweiz seit Jahren angewendet wird (z. B. Anerkennung von Lehrpersonen, die nur ein Fach unterrichten, d. h. Monofachlehrkräfte).
- Die Möglichkeit, die Ausbildungsdauer nicht nur wie bisher in Jahren, sondern neu auch in ECTS-Punkten auszudrücken.
- Die Aufhebung der Möglichkeit, nicht auf ein Gesuch einzugehen, wenn sich der ausländische Abschluss gemäss Zuordnung in Artikel 11 der Richtlinie 2005/36/EG um mehr als ein Ausbildungsniveau unterscheidet (vgl. neuer Art. 13 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG).
- Die Anpassung von Titel II der Richtlinie 2005/36/EG (Dienstleistungsfreiheit): Die Richtlinie 2013/55 sieht vor, dass der EU anzugeben ist, für welche Berufe eine Nachprüfung der Berufsqualifikationen vorgesehen ist (Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie). Der Umfang der Nachweise, die von Berufsangehörigen verlangt werden können, wurde erweitert, namentlich in Bezug auf die Sprachkenntnisse bei Berufen, welche die Patientensicherheit tangieren. Die Dienstleistung soll neu ab Einreichung der Meldung der Dienstleistungserbringenden und nicht mehr ab einer behördlichen Mitteilung stattfinden.
- Das generelle System (Vergleich der Ausbildungen mit Ausgleichsmassnahmen) wird breiter und systematischer angewendet. Es soll subsidiär zur Anwendung kommen, wenn kein günstigeres Anerkennungssystem (z. B. eine automatische Anerkennung) möglich ist. Das betrifft vor allem medizinische Weiterbildungen, die nicht im Anhang V der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt sind.

Die Durchführungsverordnung (EU) 2015/983²⁷⁵ regelt das Verfahren zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises und die Anwendung des Vorwarnmechanismus.

²⁷⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2015/983 der Kommission vom 24. Juni 2015 betreffend das Verfahren zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises und die Anwendung des Vorwarnmechanismus gemäss der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

Die Richtlinie (EU) 2018/958²⁷⁶ regelt die Modalitäten der Verhältnismässigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen für sämtliche Behörden, die eine Tätigkeit reglementieren, sei es auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Diese Richtlinie ist unmittelbar anwendbar und muss bei jeder neuen Reglementierung oder Anpassung existierender Reglementierungen angewendet werden.

Die delegierte Verordnung (EU) 2019/907²⁷⁷ legt eine gemeinsame Ausbildungsprüfung für Skilehrerinnen und Skilehrer gemäss Artikel 49b der Richtlinie 2005/36/EG fest. Die Übernahme dieser Verordnung verpflichtet nicht zur Teilnahme an dieser Prüfung; die Schweiz ist frei, an der Prüfung teilzunehmen oder nicht. Hat sie ein Interesse daran, wird ein Entscheid des GA nötig sein.

Der Durchführungsbeschluss (EU) 2023/423²⁷⁸ unterstützt ein Pilotprojekt zur Umsetzung der Bestimmungen über die Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf reglementierte Berufe gemäss den Richtlinien 2005/36/EG und 2018/958 mithilfe von IMI und zur Integration der Datenbank reglementierter Berufe in dieses System.

Die delegierte Richtlinie (EU) 2024/782²⁷⁹ ändert die Mindestanforderungen an die Ausbildung der Berufe der Pflegefachpersonen für allgemeine Pflege, der Zahnmedizin und der Apothekerin und des Apothekers.

In mehreren EU-Rechtsakten wird zudem die Liste der automatisch anerkannten Bezeichnungen für Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Tierärztinnen und Tierärzte, Pflegefachpersonen, Hebammen und Architektinnen und Architekten aktualisiert. Die Schweiz bringt auch ihre Anpassungen ein, namentlich bei einer Aufdatierung von Weiterbildungen von Ärztinnen und Ärzten, die künftig in der EU automatisch anerkannt werden.

²⁷⁶ Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismässigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

²⁷⁷ Delegierte Verordnung (EU) 2019/907 der Kommission vom 14. März 2019 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausbildungsprüfung für Skilehrer gemäss Artikel 49b der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Text von Bedeutung für den EWR.) C/2019/1935, in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

²⁷⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2023/423 der Kommission vom 24. Februar 2023 über ein Pilotprojekt zur Umsetzung der Bestimmungen über die Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf reglementierte Berufe gemäss den Richtlinien 2005/36/EG und (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Integration der Datenbank reglementierter Berufe in dieses System, C/2023/1202, in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

²⁷⁹ Delegierte Richtlinie (EU) 2024/782 der Kommission vom 4. März 2024 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Mindestanforderungen an die Ausbildung der Berufe der Krankenpflegerin und des Krankenpflegers für allgemeine Pflege, des Zahnarztes und des Apothekers, in der Fassung gemäss Anhang III, 2. Abschnitt des Änderungsprotokolls zum FZA.

2.3.6.2.6 Gemeinsame Erklärungen

Gemeinsame Erklärung zur Unionsbürgerschaft

Als weitere Absicherung hat die Schweiz mit der EU eine Gemeinsame Erklärung zur Unionsbürgerschaft ausgehandelt, welche derjenigen der EWR-Staaten nachempfunden ist. Sie besagt, dass das Konzept der Unionsbürgerschaft nicht im FZA enthalten ist und damit zu unterscheiden ist von den Freizügigkeitsregeln, wie sie die Vertragsparteien vereinbart haben. Insbesondere wird festgehalten, dass das FZA keine Rechtsgrundlage bildet für politische Rechte von Angehörigen der Vertragsparteien.

Gemeinsame Erklärung über die Verhinderung von Rechtsmissbrauch der durch die Richtlinie 2004/38/EG verliehenen Rechte

In dieser Gemeinsamen Erklärung teilen die Schweiz und die EU das gemeinsame Ziel, den Missbrauch der durch die Richtlinie 2004/38/EG gewährten Rechte im Einklang mit Artikel 35 der Richtlinie zu verhindern und dagegen vorzugehen, insbesondere in Bezug auf den Zugang zur Sozialhilfe. Für die Auslegung des Begriffs des Rechtsmissbrauchs ist die Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen. So müssen auf der Grundlage von Artikel 35 der Richtlinie 2004/38/EG ergriffene Massnahmen auf eine individuelle Prüfung des Einzelfalls gestützt sein und dürfen keinen generalpräventiven Zweck verfolgen.

Gemeinsame Erklärung über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts

Mit dieser Gemeinsamen Erklärung hat die Schweiz eine weitere wichtige Absicherung ausgehandelt. Durch sie soll klar aufgezeigt werden, welche Praktiken aus dem EU-Recht, insbesondere der Richtlinie 2004/38/EG, sowie der Rechtsprechung des EuGH derzeit massgebend sind, wenn es um die Verweigerung der Sozialhilfe oder den Entzug des Aufenthaltsrechts vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt geht. Diese Regeln sollen eine dem EU-Recht entsprechende Auslegung sicherstellen, wobei die Schweiz bei der Umsetzung, unter Beachtung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit, ihren Handlungsspielraum nutzen kann. Beispielsweise endet das Aufenthaltsrecht von stellensuchenden Personen, wenn die Schweizer Behörden feststellen, dass diese sich nicht um ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt bemühen und auch nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) zusammenarbeiten, um eine Stelle zu finden (s. Ziff. 2.3.8.1.1, Art. 61a VE-AIG).

Gemeinsame Erklärung über die Meldung betreffend Stellenantritte und Einseitige Erklärung der Schweiz über die bei Selbstständigen zu ergreifenden Massnahmen im Rahmen des Meldeverfahrens für kurzfristige Erwerbstätigkeit

Dank der Aushandlung dieser Absicherung mit der EU kann die Schweiz das Online-Meldeverfahren für kurzfristige Erwerbstätigkeit von Arbeitnehmenden und Selbstständigen weiterführen beziehungsweise neu einführen. Mit diesem Meldeverfahren für eine Erwerbstätigkeit von maximal drei Monaten pro Kalenderjahr verfügen die kantonalen Behörden weiterhin über ein administratives Instrument zur Kontrolle der

Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese Erklärung spricht in diesem Zusammenhang nicht vom Meldeverfahren im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (s. Gemeinsame Erklärung über die gemeinsamen Ziele betreffend die Dienstleistungsfreiheit von bis zu 90 Arbeitstagen und die Gewährleistung der Rechte von entsandten Arbeitnehmenden). Solche Verwaltungsvorschriften sollen das Aufenthaltsrecht der Person nicht beeinträchtigen, auch nicht für die Zwecke des Erwerbs des Rechts auf Daueraufenthalt.²⁸⁰

Die Einseitige Erklärung der Schweiz verfolgt das Ziel des Bundesrates, Lohndumping zu bekämpfen. In dieser Erklärung hält die Schweiz daher zusätzlich fest, dass sie in Anbetracht der in Anhang I und in der Gemeinsamen Erklärung des Änderungsprotokolls beschriebenen Lösungen für die Entsendung von Arbeitnehmenden, wenn nötig Massnahmen ergreifen wird, um sicherzustellen, dass Selbstständige diese Meldevorschriften nicht umgehen. Die einseitige Erklärung stellt eine Grundlage dar, um die Meldepflicht auf im Ausland wohnhafte selbstständig Erwerbstätige ohne Niederlassung im Ausland zu erweitern, welche ihre Erwerbstätigkeit nur für bis zu drei Monate pro Kalenderjahr in der Schweiz ausüben möchten (s. Ziff. 2.3.8.4.1). Eine Ausweitung der Meldepflicht auf diese selbstständigen Erwerbstätigkeiten ist notwendig, weil die Schweiz das bedingungslose Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten gemäss Artikel 6 der Richtlinie 2004/38/EG übernimmt. Dieses verschafft Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsrecht für Aufenthalte bis zu drei Monaten, ohne, dass sie in dieser Zeit eine Meldebestätigung oder Bewilligung ihres Aufenthalts benötigen. Das Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten gilt auch für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die in dieser Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Mit der Ausweitung der Meldepflicht auf selbstständig Erwerbstätige wird verhindert, dass die auf 90 Tage beschränkte Dienstleistungsfreiheit umgangen werden kann, indem sich grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende als Selbstständige ausgeben und damit aufgrund des bedingungslosen Rechts auf Aufenthalt bis zu drei Monaten keiner Meldung unterliegen würden.

Gemeinsame Erklärung zum Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen

Mit dieser gemeinsamen Erklärung nehmen die Vertragsparteien zur Kenntnis, dass die Schweiz und alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region sind, und bestätigen, dass sie bei der Umsetzung des Abkommens die Bestimmungen dieses Übereinkommens in der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Änderungsprotokolls geltenden Fassung einhalten.

Gemeinsame Erklärung zu Stellenangeboten

Die gemeinsame Erklärung hält die Absicherung der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung von Artikel 121a BV trotz der dynamischen Anpassung an den EURES-Besitzstand fest. Die Umsetzung von Artikel 121a BV beinhaltet die Einführung einer

²⁸⁰ Änderungsprotokoll zum FZA, Gemeinsame Erklärung über die Meldung betreffend Stellenantritte.

Stellenmeldepflicht im Artikel 21a AIG. Dabei müssen offene Stellen in Berufsarten mit einer Arbeitslosenquote von 5 Prozent oder darüber bei den RAV gemeldet werden und unterliegen einer Sperrfrist, bevor sie öffentlich ausgeschrieben werden dürfen.

Gemeinsame Erklärung über die gemeinsamen Ziele betreffend die Dienstleistungsfreiheit von bis zu 90 tatsächlichen Arbeitstagen und die Gewährleistung der Rechte von entsandten Arbeitnehmenden

Diese Erklärung hat zum Ziel festzuhalten, dass sowohl die Schweiz und die EU ihren Staatsangehörigen sowie ihren Wirtschaftsakteuren faire Bedingungen für den freien Dienstleistungsverkehr während bis zu 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr (einschliesslich der Entsendung von Arbeitnehmenden) einräumen und dabei die Rechte der Arbeitnehmenden in vollem Umfang gewährleisten. Ebenfalls wird darin bekräftigt, dass nichtdiskriminierende und verhältnismässige Kontrollen notwendig sind, um den freien Dienstleistungsverkehr, sowie die korrekte und wirksame Anwendung der Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmenden zu gewährleisten, indem Missbrauch und Umgehung verhindert werden.

Gemeinsame Erklärung betreffend wirksame Kontrollsysteme einschliesslich des dualen Vollzugssystems der Schweiz

Mit dieser gemeinsamen Erklärung bekennen sich die Vertragsparteien zum dualen Vollzugssystem, indem darauf verwiesen wird, dass die nach nationalem Recht zuständigen Vollzugsorgane – in der Schweiz können dies die Sozialpartner sein – in ihrem Hoheitsgebiet wirksame Kontrollen durchführen sollen, um die Einhaltung der geltenden Vorschriften und Regelungen zu gewährleisten. Dies stellt sicher, dass die Kontroll- und Sanktionsbefugnisse dieser Einrichtungen gewahrt und respektiert werden. Zudem bekräftigen die Parteien, dass die Kontrollen und Kontrollsysteme wirksam und nichtdiskriminierend sein sollten.

Gemeinsame Erklärung zum Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und zu einem angemessenen und ausreichenden Schutzniveau für entsandte Arbeitnehmende

In dieser gemeinsamen Erklärung wird das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» abgesichert. Dies bedeutet, dass am gleichen Ort und für die gleiche Arbeit der gleiche Lohn gezahlt werden soll. Es wird festgehalten, dass die Schweiz dieses Prinzip bereits seit dem Inkrafttreten des FZA anwendet, in den letzten Jahren verstärkt hat und die EU und die Schweiz beide ein angemessenes und ausreichendes Schutzniveau garantieren können.

Gemeinsame Erklärung über die Beteiligung der Schweiz an den Tätigkeiten der Europäischen Arbeitsbehörde

Mit der Gemeinsamen Erklärung über die Beteiligung der Schweiz an den Tätigkeiten der europäischen Arbeitsbehörde wird bekräftigt, dass die Schweiz weiterhin als Beobachterin an den Sitzungen und Beratungen des Verwaltungsrats der Europäischen

Arbeitsbehörde (ELA) teilnehmen kann. Zudem wird festgehalten, dass die Schweiz Arbeitsvereinbarungen mit der ELA treffen kann.

Gemeinsame Erklärung zum deklaratorischen Registrierungssystem für Grenzgängerinnen und Grenzgänger

Mit dieser Gemeinsamen Erklärung wurde vereinbart, dass die Schweiz mit den benachbarten Mitgliedstaaten die Registrierungspflicht für Grenzgängerinnen und Grenzgänger in den entsprechenden Foren erörtert, falls sie eine solche Pflicht gemäss Artikel 7a FZA einführen wird. Diese sollen nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern im Rahmen des Abkommens führen und lassen deren Rechte und Pflichten unberührt.

Gemeinsame Erklärung über die Aufnahme von zwei Rechtsakten der Union in Anhang I zum FZA

In der Schlussphase der Verhandlungen wurden EU-seitig zwei neue Rechtsakte verabschiedet, die zumindest teilweise in den Geltungsbereich des Abkommens fallen. Es handelt sich einerseits um die Verordnung (EU) 2024/2747 vom 9. Oktober 2024²⁸¹ über Binnenmarkt-Notfälle und die Resilienz des Binnenmarkts, und andererseits um die Richtlinie (EU) 2024/2841 vom 23. Oktober 2024²⁸² zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen. Gestützt auf die Gemeinsame Erklärung soll der GA des FZA die nötigen Massnahmen ergreifen, so dass die beiden Rechtsakte unverzüglich nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls ins FZA übernommen werden können.

2.3.6.3 Protokoll betreffend den Erwerb von Immobilien in Malta und Protokoll über Zweitwohnungen in Dänemark

Die bereits heute geltende Ausnahmeregelung zum Erwerb von Grundbesitz auf den maltesischen Inseln durch Schweizer Staatsangehörige wird beibehalten. Eine solche Ausnahme ist auch im EU-Recht vorgesehen. Obschon diese Ausnahme für Malta nie als Übergangsmassnahme gedacht war, wurde sie in Ziffer 7 des Abschnitts «Übergangsmassnahmen für den Erwerb von Grundstücken und Zweitwohnungen» im Anschluss an Artikel 34 Anhang I des FZA von 1999 festgelegt. Da alle übrigen Übergangsmassnahmen dieses Abschnitts infolge Ablaufs der Übergangsfristen mittlerweile obsolet geworden sind, wird die *Ausnahmeregelung für den Immobilien-erwerb in Malta* neu in einem separaten Protokoll zum FZA – analog zu den bisher im FZA von 1999 geltenden Protokollen über Zweitwohnungen in Dänemark oder über die Ålandinseln – geregelt. Die letztgenannten Ausnahmen, die nach wie vor

²⁸¹ Verordnung (EU) 2024/2747 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2024 zur Schaffung eines Rahmens von Massnahmen für einen Binnenmarkt-Notfall und die Resilienz des Binnenmarkts und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates (Verordnung über Binnenmarkt-Notfälle und die Resilienz des Binnenmarkts), ABl. L, 2024/2747, 8.11.2024.

²⁸² Richtlinie (EU) 2024/2841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen, ABl. L, 2024/2841, 14.11.2024.

auch im EU-Recht vorgesehen sind, bleiben auch im Rahmen des revidierten FZA weiterhin gültig.

2.3.6.4 Zusatzprotokoll zu Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen)

Das Verhandlungsmandat des Bundesrats sah vor, dass die Schweiz bereit ist, allen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten unter Gleichbehandlung und nach einer Mindestdauer eines vorgängigen Aufenthalts von fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen, wobei die Integrationskriterien nach AIG eingehalten werden sollen. Diese Verpflichtung wurde reziprok in einem Protokoll zum FZA festgehalten, das ausdrücklich vorbehält, dass Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen) ausserhalb des Geltungsbereichs des FZA liegen (s. Ziff. 2.3.5.2.1 «Zusatzprotokoll zu Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen)»).

Die EU und die Schweiz verpflichten sich im Protokoll gegenseitig, eine Bewilligung für Langzeitaufenthalt (Niederlassungsbewilligung) nach fünf Jahren zu erteilen. Das Protokoll verweist auf das Recht der Schweiz respektive das Unionsrecht und gilt für die Schweiz sowie alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Irland und Dänemark, wobei für diese beiden Staaten gestützt auf langjährige gegenseitige Verwaltungspraxis (Irland) beziehungsweise eine Niederlassungsvereinbarung (Dänemark) weiterhin ebenfalls nach fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Die übrigen nationalen Integrationskriterien (Landessprache, wirtschaftliche Teilhabe, keine Sozialhilfeabhängigkeit) bleiben bestehen und sind zu erfüllen, wobei sie vergleichbar bleiben sollen. Bilaterale Niederlassungsverträge mit günstigeren Voraussetzungen bleiben vorbehalten. Da das Zusatzprotokoll sich ausserhalb des Geltungsbereichs des FZA befindet, wird der Streitbeilegungsmechanismus nur *mutatis mutandis* angewendet unter Ausschluss des EuGH. Die Kompetenz, Niederlassungsverträge abzuschliessen, obliegt dem Bundesrat (Art. 34 AIG).

2.3.7 Grundzüge des Umsetzungslasses

Zuwanderung

Das in den Anhängen zum FZA aufgelistete EU-Recht kann in der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet werden, sofern die Bestimmungen hinreichend konkret sind. Ist dies nicht der Fall, braucht es zusätzliche Regelungen im Schweizer Recht. Dies ist insbesondere bei Richtlinien der Fall, da diese im Unterschied zu Verordnungen in erster Linie Ziele und Mindestnormen definieren. Hier verfügt die Schweiz entsprechend über mehr Spielraum.

Die Schweiz verfügt so auch über einen gewissen Handlungsspielraum, um einzelne Bestimmungen aus der Richtlinie 2004/38/EG umzusetzen; darunter die Möglichkeit, von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten zu verlangen, dass sie ihre Anwesenheit im Hoheitsgebiet innerhalb eines angemessenen Zeitraums melden (Art. 5 Abs. 5) und sich bei Aufenthalten von über drei Monaten in der Schweiz bei den Behörden anmelden (Art. 8 Abs. 1), die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft als Arbeitnehmende oder Selbstständige während mindestens sechs Monaten bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit im Laufe der ersten zwölf Monate (Art. 7 Abs. 3) sowie die

Möglichkeit, bestimmten Personenkategorien den Anspruch auf Sozialhilfe nicht zu gewähren (Art. 24 Abs. 2).

Der vorliegende Vorentwurf zur Änderung des AIG (VE-AIG) setzt die unter anderem auf der Grundlage der (teilweise) übernommenen Richtlinie 2004/38/EG erfolgten Anpassungen des Hauptteils und von Anhang I des FZA um. Mit den neuen Bestimmungen sollen der Handlungsspielraum aus dem angepassten FZA genutzt (Art. 13a VE-AIG) oder die Rechtsstellung der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten geklärt (Art. 61a und 61c VE-AIG) sowie andere Anpassungen im Sinne einer Harmonisierung der Bestimmungen (Art. 41c VE-AIG) vorgenommen werden.

Das Meldeverfahren für entsandte Arbeitnehmende gemäss Artikel 6 EntsG soll auch für vorübergehende selbstständige Erwerbstätigkeiten ohne Absicht, sich in der Schweiz niederzulassen, gelten und für diese als auch für Stellenantritte bis drei Monate und grenzüberschreitende selbstständige Dienstleistungserbringungen neu im Entsendegesetz geregelt werden (vgl. Art. 6a, 6b und 6c VE-EntsG).

Lohnschutz

Die vorliegenden Entwürfe zur Anpassung des EntsG, des BÖB, des AVEG und des OR beinhalten zum einen Massnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Lohnbedingungen, die den in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern garantiert werden müssen. Mit zusätzlichen gezielten Massnahmen soll zudem der Lohnschutz im inländischen Kontext gesichert werden. Das gesamte Massnahmenpaket zur Sicherung des Lohnschutzes lässt sich in vier Kategorien einteilen.

Die erste Kategorie beinhaltet kompensatorische Massnahmen als Reaktion auf die Zugeständnisse, die die Schweiz gegenüber der EU gewähren musste (s. Ziff. 2.3.4). Sie bezwecken die Effizienzsteigerung des Meldeverfahrens für ausländische Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer mittels Verstärkung der Kompetenzen des Bundes und mittels weiterer Optimierungen als Folge der auf vier Tage verkürzten Voranmeldefrist und deren Beschränkung auf Risikobranchen. Des Weiteren beinhalten sie die Einführung von Verwaltungssanktionen bis hin zu einer Dienstleistungssperre für Entsendebetriebe, wenn die Pflicht zur Hinterlegung einer Kautions bei den paritätischen Organen verletzt wurde. Zudem werden die Mitwirkungspflichten der Entsendebetriebe bei den Kontrollen im Vollzug des EntsG verstärkt, indem Dokumente vor Ort hinterlegt bzw. verfügbar gemacht und eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner in der Schweiz benannt werden muss. Zur Stärkung der Prävention zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen werden höhere Anforderungen an die Vergabebedingungen im öffentlichen Vergabeverfahren gestellt, indem der Anbieter den Nachweis seiner Konformität mit den Arbeits- und Lohnbedingungen auf Basis von Kontrollergebnissen von paritätischen Organen erbringen muss. Zusätzlich werden die Kontrollmöglichkeiten auf öffentlichen Baustellen durch Verwendung von paritätischen Baustellenausweisen verbessert. Weiter wird für das Bauhaut- und das Baunebengewerbe die Haftung des Erstunternehmers auf die Forderungen der paritätischen Organe gegenüber den Subunternehmern wie Konventionalstrafen und Kontrollkosten erweitert.

Die zweite Kategorie von Massnahmen wirkt gewissen Bedenken entgegen, dass die Dienstleistungssperre im Vollzug des EntsG seitens der EU unter Druck geraten

könnte. Diese Kategorie umfasst die grenzüberschreitende Vollstreckung von Verwaltungssanktionen, zum einen durch die Amtshilfe von ausländischen Behörden, zum anderen durch die Beibehaltung der Dienstleistungssperre im EntsG als Sanktion von nicht vollstreckbaren Verwaltungssanktionen und weiteren Pflichtverletzungen.

Die dritte Kategorie betrifft die maximale Nutzung des innenpolitischen Spielraums bei der Umsetzung der EU-Spesenregelung im EntsG, weil in den Verhandlungen mit der EU zwar das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» vereinbart werden konnte, aber keine Ausnahme in Bezug auf die Übernahme der EU-Spesenregelung bei Arbeitnehmerentsendungen.

Schliesslich beinhaltet die vierte Kategorie Massnahmen, die die sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz sichern. Dies sind einerseits Massnahmen zum Erhalt der bestehenden allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (ave GAV). Minimale Arbeits- und Lohnbedingungen in allgemeinverbindlich erklärten GAV erfüllen seit der Einführung der Personenfreizügigkeit eine zunehmend wichtige Funktion, weil sie die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowohl für schweizerische Unternehmen als auch für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer aus dem EU-Raum verbindlich regeln, wobei deren Nichteinhaltung sanktioniert werden kann. Zudem schaffen sie gleiche Wettbewerbsbedingungen in einer Branche. Weitere Massnahmen sorgen zudem für einen besseren Rechtsschutz für inländische Betriebe, die einem ave GAV unterstellt werden sollen. Zudem wird der Kündigungsschutz für gewählte Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter, für Mitglieder eines Organs einer paritätischen Personalvorsorgeeinrichtung sowie für Mitglieder nationaler Branchenvorstände, die im Rahmen eines ave GAV tätig sind, gestärkt.

Die Massnahmen zur Sicherung des Lohnschutzes fussen auf unterschiedlichen Grundlagen. Zum einen erfolgen sie in Umsetzung der Anpassungen, die aufgrund der Übernahme der EU-Entsenderichtlinien ins FZA (Anhang I) notwendig sind. Zum anderen gründen sie auf den mit der EU verhandelten Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme, oder sie basieren auf inländischen Gesetzesgrundlagen wie zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen oder zum öffentlichen Beschaffungswesen. Gesamthaft betrachtet stärken diese Massnahmen den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen und beugen Missbrauch vor.

Die Schweiz nutzt damit ihren Handlungsspielraum, den sie aufgrund des revidierten Abkommens zur Verfügung hat, umfassend aus. Die Massnahmen gegenüber Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern aus der EU, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, müssen jedoch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz genügen und dürfen nichtdiskriminierend sein.

Sozialversicherungs koordinierung/Anhang II FZA

Als Folge der Übernahme der Richtlinie 2014/50/EU wird die weitergehende berufliche Vorsorge als Teil des gesetzlichen Rentenversicherungssystems den Koordinierungsregeln der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 unterstellt. Durch diese Unterstellung gelten inskünftig die gleichen Regeln wie für die BVG-Minimalvorsorge. Die Barauszahlung der Austrittsleistung bei Verlassen der Schweiz ist wie bei der Minimalvorsorge nicht mehr möglich, solange eine Person in einem EU-Mitgliedstaat der obligatorischen Rentenversicherung unterliegt. Deshalb müssen das Freizügigkeitsgesetz

vom 17. Dezember 1993²⁸³ (FZG), das BVG und das Zivilgesetzbuch²⁸⁴ (ZGB) angepasst werden. Es ist auch vorgesehen, die Verordnung vom 13. November 1985²⁸⁵ über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) anzupassen, um die Regelung für vorzeitige Ausrichtung der Altersleistungen zu präzisieren.

2.3.7.1 Umsetzungsgesetzgebung

2.3.7.1.1 Zuwanderung

Das AIG gilt für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen sowie für aus der EU in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in den Geltungsbereich des FZA fallen, soweit das FZA keine abweichenden Bestimmungen enthält oder dieses Gesetz günstigere Bestimmungen vorsieht. Um den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu präzisieren, wird hinzugefügt, dass das AIG auch dann gilt, wenn es dies ausdrücklich vorsieht (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG).

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten, die beabsichtigen, sich länger als drei Monate in der Schweiz aufzuhalten, müssen sich unmittelbar nach der Einreise in die Schweiz melden und sich nach den ersten drei Monaten des Aufenthalts anmelden beziehungsweise eine Aufenthaltsbewilligung beantragen. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die während mehr als drei Monaten in der Schweiz eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit als Grenzgängerin oder Grenzgänger ausüben, müssen sich ebenfalls registrieren lassen (Art. 13a VE-AIG).

Mit der Umsetzungsbestimmung zur Schutzklausel werden die Kompetenzen des Bundesrates bei der Prüfung von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen anhand von Indikatoren und Schwellenwerten und bei der Auslösung der Schutzklausel festgelegt. Zudem werden die Schutzmassnahmen und Ausgleichsmassnahmen aufgeführt, die der Bundesrat selbstständig anordnen kann. Vor einem Entscheid sind die parlamentarischen Kommissionen, die Kantone und die Sozialpartner zu konsultieren. Ein Kanton kann die Prüfung der Auslösung der Schutzklausel beantragen, wenn im Kanton schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme vorliegen. Ist ein nationaler Schwellenwert überschritten, muss der Bundesrat das Verfahren zur Aktivierung der Schutzklausel prüfen. Ein Kanton kann zudem regionale, respektive kantonale Schutzmassnahmen vorschlagen (Art. 21b VE-AIG). Der Bundesrat kann trotz einem negativen Entscheid des Schiedsgerichts selbst vorübergehende geeignete Schutzmassnahmen ergreifen, wenn er zum Schluss kommt, dass die Probleme derart gross sind, dass Massnahmen erforderlich erscheinen. Sollen diese Massnahmen länger als 12 Monate dauern, muss der Bundesrat innerhalb dieser Frist der Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage unterbreiten. Die Massnahmen des Bundesrates gelten jedoch über diese Frist hinaus bis zum Entscheid des Parlaments über die Vorlage.

Wenn der Bundesrat beziehungsweise die Bundesversammlung solche Massnahmen ergreift, könnte die EU ihrerseits ein Streitbeilegungsverfahren anstreben, wenn sie

²⁸³ SR 831.42

²⁸⁴ SR 210

²⁸⁵ SR 831.461.3

der Ansicht ist, dass diese Massnahmen – da ausserhalb der Schutzklausel – das FZA verletzen. Diesfalls könnte es gegebenenfalls zu Ausgleichsmassnahmen in den Binnenmarktabkommen (ausgenommen dem Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens) kommen.

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich als Nichterwerbstätige oder zur Ausbildung in der Schweiz aufhalten, haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Dies gilt auch für kurze Aufenthalte bis zu drei Monate ohne Erwerbstätigkeit und für Aufenthalte zur Stellensuche (Art. 41c VE-AIG).

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten verlieren die Erwerbstätigeneigenschaft und das damit verbundene Aufenthaltsrecht sechs Monate nach der unfreiwilligen Beendigung der Erwerbstätigkeit, wenn die unfreiwillige Arbeitslosigkeit während den ersten zwölf Monate der Erwerbstätigkeit eingetreten ist. Dauert diese Erwerbstätigkeit mehr als zwölf Monate, erfolgt der Verlust der Erwerbstätigeneigenschaft und des damit verbundenen Aufenthaltsrechts, wenn sie sich nicht beim zuständigen Arbeitsamt anmelden oder wenn sie die Teilnahme an einer Wiedereingliederungsstrategie verweigern. Dies gilt auch, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende der Arbeitslosenentschädigung eine andere Arbeit gefunden haben, es sei denn, sie machen glaubhaft, dass Aussicht darauf besteht, in absehbarer Zeit eine neue Stelle zu finden (Art. 61a VE-AIG). Gestützt auf die Gemeinsame Erklärung wird das Meldeverfahren für kurzfristige Stellenantritte weiterhin Anwendung finden. Gleichzeitig wird das Meldeverfahren gestützt auf die Einseitige Erklärung auch auf vorübergehende selbstständige Erwerbstätigkeiten ohne Absicht sich in der Schweiz niederzulassen ausgeweitet. Sowohl diese beiden Meldepflichten als auch die Meldepflicht bei selbstständigen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringenden wird im EntsG verankert (vgl. Art. 6a, 6b und 6e VE-EntsG). Da die Meldepflicht bei Entsendungen bis anhin bereits im EntsG zu finden ist, sind neu alle Meldepflichten für Erwerbstätigkeiten bis drei Monaten im EntsG geregelt.

2.3.7.1.2 Lohnschutz

Der Entwurf zur Revision des EntsG beinhaltet im Wesentlichen die Anpassungen, die aufgrund der Übernahme der EU-Entsenderichtlinien ins FZA (Anhang I) erforderlich sind. Bislang war der Verweis auf das relevante Entsenderecht in Artikel 22 Absatz 2 Anhang I des FZA von 1999 verankert. Artikel 22 Absatz 2 sieht vor, dass die Schweiz auf die entsandten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen die in der Schweiz geltenden Vorschriften über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen anwendet. Diese sind im EntsG enthalten und entsprechen der Richtlinie 96/71/EG gemäss der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des FZA von 1999 geltenden Fassung. Gemäss Änderungsprotokoll wird diese Bestimmung nun in den Hauptteil des FZA verschoben (neuer Art. 5f Abs. 2).

Das neue Entsenderecht umfasst nicht nur die bereits beim Abschluss des FZA vom 21. Juni 1999 bestehenden Richtlinie 96/71/EG, sondern auch zwei zusätzliche EU-Richtlinien zur Entsendung, die in den letzten Jahren verabschiedet wurden. Die Richtlinie (EU) 2018/957 revidiert die Entsende-Richtlinie 96/71/EG und etabliert insbesondere das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». Die Durchsetzungsrichtlinie von 2014 (Richtlinie 2014/67/EU) sorgt dafür, dass der Vollzug und die Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG sichergestellt ist. Diese Richtlinie

bezweckt die Durchsetzung der Ansprüche von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, wie sie in der durch Richtlinie (EU) 2018/957 revidierten Entsende-richtlinie verankert sind. Dafür sieht sie Massnahmen des Aufnahmestaates vor; diese umfassen insbesondere eine Meldepflicht vor Beginn der Entsendung, zwingende Angaben über das Arbeitsverhältnis bei der Anmeldung, Bereithaltung von Dokumenten vor Ort, Benennung einer Ansprechpartnerin oder eines Ansprechpartners, die Durchführung von Kontrollen sowie die Gewährung von Amtshilfe wie Auskunftserteilung, Zustellung von Dokumenten und Vollstreckung von Verwaltungssanktionen.

Anpassungen im EntsG aufgrund der Übernahme des EU-Entsenderechts

Die Übernahme des EU-Entsenderechts ins FZA sowie die diesbezüglich ausgehandelten Ausnahmen erfordern im EntsG die Anpassung gewisser Bestimmungen. Neu wird die Voranmeldefrist auf Risikobranchen beschränkt, die von der Schweiz autonom definiert werden, und gleichzeitig von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage verkürzt (neuer Art. 5g FZA). Zu den Arbeitstagen zählen die Werktage ohne Samstage. Die Anwendung der Kautionspflicht in den ave GAV wird für Entsendebetriebe auf Wiederholungsfälle beschränkt, inklusive die Möglichkeit zur Sanktionierung bis zu einer Dienstleistungssperre bei Nichtleisten der Kaution (neuer Art. 5h FZA). Die im neuen Artikel 5i FZA vereinbarte Ausnahme über die Dokumentationspflicht von selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern wird in Artikel 6c VE-EntsG geregelt. Es wird darauf hingewiesen, dass der Artikel 1a des EntsG in den Artikel 6c VE-EntsG verschoben wird.

Die Richtlinie 2014/67/EU sieht diverse Kontroll- und Durchsetzungsmassnahmen vor. Mit der Gewährung von grenzüberschreitender gegenseitiger Amtshilfe zur Auskunftserteilung und zur Vollstreckung von rechtskräftigen Verwaltungssanktionen wird sichergestellt, dass die Verpflichtungen der Arbeitgeber im Aufnahmestaat auch im Herkunftsstaat vollzogen werden können. Zu diesem Zweck werden im EntsG Grundlagen für die Gewährung und die Inanspruchnahme von Amtshilfe zur Auskunftserteilung, zur Zustellung von Dokumenten und betreffend Verwaltungssanktionen sowie zur Vollstreckung dieser Sanktionen eingeführt. Die Zusammenarbeit unter den Behörden erfolgt via das EU-Binnenmarktinformationssystem (IMI), an das die Schweiz angeschlossen wird. Die Beteiligung der Schweiz am IMI erfordert, dass die Zuständigkeiten zur Verwaltung und die Berechtigungen zur Nutzung des Systems auf Ebene Bund und Kantone sowie bei den paritätischen Vollzugsorganen festgelegt werden (s. Ziff. 2.3.6.2.3).

Zusätzlich wird im EntsG eine Pflicht des Arbeitgebenden eingeführt, eine Ansprechpartnerin oder einen Ansprechpartner in der Schweiz zu benennen, welche oder welcher in Vertretung des Arbeitgebenden Dokumente und Mitteilungen der Kontrollorgane entgegennimmt sowie Dokumente zum Nachweis der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verschickt. Der Gesetzes-Entwurf sieht auch eine Pflicht zur Bereithaltung von Dokumenten vor Ort vor.

Spesen

Die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme beinhaltet auch die EU-Spesenregelung gemäss Artikel 3 Absatz 7 Unterabsatz 2 der Richtlinie 96/71/EG, wie durch Richtlinie (EU) 2018/957 geändert. Mit der Änderung der Richtlinie

96/71/EG sollte in der EU der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» verwirklicht werden. Die Tragweite der Regelung zur Auslagenentschädigung in Artikel 3 Absatz 7 Unterabsatz 2 der revidierten Richtlinie 96/71/EG ist noch nicht abschliessend geklärt. Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Kosten im Zusammenhang mit der Entsendung im Einklang mit den auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten zu erstatten. Am 30. April 2024 publizierte die Europäische Kommission ihren Bericht²⁸⁶ zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 in den EU-Mitgliedstaaten und hielt darin fest, dass zahlreiche EU-Mitgliedstaaten in ihrer Umsetzungsgesetzgebung nicht festlegen oder nicht eindeutig festlegen, dass sich die Entschädigung der Auslagen nach dem auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren Recht richtet. Es ist jedoch unklar, ob die Europäische Kommission gegen diese EU-Mitgliedstaaten oder einen Teil von ihnen Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht konformer Umsetzung der EU-Spesenregelung eröffnen wird oder nicht.

In der Schweiz gilt seit 1. April 2020 Artikel 2 Absatz 3 EntSG, der den Arbeitgeber verpflichtet, den entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Auslagen im Zusammenhang mit der Entsendung zu entschädigen. Diese Entschädigungen gelten nicht als Lohnbestandteil.

Diese Bestimmung wird nun dahingehend an die revidierte Richtlinie 96/71/EG angepasst, dass sich die notwendigen Auslagenentschädigungen grundsätzlich nach den auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften oder nationalen Gepflogenheiten richten. Es gilt zudem wie bisher der Grundsatz, dass Entschädigungen für Auslagen wie Reise, Unterkunft und Verpflegung nicht als Lohnbestandteil gelten.

Deckt die Entschädigung nach Artikel 2a Absatz 1 VE-EntSG hingegen die notwendig entstehenden Auslagen nicht, so ist der Differenzbetrag zu den notwendig entstehenden Auslagen auszuzahlen (Abs. 2). Der Begriff der notwendig entstehenden Auslagen richtet sich nach Artikel 327a OR und somit nach Schweizer Recht. Dies bedeutet, dass die Auslagen nach Schweizer Ansätzen zu entschädigen sind, sofern die Entschädigung nach Absatz 1 diese nicht bereits deckt.

Vereinbarungen von festen Vergütungen für die Dauer der Entsendung sind möglich, wie namentlich eine ortsübliche Pauschale oder eine ortsübliche pauschale Tages- oder Monatsvergütung (Abs. 3).

Aus Sicht des Bundesrates wird dadurch der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» verwirklicht, den die Schweiz und die EU als gemeinsames Ziel und Prinzip im Bereich des Lohnschutzes definiert haben (vgl. die Gemeinsame Erklärung zum Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und zu einem angemessenen und ausreichenden Schutzniveau für entsandte Arbeitnehmende). Bietet das auf das Arbeitsverhältnis der entsandten Arbeitnehmerinnen oder

²⁸⁶ <https://op.europa.eu/de> > Amt für Veröffentlichungen > BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

des entsandten Arbeitnehmers anwendbare nationale Recht oder die nationalen Gepflogenheiten keine ausreichende Kostenerstattung und gehen die Auslagen für Reise, Unterkunft und Verpflegung ganz oder teilweise zulasten der entsandten Arbeitnehmerin oder des entsandten Arbeitnehmers, wäre das Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» nicht gewährleistet.

Artikel 3 Absatz 10 der revidierten Entsenderichtlinie erlaubt es zudem, unter Einhaltung des Abkommens, für Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten in gleicher Weise wie für inländische Unternehmen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für andere als die in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der revidierten Entsenderichtlinie aufgeführten Aspekte vorzuschreiben, soweit es sich um Vorschriften im Bereich der öffentlichen Ordnung handelt.

Es ist folglich möglich, zusätzlich zum abschliessenden Katalog der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der revidierten EU-Entsenderichtlinie, weitere Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz zu definieren. Diese müssen nichtdiskriminierend und verhältnismässig sein sowie zum Bereich der öffentlichen Ordnung gehören.

Für inländische Arbeitsverhältnisse ist die Spesenregelung von Artikel 327a OR anwendbar, die den Arbeitgeber verpflichtet, alle durch die Ausführung der Arbeit notwendig entstehenden Auslagen zu ersetzen, bei Arbeit an auswärtigen Arbeitsorten auch die für den Unterhalt erforderlichen Aufwendungen (Abs. 1). Durch schriftliche Abrede, Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag kann als Auslagenersatz eine feste Entschädigung, wie namentlich ein Taggeld oder eine pauschale Wochen- oder Monatsvergütung festgesetzt werden, durch die jedoch alle notwendig entstehenden Auslagen gedeckt werden müssen (Abs. 2). Artikel 2a VE-EntsG lehnt sich an die Auslagenregelung von Artikel 327a OR an und verpflichtet ausländische Entsendebetriebe in gleicher Weise wie inländische Arbeitgeber zum Ersatz der notwendigen Auslagen. Damit ist die Gleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Betrieben sichergestellt. Es ist dem ausländischen Arbeitgeber unbenommen, eine für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer günstigere Spesenregelung als jene in Artikel 327a OR vorzusehen, dies hat auf inländische Arbeitgeber und auf Artikel 327a OR keine Auswirkungen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist gewahrt, indem primär das auf das Arbeitsverhältnis der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anwendbare nationale Recht oder die nationalen Gepflogenheiten anwendbar sind. Nur wenn die notwendig entstandenen Auslagen in der Schweiz damit nicht gedeckt sind, kommt die Erstattungspflicht nach Artikel 2 Absatz 3^{bis} VE-EntsG zum Zuge. Anstelle der Erstattung der notwendig entstandenen Auslagen sind zudem Pauschalen möglich, die am Entsendeort in der Schweiz ortsüblich sind.

Vor dem Hintergrund, dass die Schweiz im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten ein deutlich höheres Preisniveau und damit deutlich höhere Lebenshaltungskosten aufweist, ist eine Massnahme wie in Artikel 2a VE-EntsG vorgesehen für den Erhalt des sozialen Standards und des sozialen Friedens und für die Garantie von fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen in- und ausländischen Unternehmen unabdingbar. Sie ist somit als Vorschrift zum Erhalt der öffentlichen Ordnung zu qualifizieren. Ohne diese

Massnahme würden die Gewährung der Arbeits- und Lohnbedingungen von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz untergraben und ausländische Entsendefirmen würden im Wettbewerb mit dem inländischen Gewerbe deutliche Preisvorteile erhalten. Für den Erhalt des sozialen Friedens und von fairen Wettbewerbsbedingungen ist die Spesenregelung in Artikel 2a VE-EntsG deshalb gerechtfertigt.

Umsetzungsgesetzgebung des Ergebnisses der Verhandlungen

Die Umsetzung des Verhandlungsergebnisses bedingt die Aufhebung oder Verkürzung der achttägigen Voranmeldefrist auf vier Arbeitstage in Risikobranchen, die Einführung einer Meldepflicht vor Arbeitsbeginn in den übrigen Branchen und eine Anpassung der Pflicht zur Hinterlegung einer Kautions, die auf den Wiederholungsfall beschränkt wurde. Neu wird aufgrund des Verhandlungsergebnisses auch eine Sanktion bis hin zu einer Dienstleistungssperre bei Nichtleisten der Kautions im Wiederholungsfall eingeführt werden.

Aktualisierung der Regelungen zum Datenschutz

Schliesslich sind im Entwurf des EntsG auch Regelungen zum Datenschutz der am Vollzug des Entsendegesetzes beteiligten Personen vorgesehen. Der bisherige Artikel 8 EntsG enthält nur wenige Ausführungen zum materiellen Datenschutz im Vollzug des Entsendegesetzes. Diese Regelungen genügen jedoch dem Legalitätsprinzip nicht mehr, weshalb in den Artikeln 8o – 8q VE-EntsG die Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe präzisiert und ausführlich geregelt werden. Diese beinhalten die Datenbekanntgabe unter den Vollzugsorganen des EntsG, die Bekanntgabe zwischen den Vollzugsorganen des EntsG und anderen Behörden der Aufsicht des Arbeitsmarktes und im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten.

2.3.7.1.3 Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren

Nach dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA sind universitäre Hochschulen und Fachhochschulen verpflichtet, für Studierende, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind, die gleichen Studiengebühren wie für Schweizer Studierende zu erheben, und zwar unabhängig von ihrem Wohnsitz. Der Nichtdiskriminierungsgrundsatz gilt auch für allfällige Unterstützungsmechanismen der Hochschulen bezüglich Studiengebühren (z.B. Massnahmen zum Erlass von Studiengebühren). Das ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991²⁸⁷ muss betreffend Studiengebühren angepasst werden (Art. 34d Abs. 2 und 2^{bis}).

Der ETH-Rat kann für Studierende aus Drittstaaten höhere Studiengebühren vorsehen. Er wird seine Gebührenverordnung entsprechend anpassen.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die von der Bundesversammlung am 27. September 2024²⁸⁸ beschlossene Anpassung des ETH-Gesetzes geändert und mit dem Abkommen in Übereinstimmung gebracht. Der Bundesrat schlägt auch vor, die Kompetenz zur Festlegung der Studiengebühren für Studierende aus Drittstaaten wieder

²⁸⁷ SR 414.110

²⁸⁸ BBl 2024 2497

dem ETH-Rat zu übertragen. Er erwartet, dass der ETH-Rat den Beschluss der Bundesversammlung für eine höhere Nutzerbeteiligung von ausländischen Studierenden (siehe oben) in seinen Analysen weiterhin berücksichtigen wird, auch ohne eine konkrete Vorgabe im Gesetz.

2.3.7.2 Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen

2.3.7.2.1 Zuwanderung

Die Rechte aus dem FZA werden verweigert oder erlöschen, wenn sie in missbräuchlicher oder betrügerischer Weise geltend gemacht werden. Es soll beispielhaft festgehalten werden, in welchen Situationen ein solcher Rechtsmissbrauch oder Betrug vorliegt (Art. 61c VE-AIG).

Der Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden, den Arbeitsämtern, den Sozialhilfebehörden und den für die Ergänzungsleistungen zuständigen Organen soll verbessert werden. Insbesondere sollen die Arbeitsämter den Migrationsbehörden die Anmeldung bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV), den Bezug von Arbeitslosenentschädigung sowie die Verweigerung oder Nichteinhaltung der Wiedereingliederungsstrategie mitteilen (Art. 97 Abs. 3 Bst. d^{bis} VE-AIG).

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sollen sanktioniert werden, wenn sie gegen die Pflichten aus Artikel 13a VE-AIG verstossen (Art. 120 Abs. 1 Bst. a VE-AIG). Ausländische Unternehmen oder selbstständige ausländische Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer, die in der Schweiz ein Unternehmen ohne eine tatsächliche, effektive und dauerhafte Geschäftstätigkeit einzig zu dem Zweck gründen, darin Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA zu beschäftigen, um die im FZA oder im EFTA-Übereinkommen vorgesehene Beschränkung von 90 tatsächlichen Arbeitstagen pro Kalenderjahr zu umgehen (Briefkastenfirmen), sollen sanktioniert werden können. Gleiches gilt für ausländische Unternehmen oder selbstständige ausländische Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer, die ohne Erlaubnis und während mehr als 90 tatsächlichen Arbeitstagen pro Kalenderjahr eine Dienstleistung in der Schweiz erbringen (Art. 122d VE-AIG).

2.3.7.2.2 Lohnschutz

Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner sowie Dokumentationspflicht vor Ort

Die Verkürzung der Voranmeldefrist von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage und die Beschränkung der Voranmeldefrist auf Risikobranchen werden, neben der Optimierung und der Weiterentwicklung des zentralen Meldeverfahrens, mit der Pflicht für Entsendebetriebe zur Benennung einer Ansprechpartnerin oder eines Ansprechpartners in der Schweiz und der Einführung einer Dokumentationspflicht vor Ort kompensiert. Letztere Massnahmen sind im Abschnitt über die Umsetzungsgesetzgebung ausgeführt (s. Ziff. 2.3.7.1.2).

Optimierung und Weiterentwicklung des zentralen Meldeverfahrens

Um den Anforderungen an die Planung der Kontrollen infolge der Verkürzung der Voranmeldefrist und deren Beschränkung auf Risikobranchen gerecht zu werden, wird das Meldeverfahren so weit wie möglich automatisiert und auf Bundesebene

zentralisiert. Neu erfolgt die Weiterleitung der Meldungen nicht mehr durch die vom Kanton bezeichnete Behörde, sondern durch eine Bundesbehörde. Die Meldung wird künftig automatisiert und direkt an die zuständigen Kontrollorgane (PK und kantonale TPK und kantonale Behörde) weitergeleitet. Hierfür ist eine Anpassung des EntsG notwendig. In Artikel 6 Absatz 6 VE-EntsG wird der Bundesrat ermächtigt, die Bundesbehörde zu bestimmen, an welche die Meldung eines Einsatzes in der Schweiz erfolgen muss und welche für die Übermittlung der Meldung an die Kontrollorgane zuständig ist. Parallel zu den Anpassungen des Meldeverfahrens im Rahmen der Anpassungen von Artikel 6 Absätze 1, 4 und 6 sind weitere Optimierungen geplant (s. Ziff. 2.3.7.3.2).

Begleitmassnahmen zur Kautionspflicht

Zur Durchsetzung der künftig auf Wiederholungsfälle beschränkten Kautionspflicht soll künftig eine Verwaltungssanktion bis hin zu einer Dienstleistungssperre während der Dauer der Nichtzahlung der Kautionspflicht möglich sein (Art. 9 Abs. 2 Bst. b^{bis}). Die übrigen in Artikel 2 Absatz 2^{bis} Absatz und 2^{quater} EntsG erwähnten kollektivrechtlichen Pflichten können wie bis anhin nicht nach Artikel 9 EntsG sanktioniert werden.

Im Übrigen wird die Dienstleistungssperre im Entsendegesetz (Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben b bis e EntsG) beibehalten. Die verwaltungsrechtliche Sanktion der Dienstleistungssperre gilt als unverzichtbares Instrument im Vollzug des Entsendegesetzes und kommt zur Anwendung, wenn ausländische Entsendebetriebe die Auskunft bei einer Kontrolle verweigern, Verwaltungsbussen nicht bezahlen oder schwerwiegende Verstösse gegen die Arbeits- und Lohnbedingungen begehen.

Zur Kompensation der reduzierten Kautionspflicht wird ausserdem die Haftung des Erstunternehmers im Bauhaupt- und Baunebengewerbe auf die Forderungen der PK wie Konventionalstrafen und Kontrollkosten erweitert. Bei Verstössen gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen durch seine Subunternehmer wird der Erstunternehmer für die aufgrund der Verstösse ausgesprochenen Konventionalstrafen und Kontrollkosten haftbar gemacht. Damit werden auch die Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung der zivilrechtlichen Konventionalstrafen und Kontrollkosten behoben. Verwaltungssanktionen nach Artikel 9 können zwar künftig via die Amtshilfe, die ein Herkunftsstaat dem Aufnahmestaat gewähren muss (s. Ziff. 2.3.7.1), im Herkunftsstaat eines Entsendebetriebs vollstreckt werden. Die Vollstreckungshilfe bezieht sich jedoch nur auf Verwaltungssanktionen, nicht aber auf die zivilrechtlichen Forderungen der PK. Mit der Erweiterung der Haftung des Erstunternehmers wird für die Forderungen der PK in den meisten Fällen ein Gerichtsstand in der Schweiz gegeben sein. Der Erstunternehmer haftet nur, wenn der Subunternehmer zuvor erfolglos belangt wurde oder nicht belangt werden kann. Um Ungleichheiten zwischen inländischen Firmen und Entsendefirmen aus der EU zu vermeiden, wird die erweiterte Haftung wie die bereits bestehende für die Arbeits- und Lohnbedingungen auch auf inländische Erst- und Subunternehmer angewendet.

Der Lohnschutz soll mit folgenden weiteren Massnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, im OR und im Bereich der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen gesichert werden.

GAV-Bescheinigungen im öffentlichen Beschaffungswesen

Bereits heute sind die Anbieterinnen gehalten, im Rahmen einer öffentlichen Beschaffung die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen darzulegen, in der Regel mittels Selbstdeklaration. Damit kann die öffentliche Auftraggeberin jedoch nur beschränkt sicherstellen, dass diese Bedingungen auch tatsächlich eingehalten sind.

Wenn es sich um einen öffentlichen Bauauftrag handelt, sollen künftig die GAV-Bescheinigungen in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV (ave GAV) zum Standard für den Nachweis der Einhaltung gewisser Teilnahmebedingungen werden: Anbieterinnen, die einem ave GAV für Bauleistungen unterstehen, müssen gemäss vorgeschlagener Anpassung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) sowie gemäss vorgesehener Empfehlung der KBOB die GAV-Bescheinigungen als Nachweis betreffend die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen einreichen. Soweit im Zeitpunkt des Zuschlags bereits Subunternehmerinnen gemeldet werden müssen und sofern diese einem ave GAV unterstehen, reicht die Anbieterin auch für jene Subunternehmerinnen die GAV-Bescheinigung ein. Die GAV-Bescheinigungen erlauben es den Beschaffungsstellen aller föderalen Ebenen, die verfügbaren und einsehbaren Ergebnisse von real durchgeführten Kontrollen zu konsultieren, bevor sie Bauaufträge vergeben. Dadurch kann verhindert werden, dass Firmen mit offenen Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen berücksichtigt werden. Die Beschaffungsstellen mehrerer Kantone (z.B. Bern, Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis) haben damit bereits Erfahrungen gesammelt.

Die Aufwertung von GAV-Bescheinigungen gegenüber der Selbstdeklaration der Anbieterin zielt nur auf das sogenannte Bauhaupt- und das Baunebengewerbe und betrifft sowohl in- als auch ausländische Anbieterinnen sowie deren Subunternehmerinnen. Die Massnahme ist damit nichtdiskriminierend. Während inländische Firmen aufgrund ihres Gepräges einem GAV unterstellt sind, sind ausländische Firmen nur für ihre jeweilige Tätigkeit in der Schweiz einem bestimmten GAV zugeordnet. Die Aussage der GAV-Bescheinigung bezieht sich bei ausländischen Firmen deshalb immer auf eine erfolgte Tätigkeit in der Schweiz. Die Massnahme ist zudem verhältnismässig, weil die Betriebe mit den GAV-Bescheinigungen auf bereits bestehende Instrumente zurückgreifen können, die einfach, rasch und gegen ein geringes Entgelt erhältlich sind. Mit der vorgesehenen Umsetzung wird sichergestellt, dass Anbieterinnen, die keinem ave GAV unterstehen, die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen weiterhin mittels Selbstdeklaration nachweisen können und deswegen nicht von den Beschaffungsstellen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden dürfen. Die GAV-Bescheinigungen sind für ausländische Betriebe, die bereits Leistungen in der Schweiz erbracht haben, schon heute zu den gleichen Bedingungen erhältlich wie für Schweizer Betriebe. Um eine diskriminierungsfreie Umsetzung sicherzustellen, werden die paritätischen Kommissionen auch für Firmen, die noch nie in der Schweiz tätig waren, eine Bescheinigung ausstellen müssen.

Das BöB gilt nicht für kantonale und kommunale Auftraggeberinnen. Die Kantone verfügen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens über eigene Gesetzgebungskompetenzen. Um sämtliche Auftraggeberinnen (Kantone, Gemeinden, Ein-

richtungen des öffentlichen Rechts usw.) im Hinblick auf die verschärfte Nachweispflicht zu sensibilisieren, wird die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) Empfehlungen verabschieden. In der KBOB sind alle föderalen Ebenen vertreten.

Diese Massnahme wird insbesondere im Bereich Tiefbau greifen, da mehr als 85 % der entsprechenden Bauinvestitionen durch öffentliche Bauherren (Bund/Kantone/Gemeinden) getätigt werden; im Hochbau sind es ca. 18 %.

Kündigungsschutz im Obligationenrecht für Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter

Zur Sicherung der sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz soll der Kündigungsschutz für gewählte Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter, Mitglieder eines Organs einer paritätischen Personalvorsorgeeinrichtung sowie für Mitglieder nationaler Branchenvorstände, die im Rahmen eines aGAV tätig sind, neu geregelt werden. Die neue Regelung soll für Arbeitgebende zur Anwendung gelangen, welche gemäss der in Artikel 3 des Mitwirkungsgesetzes vom 17. Dezember 1993²⁸⁹ vorgesehenen Grenze mindestens fünfzig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Beabsichtigt ein Arbeitgeber die Kündigung einer dieser Personen, hat er dies dem betreffenden Arbeitnehmer oder der betreffenden Arbeitnehmerin begründet mitzuteilen. Die Parteien führen anschliessend auf Verlangen des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin eine Aussprache, die maximal zwei Monate dauert. Die Parteien bemühen sich nach Treu und Glauben, aber ohne Ergebnisverpflichtung, um eine Lösung, durch die sich die Kündigung vermeiden lässt. Eine Lösung kann beispielsweise das Angebot einer vergleichbaren Stelle sein. Nach der Aussprache kann der Arbeitgeber die Kündigung aussprechen. Im Fall einer missbräuchlichen Kündigung sind erhöhte Sanktionen bis maximal 10 Monatslöhne vorgesehen. Diese Verbesserung des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht ist auch eine Antwort auf verschiedene ILO-Empfehlungen an die Schweiz im Rahmen der Klage des SGB gegen die Schweiz (s. Ziff. 2.3.10.3.5).

Erfordernis der Mehrheit der beteiligten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Arbeitnehmerquorum)

Gemäss Gesetz kann bereits seit Inkrafttreten des AVEG vom Arbeitnehmerquorum ausnahmsweise abgewichen werden, wenn besondere Verhältnisse vorliegen (Art. 2 Ziff. 3 AVEG). Heute wird diese Ausnahmenregelung bei einer grossen Mehrheit der Gesuche um Allgemeinverbindlicherklärung auf Bundes- und kantonaler Ebene von den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden, die den GAV abgeschlossen haben, gemeinsam angerufen. Die besonderen Umstände, die die Organisation der Arbeitnehmer erschweren, insbesondere der hohe Anteil an Temporär- und Teilzeitbeschäftigten, die hohe Fluktuation oder häufige Wechsel des Arbeitsortes, sind heute in vielen Branchen Realität. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Allgemeinverbindlicherklärung grundsätzlich im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeit-

²⁸⁹ SR 822.14

nehmer liegt, da ihnen der GAV in erster Linie Vorteile bringt und ihnen Minimalrechte (Lohn, Arbeitszeit, Ferien, usw.) garantiert werden, weshalb von der Mehrheit der beteiligten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgewichen werden kann.

Eine neue Regelung, die das Abweichen bei besonderen Umständen nicht mehr nur ausnahmsweise zulässt, wird die gängige und unter den Sozialpartnern breit abgestützte Praxis der zuständigen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene im Gesetz abbilden. Dies soll zu mehr Rechtssicherheit für die gesuchstellenden GAV-Parteien führen. Jedoch führt die neue Regelung nicht zu einer Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von neuen GAV. Die drei Quoren gemäss Artikel 2 Ziffer 3 sind nach wie vor einzuhalten und die GAV-Parteien haben auch weiterhin nachzuweisen, dass besondere Umstände vorliegen, welche die Organisation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Branche erschweren und die Abweichung vom Arbeitnehmerquorum rechtfertigen.

Besondere Mehrheit als Voraussetzung zur Verlängerung von bereits allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen

Verschiedene Arbeitgeberverbände, insbesondere in Branchen mit vielen Kleinbetrieben mit wenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und vielen Betriebsneugründungen, bekunden seit einigen Jahren zunehmend Schwierigkeiten, das geforderte Arbeitgeberquorum (Mehrheit der an einem GAV beteiligten Arbeitgeber) zu erreichen. Zur Sicherung der heute bereits allgemeinverbindlich erklärten GAV ist deshalb eine Anpassung beim Arbeitgeberquorum notwendig, da gemäss geltendem Recht bei dessen Nichterfüllung die Allgemeinverbindlicherklärung nicht mehr erteilt werden kann. Vertragsparteien, deren GAV bereits allgemeinverbindlich erklärt wurde, sollen daher aufgrund der besonderen Mehrheit die Weiterführung ihrer Allgemeinverbindlicherklärung auch dann beantragen können, wenn das Arbeitgeberquorum nicht mehr erfüllt ist. Liegt das Arbeitgeberquorum unter 50 Prozent, aber bei mindestens 40 Prozent, wird kompensierend das gemischte Quorum (Anteil der durch die beteiligten Arbeitgeber beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) entsprechend höher liegen bzw. stärker gewichtet. Mit dem gemischten Quorum wird der Anteil der Arbeitsverhältnisse stärker berücksichtigt, auf die der GAV sowieso zur Anwendung gelangt, und die grösseren Arbeitgeber in einer Branche werden stärker gewichtet. GAV, die noch nie allgemeinverbindlich erklärt waren, sollen hingegen nicht von einer solchen im AVEG neu zu schaffenden Regelung profitieren können. Bei der erstmaligen Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV müssen nach wie vor alle drei Quoren gemäss Artikel 2 Ziffer 3 erfüllt sein.

Verbesserter Rechtsschutz

Mit der Schaffung des neuen Artikels im AVEG wird den am GAV nicht beteiligten Arbeitgebern (sogenannten Aussenseitern) ermöglicht, nach Einleitung von Unterstellungsabklärungen durch eine paritätische Kommission eines ave GAV mittels Erhebung einer negativen Feststellungsklage eine zivilgerichtliche Klärung der Unterstellungsfrage einleiten zu können. Diese Bestimmung richtet sich nach Artikel 88 ZPO, der die allgemeinen Voraussetzungen für die Feststellungsklage regelt. Die Änderung ist notwendig, da Unterstellungsabklärungen lange dauern können und bisher eine ge-

richtliche Klärung der Unterstellung regelmässig erst nach Vorliegen eines Unterstellungsentscheids bzw. einer Betreibung herbeigeführt werden kann. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird deshalb dem Bedürfnis der nicht beteiligten Arbeitgeber nach einer Verbesserung ihres Rechtsschutzes Rechnung getragen.

Ave GAV gehen gemäss Artikel 4 Absatz 2 AVEG nicht ave GAV vor. Dies kann dazu führen, dass mehrere GAV auf einen Betrieb zur Anwendung kommen können, wenn dieser Betrieb verschiedene Tätigkeiten ausübt. Um mehr Rechtssicherheit und frühzeitige Klarheit betreffend eine allfällige Unterstellung unter einen allgemeinverbindlich zu erklärenden GAV zu schaffen, sollen in klar definierten Konstellationen Verbände, die Vertragspartei eines nicht ave GAV sind, bei der für die Allgemeinverbindlicherklärung zuständigen Behörde eine Klarstellung im Geltungsbereich einer Allgemeinverbindlicherklärung beantragen können, wonach ihre Mitglieder nicht in den betrieblichen Geltungsbereich eines allgemeinverbindlich zu erklärenden GAV fallen. Diese Regelung kommt nur zum Zug, wenn die entsprechenden Arbeitgeber (Betriebe und Betriebsteile) ihre überwiegenden Tätigkeiten im Geltungsbereich des von ihnen einzuhaltenden nicht ave GAV ausführen.

2.3.7.2.3 Gleichbehandlung bezüglich Studiengebühren

Die Schweiz verpflichtet sich, Studierende, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind, bei den Studiengebühren von überwiegend öffentlich finanzierten universitären Hochschulen und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie Schweizer Studierende, und zwar unabhängig von ihrem Wohnsitz.

Heute erheben verschiedene kantonale Hochschulen höhere Studiengebühren für ausländische Studierende. Die Gleichbehandlung der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten mit den Schweizer Studierenden generiert somit finanzielle Ausfälle. Gemäss einer Studie von Ecoplan²⁹⁰ hätte eine solche Gleichbehandlung im Jahr 2024 bei den kantonalen Universitäten und universitären Institute zu Mindereinnahmen in der Höhe von rund 17,3 Mio. CHF und bei den Fachhochschulen von rund 4,5 Mio. CHF geführt (insgesamt rund 21,8 Mio. CHF; Zahlenbasis Studierendenzahlen 2023/24, Studiengebühren 2024). Es wird vorgeschlagen, dass die nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls anfallenden Ausfälle befristet und je hälftig von Bund und Kantonen getragen werden. Der Bund verteilt seinen Anteil an die kantonalen Universitäten, universitären Institute und Fachhochschulen zum einen gemäss ihren konkreten Einbussen, zum andern gemäss ihren Anteilen der Studierenden, die zu Studienzwecken aus der EU in die Schweiz kommen. Damit wird berücksichtigt, dass die Hochschulen die Kosten für die Studierenden aus der EU – im Gegensatz zu denjenigen für Studierende aus anderen Kantonen – weitgehend selber tragen. Die prozentuale Aufteilung der beiden Kriterien soll sich in den Folgejahren dynamisch entwickeln. Der Bundesrat schlägt vor, den Bundesbeitrag im ersten Jahr zu 80 Prozent gemäss den konkreten Einbussen und zu 20 Prozent gemäss ihrem Anteil von Studie-

²⁹⁰ www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Service > Forschung und Evaluation > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen».

renden, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats sind, an die beitragsberechtigten Hochschulen auszurichten. In den drei Folgejahren sollen sich diese Anteile zugunsten des Kriteriums «Studierendenanteil» entwickeln.

Für die Ausrichtung des Bundesanteils ist eine Anpassung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG²⁹¹) notwendig.

2.3.7.3 Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen

2.3.7.3.1 Zuwanderung

Monitoringkonzept und innerstaatlicher Entscheidprozess zur Schutzklausel

Das SEM wird in Zusammenarbeit mit dem SECO und dem BFS ein Monitoringkonzept für die Schutzklausel auslösenden Indikatoren und Schwellenwerte erarbeiten. Dieses Konzept soll die genaue Definition der Indikatoren, Empfehlungen zur Höhe der Schwellenwerte und zur praktischen Umsetzung des Monitorings (welche Berechnungen konkret verwendet werden, wie regelmässig eine Kontrolle der Indikatoren und Schwellenwerte stattfinden soll etc.) umfassen. Das Monitoring erlaubt es in Ergänzung zu bestehenden Instrumenten, die Auswirkungen der Anwendung des FZA auf Zuwanderung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit sowie weitere Bereiche wie Wohnungswesen und Verkehr zu beobachten und bildet eine Grundlage für den Entscheid über eine Auslösung der Schutzklausel.

Gleichzeitig wird das SEM in Zusammenarbeit mit dem SECO und dem EDA ein Konzept zum innerstaatlichen Entscheidprozess zur Schutzklausel erarbeiten. Dieses Konzept wird die Kompetenzen zur Beantragung der Aktivierung der Schutzklausel innerhalb der Bundesverwaltung beschreiben und festhalten, welche konkreten Schritte vorgenommen werden müssen, wenn die Aktivierung der Schutzklausel durch den Bundesrat geprüft wird.

2.3.7.3.2 Lohnschutz

Optimierung und Weiterentwicklung des zentralen Meldeverfahrens

Parallel zu den Anpassungen des Meldeverfahrens im Rahmen von Artikel 6 Absätze 1, 4 und 6 EntsG (s. Ziff. 2.3.7.2.2) sind weitere Verbesserungsmassnahmen geplant.

Die zentralisierte und automatisierte Triage sowie die Übermittlung der Meldungen erfolgen neu vom Bund direkt an die zuständigen Kontrollorgane (paritätische Kommissionen, kantonale tripartite Kommissionen und die vom Kanton nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d VE-EntsG bezeichnete Behörde) und bewirken, dass die eingegangenen Meldungen basierend auf den im System hinterlegten kantonalen Parametrisierungen automatisiert triagierte und dem zuständigen Kontrollorgan (noch vor der Bearbeitung der Meldung durch den Kanton) übermittelt werden. Die Kantone zeichnen sich für die Hinterlegung der Parametrisierung verantwortlich. Diese Parametrisierung muss die kantonale Vollzugslandschaft abbilden und regelmässig durch die kantonalen Vollzugsorgane aktualisiert werden.

²⁹¹ SR 414.20

Gleichzeitig zur Triage wird die Meldung durch die zuständige kantonale Behörde bearbeitet, wobei auch bei diesem Prozessschritt grösstmögliche Automatisierung und eine möglichst frühzeitige Notifikation an die Kontrollorgane angestrebt werden. Aufgrund der Rückmeldung der Kontrollorgane zur Triage (korrekt oder fehlerhaft und in diesem Fall insbesondere zur richtigen Zuordnung und zur effektiv ausgeübten Tätigkeit) soll das Triage-Instrument mit der Zeit dazulernen.

In einem nächsten Schritt wird gemeinsam mit den involvierten Stellen auf Bundesebene, den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Sozialpartner zu klären sein, wie und in welchen Systemen die obenstehenden Prozessschritte effizient umgesetzt werden. Dazu werden verschiedene Ansätze vertieft.

Die Weiterentwicklung des Online-Meldeverfahrens infolge Verkürzung der Voranmeldefrist ist eingebettet in ein gemeinsames Vorhaben von SEM, SECO und den FlaM-Vollzugsorganen zur Optimierung des Meldeverfahrens. Phase I dieses Vorhabens wurde im März 2025 umgesetzt und fokussierte sich auf Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität und der Datenübermittlung. Mit dieser ersten Phase wurde die Basis für grundlegendere Weiterentwicklungen respektive Digitalisierungsschritte (Phase II) geschaffen. Phase II dient der Weiterentwicklung des Meldeverfahrens und greift dafür konzeptionell grundsätzlichere Fragen auf.

Paritätische Baustellenausweise auf Baustellen der öffentlichen Hand

Auf Baustellen der öffentlichen Hand soll die Verwendung der von den paritätischen Vollzugsorganen ausgestellten oder in Zusammenarbeit mit diesen erstellten Identifikationsausweise (Baustellenausweise/«Baucard») für die Arbeitnehmenden der Zuschlagsempfängerin und ihrer Subunternehmerinnen zur Pflicht werden. Diese Massnahme ist auf diejenigen Branchen beschränkt, deren Gesamtarbeitsverträge allgemein verbindlich erklärt sind und die zudem ein – in der Regel von paritätischen Vollzugsorganen gegen ein kleines Entgelt zur Verfügung gestelltes – System zur verbesserten Durchführung von Kontrollen der massgeblichen Arbeitsbedingungen vorsehen. Heute ist dies beispielsweise der Fall im Bauhauptgewerbe, zu dem unter anderem Arbeiten für die tragenden Elemente eines Bauwerks, wie Hoch- und Tiefbau, Strassenbau und Aushub-/Abbrucharbeiten zählen.

Die Verwendung eines Baustellenausweises bei der Erbringung von Bauleistungen (bzw. im Bauhaupt- und Baunebengewerbe gemäss kantonomer Terminologie, siehe Art. 8 Abs. 2 Bst. a Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB]) wird die Kontrollen auf Baustellen der öffentlichen Hand vereinfachen und verbessert für den Bauherren (bzw. die Auftraggeberin) sowie den Erstunternehmer (i.d.R. die Zuschlagsempfängerin) den Überblick, welche Firmen und Arbeitnehmenden effektiv auf der Baustelle arbeiten. Diese Massnahme wird beim Bund auf Stufe der Verordnung vom 12. Februar 2020²⁹² über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) eingeführt, indem Artikel 12 Absatz 5 Satz 3 BöB in der VöB konkretisiert wird. Mit Blick auf die Sensibilisierung kantonomer und kommunaler Auftraggeberinnen ist wie bei der Pflicht zur Einreichung einer GAV-Bescheinigung eine KBOB-Empfehlung geplant (s. Ziff. 2.3.7.2.2). Mit einer entsprechenden Umsetzung wird garantiert, dass diese Baustellenausweise auch für ausländische Anbieterinnen einfach

²⁹² SR 172.056.11

erhältlich sein werden. Sie dürfen keinen Hinderungsgrund für eine Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen darstellen.

Die Pflicht zur Verwendung eines solchen Kontrollsystems wird unter Berücksichtigung des konkreten Auftrags gelten. Sie eignet sich insbesondere bei grösseren Bauaufträgen, während bei kleineren Bauaufträgen wie etwa kleinere Reparaturarbeiten darauf verzichtet werden kann. Daher wird der Auftraggeberin ein gewisses Ermessen eingeräumt. Betroffen sind in- und ausländische Anbieterinnen und deren allfällige Subunternehmerinnen, die in der Schweiz im Rahmen eines öffentlichen Auftrags Bauleistungen erbringen. Es handelt sich somit um eine nicht diskriminierende Massnahme, da sie ausländische Anbieterinnen und Subunternehmerinnen nicht an der Leistungserbringung hindert. Die Massnahme ist zudem verhältnismässig, weil sie auf Bauleistungen beschränkt ist und weil die Anbieterinnen und Subunternehmerinnen mit den Baustellenausweisen auf bestehende Instrumente zurückgreifen können, die rasch ausgestellt werden und mit geringen Kosten verbunden sind.

2.3.7.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die mit den Änderungen im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU verbundenen Kosten stehen in einem vernünftigen Verhältnis mit den formulierten Zielen des Bundesrates, namentlich der Modernisierung der bilateralen Abkommen mit der EU. Das FZA ist aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive das wichtigste Abkommen (s. Ziff. 2.3.9.3).

2.3.7.5 Umsetzungsfragen

2.3.7.5.1 Zuwanderung

Staatsangehörige der EFTA-Mitgliedstaaten

Bisher gelten für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA; Mitgliedstaaten sind Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz) die gleichen Regeln, da im EFTA-Übereinkommen bis auf wenige Ausnahmen das gleiche Recht wie im FZA von 1999 übernommen wurde (s. Art. 20 und Anhang K Anlage 1 des EFTA-Übereinkommens vom 4. Januar 1960²⁹³).

Der EFTA-Rat ist nicht befugt, die Bestimmungen im Hauptteil von Anhang K (Art. 53 Abs. 4 des EFTA-Übereinkommens) oder in Anlage 1 zu diesem Anhang über die Freizügigkeit (Art. 14 Abs. 3 Anhang K) zu ändern. Für eine Anpassung des Hauptteils sowie von Anhang K Anlage 1 des EFTA-Übereinkommens müsste ein neues Abkommen mit Norwegen, Island und Liechtenstein ausgehandelt werden.

Ohne entsprechendes Mandat mit einer daraus folgenden internationalen Verpflichtung, Staatsangehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten zusätzliche Rechte zu gewähren, sind die Änderungen des AIG nicht auf sie anwendbar. So bleiben die massgebenden Rechtsgrundlagen des AIG und der VFP in Bezug auf die Bewilligungsarten und Ausländerausweise, die Anmelde- und Bewilligungsverfahren sowie die Beendigung der Anwesenheit und die Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen anwendbar.

²⁹³ SR 0.632.31

Aufenthaltsdokumente und Dokumente für Grenzgängerinnen und Grenzgänger

Die Richtlinie 2004/38/EG sieht Aufenthaltsdokumente für Aufenthalte von länger als drei Monaten vor, die das Aufenthaltsrecht in der Schweiz bestätigen: eine Anmeldebescheinigung für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten (Art. 8 Abs. 2) und eine Aufenthaltskarte für ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten (Art. 9 Abs. 1). Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten erhalten somit keine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligungen mehr, im Gegensatz zu ihren Familienangehörigen aus Drittstaaten.

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die in der Schweiz eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit als Grenzgängerin oder Grenzgänger ausüben, behalten ihren Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat. Das aufdatierte FZA sieht vor, dass sie registriert werden können, wenn die Dauer der geplanten Erwerbstätigkeit drei Monate übersteigt. Sie erhalten in diesem Fall eine Registrierungsbescheinigung (neuer Art. 7a FZA).

Die Modalitäten der Ausstellung dieser Dokumente sollen in der VFP geregelt werden. Folgende Dokumente sollen ausgestellt werden:

- für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten: ein als «Anmeldebescheinigung» geltender Aufenthaltstitel;
- für ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten, die nachgezogen werden: ein als «Aufenthaltskarte» geltender Aufenthaltstitel;
- für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die eine Erwerbstätigkeit als Grenzgängerin oder Grenzgänger ausüben: eine Sonderbescheinigung zum Nachweis der Registrierung der ausgeübten Erwerbstätigkeit.

Die Gültigkeitsdauer dieser Dokumente soll ebenfalls in der VFP präzisiert werden. Die Richtlinie 2004/38/EG regelt die Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung nicht. Sie schliesst die Möglichkeit nicht aus, ein Gültigkeitsdatum in Verbindung mit der Dauer des geplanten Aufenthalts einzutragen. Mit Ablauf der Gültigkeitsdauer eines ausgestellten Ausweises gehen die Rechte aus dem FZA aber nicht verloren, da die Bescheinigung eine rein deklaratorische Wirkung hat. Sie soll lediglich das Bestehen eines Aufenthaltsrechts zum Zeitpunkt der Ausstellung feststellen. Zudem soll die Einführung einer Gültigkeitsdauer nicht dazu führen, dass systematisch geprüft wird, ob die betroffenen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten die Voraussetzungen gemäss FZA erfüllen. Eine solche Prüfung wird nur im Einzelfall durchgeführt, wenn begründete Zweifel bestehen (s. Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG). Die Aufenthaltskarte, die Drittstaatsangehörigen ausgestellt wird, gilt für fünf Jahre ab dem Zeitpunkt der Ausstellung oder für die geplante Dauer des Aufenthalts, wenn diese weniger als fünf Jahre beträgt (Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG).

Es ist vorgesehen, Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Familienangehörigen weiterhin einen Ausweis mit folgender Gültigkeitsdauer auszustellen:

- ein Jahr (L) für geplante Aufenthalte von weniger als einem Jahr;

-
- fünf Jahre (B) für geplante Aufenthalte von mehr als einem Jahr.

Der neue Artikel 7a FZA regelt die Gültigkeitsdauer der Registrierungsbescheinigung für Grenzgängerinnen und Grenzgänger ebenfalls nicht. Diese Bestimmung schliesst die Möglichkeit nicht aus, eine Gültigkeitsdauer gemäss der geplanten Erwerbstätigkeit vorzusehen. Es ist vorgesehen, Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit als Grenzgängerin oder Grenzgänger ausüben, eine Sonderbescheinigung (G) mit folgender Gültigkeitsdauer auszustellen:

- ein Jahr bei einem auf weniger als ein Jahr befristeten Arbeitsvertrag;
- fünf Jahre bei einem auf mehr als ein Jahr befristeten oder einem unbefristeten Arbeitsvertrag sowie für selbstständig Erwerbstätige.

Nachzug von weiteren Familienangehörigen

Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG legt fest, welche Familienangehörigen ein Einreise- und Aufenthaltsrecht haben. Gemäss Artikel 3 Absatz 2 dieser Richtlinie muss die Schweiz nach Massgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Einreise und den Aufenthalt «weiterer» Familienangehöriger unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit erleichtern. Dabei handelt es sich um Familienangehörige, die in finanzieller oder physischer Hinsicht (z. B. schwerwiegende gesundheitliche Gründe) von Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats abhängig sind oder die mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben, sowie um die Lebenspartnerinnen oder den Lebenspartnern, mit denen eine ordnungsgemäss bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen wurde. Die persönlichen Umstände müssen gründlich geprüft werden und eine Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts dieser Personen muss begründet werden.

Gemäss Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG kann bereits heute von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen. Die allgemeinen Voraussetzungen und das Verfahren für solche Härtefälle hat der Bundesrat in Artikel 31 VZAE festgelegt. Bei der Beurteilung sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen: die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers anhand der Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG; die Familienverhältnisse, insbesondere der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder; die finanziellen Verhältnisse; die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz; der Gesundheitszustand sowie die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Gemäss heutiger Praxis kann eine Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 31 VZAE erteilt werden namentlich an unterstützungsbedürftige Verwandte, die zwingend auf die Betreuung durch in der Schweiz wohnhafte Personen angewiesen sind (s. Ziff. 5.6.2 der Weisungen SEM I.²⁹⁴), an Konkubinatspartnerinnen und -partner (s. Ziff. 5.6.3 und 5.6.4) sowie an gleichgeschlechtliche Partnerinnen und Partner, die auf eine Heirat oder eine Eintragung ihrer Partnerschaft verzichtet haben, beispielsweise wegen

²⁹⁴ Weisungen SEM I. unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich.

drohender Benachteiligung im Heimatland der Partnerin oder des Partners (s. Ziff. 5.6.6).

Die zuständigen Behörden (Art. 88 VZAE) berücksichtigen bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (Art. 96 Abs. 1 AIG). Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall ist dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten (Art. 85 Abs. 2 VZAE und Art. 5 Bst. d der Verordnung des EJPD vom 13. August 2015²⁹⁵ über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren [ZV-EJPD]).

Mit dem geltenden Recht werden die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG erfassten Situationen bereits berücksichtigt. Eine Anpassung des AIG oder der VZAE ist daher nicht nötig.

Biometrische Identitätskarten

Die Einführung von biometrischen Identitätskarten erfolgt auf Stufe der Ausweisverordnung vom 20. September 2002²⁹⁶ mit einem separaten Rechtsetzungsprojekt. Dabei werden im Wesentlichen das zusätzliche Modell der biometrischen Identitätskarte zusätzlich aufgenommen und kostendeckende Gebühren für Bund und Kantone festgelegt. Es wird eine Vernehmlassung zur Revision der Ausweisverordnung durchgeführt werden. Die Einführung der biometrischen Identitätskarten soll in jedem Fall rechtzeitig vor dem Ablauf der mit Artikel 7g des Änderungsprotokolls zum FZA derogierten Fristen erfolgen.

Immobilienenerwerb

Die weiterhin unverändert geltende Ausnahmeregelung zum Immobilienenerwerb (s. Ziff. 2.3.6.2.2, Erläuterungen zum Art. 1 Ziff. 6 des Änderungsprotokolls betreffend Art. 7f des FZA) benötigt keine Umsetzungsgesetzgebung in Form einer Anpassung des BewG. Die zu erwartenden Anpassungen der Ausführungsbestimmungen zum AIG (z.B. die VFP) bezüglich der Bezeichnung für die schweizerischen Aufenthaltstitel und Grenzgängerbescheinigungen der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten können rein technische Anpassungen der Verordnung vom 1. Oktober 1984²⁹⁷ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zur Folge haben (vorausichtlich insbesondere Art. 2 Abs. 2, Art. 18a Abs. 3 und Anhang II Ziffer 15 BewV).

Zulassungsvoraussetzungen für Ärztinnen und Ärzte

Damit Ärztinnen und Ärzte als Leistungserbringer gelten und über die Krankenkassen abrechnen können, müssen sie gemäss Artikel 37 KVG mindestens drei Jahre im beantragten Fachgebiet an einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte gearbeitet haben. Sie müssen zudem die in ihrer Tätigkeitsregion notwendige Sprachkompetenz mittels einer in der Schweiz abgelegten Sprachprüfung nachweisen. Diese Nachweispflicht entfällt für Ärztinnen und Ärzte, die über bestimmte Abschlüsse

²⁹⁵ SR 142.201.1

²⁹⁶ SR 143.11

²⁹⁷ SR 211.412.411

(z. B. schweizerische Maturität) in der Amtssprache der jeweiligen Tätigkeitsregion verfügen.

Im Rahmen des GA des FZA machte die EU geltend, dass Artikel 37 KVG gegen das Nichtdiskriminierungsgebot gemäss Artikel 2 FZA und gegen Artikel 55 der Richtlinie 2005/36/EG (Anhang III FZA) verstösst und verlangt, dass die Konformität mit dem FZA hergestellt wird. Obwohl der Bundesrat bei parlamentarischen Beratungen auf diesen Konflikt mit dem FZA hinwies (siehe seine Stellungnahme vom 25. Januar 2023²⁹⁸ zur Parlamentarischen Initiative 22.413 «Ausnahmen von der dreijährigen Tätigkeitspflicht gemäss Artikel 37 Absatz 1 KVG bei nachgewiesener Unterversorgung»), sah das Parlament bisher keinen Handlungsbedarf eine Anpassung von Artikel 37 KVG in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem FZA anzugehen.

2.3.7.5.2 Lohnschutz

Die bisherige Organisation und Zusammenarbeit im Vollzug des EntsG und der Arbeitsmarktbeobachtung gemäss Artikel 360b OR erfordert keine gesetzlichen Anpassungen. Bezüglich der Vollstreckungshilfe von Verwaltungssanktionen auf Ersuchen eines EU-Mitgliedstaates, ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich des EntsG und des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)²⁹⁹ hauptsächlich die kantonalen Behörden für die konkrete Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen zuständig sein werden. Somit setzt die geplante Regelung die aktive Zusammenarbeit der kantonalen Behörden im Bereich des EntsG und des SchKG voraus. Im Übrigen erfordert die vorgeschlagene Änderung keine Anpassung des kantonalen Rechts.

Die Ausführungsbestimmungen für die Umsetzung der Änderungen des Entsendegesetzes werden in der Verordnung vom 21. Mai 2003³⁰⁰ über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) geregelt.

Weiter stellen sich Umsetzungsfragen betreffend die automatisierte Triage und Übermittlung der Meldungen eines Einsatzes in der Schweiz (vgl. Art. 6 Abs. 1, 4 und 6 sowie die entsprechenden Erläuterungen). Im Vorfeld wurde mit Vertreterinnen und Vertretern der involvierten Bundesbehörden, der Kantone und der Sozialpartner geprüft, wie die Prozessschritte des Meldeverfahrens effizienter ausgestaltet werden können. In Zukunft werden die Triage und Weiterleitung der Meldungen nicht mehr durch die Kantone, sondern zentral durch eine Bundesbehörde erfolgen. Infrage kommt hierbei das SECO oder das SEM. Zur automatisierten Triage der Meldungen wird künftig ein zentrales und lernendes maschinenbasiertes Triage-Instrument eingesetzt werden. Zudem wird in Zukunft möglich sein, dass die Weiterleitung der Meldung automatisiert über eine elektronische Schnittstelle erfolgt (bspw. über die Plattform für elektronische Kommunikation nach Art. 8r VE-EntsG). Wie und in welchen Systemen die automatisierte Triage und Weiterleitung der Meldung am effizientesten umgesetzt werden kann, wird im Rahmen einer Expertengruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der involvierten Bundesbehörden, der Kantone und der Sozialpartner geklärt werden.

²⁹⁸ BBI 2023 343

²⁹⁹ SR 281.1

³⁰⁰ SR 823.201

Der grenzüberschreitende Behördenaustausch via IMI wird in der Schweiz vorwiegend mit den kantonalen Amtsstellen und den PK stattfinden. Die zuständigen kantonalen Amtsstellen werden deshalb als IMI-Koordinationsstellen für ihr Kantonsgebiet die Möglichkeit erhalten, weitere kantonale Amtsstellen im System aufzunehmen. Das SECO wird für den Bereich «Entsendung von Arbeitnehmenden» die Rolle der nationalen Koordination wahrnehmen. Die Kantone und die PK wurden konsultiert. Da mit der EU verhandelt wurde, dass die Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme, die Übernahme des EU-Entsenderechts und der Anschluss an das IMI erst drei Jahre nach Inkrafttreten des angepassten FZA in Kraft treten, ist genügend Zeit vorhanden, um die organisatorischen Vorkehrungen zu treffen. Die zuständige kantonale Amtsstelle wird für den zusätzlichen Koordinationsaufwand entschädigt.

Neue Instrumente im Vollzug des EntsG wie die Bereithaltung von Dokumenten vor Ort und die Benennung einer Ansprechpartnerin oder eines Ansprechpartners sowie die Organisation der Beteiligung der Vollzugsorgane am IMI wurden im Vorfeld mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Sozialpartner auf die Vollzugstauglichkeit hin geprüft.

Öffentlichen Beschaffungswesen

Die von den Anbieterinnen einzureichenden GAV-Bescheinigungen für sich und ihre allfälligen Subunternehmerinnen unterstützen die öffentliche Auftraggeberin bei der Kontrolle der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen, bevor sie einen Bauauftrag erteilt. Während der Ausführung des Bauauftrags erleichtern die von den paritätischen Vollzugsorganen zur Verfügung gestellten Baustellenausweise die Kontrollen auf öffentlichen Baustellen. Die Einführung dieser beiden Massnahmen wird einen gewissen Schulungs- und Initialaufwand bei den öffentlichen Auftraggeberinnen sowie voraussichtlich Anpassungen bei manchen Vorlagen (z.B. Musterverträge) erfordern. Unter anderem muss den öffentlichen Auftraggeberinnen vermittelt werden, in welchen Fällen bzw. bei welchen Branchen eine GAV-Bescheinigung oder die Verwendung von Baustellenausweisen zu verlangen ist.

2.3.8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

2.3.8.1 Zuwanderung

2.3.8.1.1 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)

Art. 2 Abs. 2

Das AIG gilt für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von Arbeitgebern mit Sitz oder Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat in die Schweiz entsandt wurden, soweit das FZA keine abweichenden Bestimmungen enthält oder dieses Gesetz günstigere Bestimmungen vorsieht (*subsidiäre Anwendung*; Art. 2 Abs. 2 zweiter Satz VE-AIG, welcher der Formulierung des geltenden Art. 2 Abs. 2 AIG entspricht).

Es soll nun präzisiert werden, dass das AIG für diese Personen gilt, soweit das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (*direkte Anwendung*; Art. 2 Abs. 2 erster Satz VE-AIG).

Einige Bestimmungen setzen das FZA um: Art. 13a (Besondere Pflichten), 41c (Sozialhilfeausschluss), 61a (Verlust des Status als Erwerbstätige), 61c (Rechtsmissbrauch) und 120 VE-AIG (Sanktionen). Die anderen Bestimmungen werden geändert oder neu geschaffen, weil die geltenden Bestimmungen des AIG nicht subsidiär auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten angewandt werden können, da das System der «Bewilligungen» durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG wegfällt: Artikel 15 (Abmeldung), 61d (Erlöschen des Aufenthaltsrechts), 61e (Erlöschen, Verweigerung und Widerruf des Rechts auf Daueraufenthalt), 64 Absatz 1 Buchstabe d (Wegweisungsverfügung), 64d Absatz 2 Buchstabe g (Ausreisefrist und sofortige Vollstreckung), 97 Absätze 4 und 5 (Amtshilfe und Datenbekanntgabe), 99 Absatz 1 (Zustimmungsverfahren) und 118 Absatz 1 VE-AIG (Täuschung der Behörden). Es handelt sich dabei um wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV, die eine formelle gesetzliche Grundlage benötigen.

Artikel 62 AIG bleibt beispielsweise subsidiär auf Familienangehörige aus Drittstaaten anwendbar, die über ein Aufenthaltsrecht gemäss FZA verfügen, da sie eine Aufenthaltskarte erhalten. Demgegenüber wird diese Bestimmung für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten nicht mehr gelten, da sie sich auf ausländerrechtliche «Bewilligungen» bezieht, die durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG wegfallen. Die zuständige Behörde kann die Beendigung des Aufenthaltsrechts feststellen (s. neuer Art. 61d Abs. 2 VE-AIG).

*Art. 13a Besondere Pflichten von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten
und deren Familienangehörigen*

Allgemeines

Der neue Artikel 13a VE-AIG soll die Pflichten von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Familienangehörigen regeln, die von ihrem Recht auf Einreise (Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 2004/38/EG) und Aufenthalt von mehr als drei Monaten (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG) Gebrauch machen. Es soll zudem auch die Pflichten der Grenzgängerinnen und Grenzgänger (Arbeitnehmende und Selbstständige) regeln, die von ihrem Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit während mehr als drei Monaten (Art. 7a E-FZA) Gebrauch machen.

Mit diesem Artikel soll die Anmeldepflicht der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen ausdrücklich geregelt werden, die sich heute aus der subsidiären Anwendung von Artikel 12 AIG in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 4 Anhang I FZA ergibt. Er enthält zudem neue Begriffe aus der Richtlinie 2004/38/EG und dem aufdatierten FZA. Für die Regelung der Pflichten von Staatsangehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten, die ihre Rechte aus dem EFTA-Übereinkommen nutzen, braucht es keine besonderen Bestimmungen. Für Staatsangehörige eines EFTA-Mitgliedstaates sollen für die Anmelde- und Bewilligungsverfahren weiterhin die Artikel 10–15 AIG sowie Artikel 9, 10, 12, 13, 15 und 16 VZAE sinngemäss gelten.

*Vor der Einreise in die Schweiz beabsichtigter Aufenthalt von mehr als drei Monaten
(Abs. 1)*

Gemäss Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2004/38/EG kann die Schweiz von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und deren Familienangehörigen verlangen, dass

sie ihre Anwesenheit im Hoheitsgebiet der Schweiz innerhalb eines angemessenen und nichtdiskriminierenden Zeitraums melden (*Meldung* in Zusammenhang mit dem Einreiserecht).

Die Artikel 8 und 9 der Richtlinie 2004/38/EG regeln die Verwaltungsformalitäten für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten beziehungsweise ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten für Aufenthalte von über drei Monaten. Die Schweiz kann vorsehen, dass Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sich nach einer Frist von mindestens drei Monaten ab dem Zeitpunkt der Einreise bei der zuständigen Behörde anmelden und die Familienangehörigen aus Drittstaaten eine Aufenthaltskarte beantragen (*Anmeldung und Beantragung einer Aufenthaltskarte* in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht).

In Absatz 1 wird die Meldepflicht verankert für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und deren Familienangehörigen, die bei ihrer Einreise beabsichtigen, länger als drei Monate in der Schweiz zu bleiben. Zudem müssen sich Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anmelden und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten müssen eine Aufenthaltskarte beantragen. Damit nutzt die Schweiz die in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehene Möglichkeit, von den Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Familienangehörigen aus Drittstaaten vorzusehen, dass sie ihre Einreise und ihren Aufenthalt in der Schweiz melden. Es handelt sich dabei nicht um eine Voraussetzung für ein Aufenthaltsrecht, sondern um eine rein administrative Formalität gemäss Richtlinie 2004/38/EG. Der Aufenthaltstitel, der bestätigt, dass die Anmeldung erfolgt ist, und die Aufenthaltskarte haben eine rein deklaratorische Funktion. Sie dienen dazu, das Bestehen von Rechten aus dem FZA zum Zeitpunkt der Ausstellung zu bescheinigen, und sie sollen den Aufenthalt im Aufnahmestaat erleichtern. In der Verordnung (EU) 2019/1157 sind die Spezifikationen für solche Aufenthaltsskizzen festgehalten (Art. 6 und 7).

Für Staatsangehörige der EU- oder EFTA-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen, die beabsichtigen, weniger als drei Monate in der Schweiz zu bleiben (für den Fall einer Absichtsänderung während des Aufenthalts von bis zu drei Monaten s. Abs. 2), sind keine solchen Pflichten vorgesehen. Diese unterschiedliche Behandlung ist darauf zurückzuführen, dass bei einer kurzfristigen Erwerbstätigkeit eine Meldepflicht vorgesehen ist (s. Ziff. 2.3.8.4.1, Erläuterungen zum VE-EntsG). Für Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben (Touristinnen und Touristen, Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger), ist die Einführung von solchen Pflichten nicht erforderlich.

Im Hinblick auf den nichtdiskriminierenden Charakter der Meldefrist ist zu erwähnen, dass auch Schweizer Staatsangehörige an eine Meldefrist gebunden sind (s. Art. 11 des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006³⁰¹ [RHG], wonach die Kantone die notwendigen Vorschriften erlassen).

Nach der Einreise in die Schweiz beabsichtigter Aufenthalt von mehr als drei Monaten (Abs. 2)

³⁰¹ SR 431.02

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen, die sich gemäss ihrem Recht auf Aufenthalt von bis zu drei Monaten (Art. 6 der Richtlinie 2004/38/EG) in der Schweiz aufhalten, können im Laufe dieses Aufenthalts ihre Absicht ändern und beschliessen, über diese drei Monate hinaus in der Schweiz zu bleiben. Wenn eine solche Absichtsänderung erfolgt, bevor die Pflicht zur Anmeldung und zur Beantragung einer Aufenthaltskarte anwendbar wird (drei Monate ab Einreise in die Schweiz), begründet sie die Pflicht zur Meldung der Anwesenheit. Falls die vom Bundesrat für die Meldung der Anwesenheit bei der Einreise in die Schweiz festgelegte Frist bereits abgelaufen ist (Abs. 1 i. V. m. Abs. 4), muss dies Meldung spätestens vor Aufnahme der Erwerbstätigkeit erfolgen.

Die Festlegung der Pflicht, spätestens vor der Aufnahme der Erwerbstätigkeit seine Anwesenheit zu melden, verfolgt ein legitimes öffentliches Interesse: Damit soll die Umgehung der Bestimmungen des EntsG verhindert werden. Mit dieser Regelung wird garantiert, dass Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten – je nach Dauer der geplanten Erwerbstätigkeit – entweder über die Meldung der Anwesenheit oder über die im EntsG vorgesehene Meldung mit den zuständigen Behörden in Kontakt gewesen sein werden. Eine Widerhandlung gegen diese Pflichten kann sanktioniert werden (s. Art. 120 Abs. 1 Bst. a VE-AIG und Art. 9 Abs. 2 Bst. a VE-EntsG).

Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Grenzgängerin oder Grenzgänger während mehr als drei Monaten (Abs. 3)

Gemäss Artikel 7a E-FZA sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger Staatsangehörige einer Vertragspartei, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben und ihren Wohnsitz in der anderen Vertragspartei haben, an den sie in der Regel täglich oder mindestens einmal in der Woche zurückkehren (Abs. 1). Die zuständigen Behörden können Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die ihre Erwerbstätigkeit während mehr als drei Monaten ausüben, zu deklaratorischen Zwecken registrieren (Abs. 2). Dabei stellen sie ihnen eine Registrierungsbesccheinigung aus (Abs. 3).

Absatz 3 verpflichtet Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sind, dazu, sich bei der zuständigen Behörde registrieren zu lassen. Bei unselbstständig Erwerbstätigen obliegt diese Pflicht dem Arbeitgeber. Die Schweiz macht damit von einer Möglichkeit nach dem FZA Gebrauch.

Die genaue Frist für die Registrierung ist im FZA nicht festgelegt. Die Registrierung muss jedoch spätestens vor Aufnahme der Erwerbstätigkeit in der Schweiz erfolgen. Die Festlegung der Pflicht, sich vor der Aufnahme der Erwerbstätigkeit registrieren zu lassen, verfolgt ein legitimes öffentliches Interesse: Damit soll die Umgehung der Bestimmungen des EntsG verhindert werden. Mit dieser Regelung wird garantiert, dass Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten – je nach Dauer der geplanten Erwerbstätigkeit – mit den zuständigen Behörden in Kontakt gewesen sein werden (Meldung kurzfristiger Erwerbstätigkeit bis zu drei Monaten oder Registrierung bei längerfristiger Erwerbstätigkeit). Eine Widerhandlung gegen diese Pflichten kann sanktioniert werden (s. Art. 120 Abs. 1 Bst. a VE-AIG und Art. 9 Abs. 2 Bst. a VE-EntsG).

Die mit einem Aufenthaltsrecht aus dem FZA verbundenen Bestimmungen sind auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten

sind nicht anwendbar, da sie sich nicht gemäss der Richtlinie 2004/38/EG in der Schweiz aufhalten.

Fristen und Verfahren (Abs. 4)

Absatz 4 ermächtigt den Bundesrat, die Fristen, in denen die in den Absätzen 1–3 enthaltenen Pflichten erfüllt werden müssen, sowie das entsprechende Verfahren festzulegen. Die Richtlinie 2004/38/EG präzisiert diesbezüglich, dass die Frist für die Meldung der Anwesenheit angemessen und nicht diskriminierend sein muss (Art. 5 Abs. 5) und die Frist für die Anmeldung und die Einreichung des Antrags mindestens drei Monate ab dem Zeitpunkt der Einreise betragen muss (Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2).

Die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen können selber entscheiden, ob sie sich bereits nach ihrer Einreise in der Schweiz anmelden beziehungsweise eine Aufenthaltsbewilligung beantragen wollen. In diesem Fall entfällt die Meldung der Anwesenheit.

Art. 15 Abs. 2

In der geltenden Version ist Artikel 15 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, da er sich an Ausländerinnen und Ausländer richtet, die eine «Bewilligung» besitzen, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfällt. Auf ihre aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte (*Status quo*) oder eine Daueraufenthaltskarte verfügen.

Weder das FZA noch die Richtlinie 2004/38/EG regeln die Ausreise aus dem Aufnahmestaat. Unter «Ausreise» ist der Wille zu verstehen, seinen Wohnsitz ins Ausland zu verlegen. Um die Wirksamkeit der Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG sicherzustellen, namentlich jener in Zusammenhang mit vorübergehenden Abwesenheiten, welche die Kontinuität des Aufenthalts im Hinblick auf den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt nicht berühren (Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG), und jener in Zusammenhang mit dem Verlust des Rechts auf Daueraufenthalt (Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38/EG), ist es notwendig, dass die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, die ein Aufenthaltsrecht oder ein Recht auf Daueraufenthalt besitzen, die zuständigen Behörden informieren, wenn sie die Schweiz verlassen, sowie gegebenenfalls, wenn sie in die Schweiz zurückkehren.

Der neue Absatz 2 verpflichtet Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die ein Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate oder ein Recht auf Daueraufenthalt besitzen zum einen, sich bei der am Wohnort zuständigen Behörde abzumelden, wenn sie die Schweiz verlassen.

Zum anderen gelten für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, welche die Schweiz verlassen haben und beabsichtigen, für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten zurückzukehren, die Pflichten nach Artikel 13a Absatz 1 VE-AIG (Anwesenheitsmeldung und Anmeldung).

Art. 21b Schutzmassnahmen und Ausgleichsmassnahmen bei der Anwendung des FZA

Abs. 1 und 2

Der Bundesrat ist für das gesamte Verfahren vor dem GA des FZA und dem Schiedsgericht zuständig (Art. 21b Abs. 1 und 2 VE-AIG). Führt die Anwendung des FZA in der ganzen Schweiz, in einer bestimmten Region oder in einer bestimmten Branche zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen, so kann der Bundesrat einen Antrag an den GA nach dem neuen Artikel 14a Absatz 1 FZA stellen zu deren Beseitigung (Art. 21b Abs. 1 VE-AIG). Er kann Beschlüsse des GA nach dem neuen Artikel 14a Absatz 1 FZA über Schutzmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 genehmigen und sie umsetzen, soweit sie nicht direkt anwendbar sind (Art. 21b Abs. 1 VE-AIG).

Trifft der GA des FZA keinen Beschluss, so kann der Bundesrat das Schiedsgericht gemäss neuem Artikel 14a Absätze 2 und 4 FZA anrufen (Art. 21b Abs. 2 VE-AIG). Stellt das Schiedsgericht gemäss neuem Artikel 14a Absätze 3 und 5 FZA fest, dass die Voraussetzungen nach den genannten Bestimmungen erfüllt sind, so kann er Schutzmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 ergreifen (Art. 21b Abs. 2 VE-AIG).

Abs. 3

Gemäss Absatz 3 kann der Bundesrat trotz einem negativen Entscheid des Schiedsgerichts selbst vorübergehende geeignete Schutzmassnahmen gemäss Absatz 6 und 7 ergreifen, wenn er zum Schluss kommt, dass die Probleme derart gross sind, dass Massnahmen erforderlich erscheinen. Sollen diese Massnahmen länger als 12 Monate dauern, muss der Bundesrat innerhalb dieser Frist der Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage unterbreiten. Die Massnahmen des Bundesrates gelten jedoch über diese Frist hinaus bis zum Entscheid des Parlaments über die Vorlage.

Wenn der Bundesrat beziehungsweise die Bundesversammlung solche Massnahmen ergreift, könnte die EU ihrerseits ein Streitbeilegungsverfahren anstreben, wenn sie der Ansicht ist, dass diese Massnahmen – da ausserhalb der Schutzklausel – das FZA verletzen. Diesfalls könnte es gegebenenfalls zu Ausgleichsmassnahmen in den Binnenmarktabkommen (ausgenommen dem Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens) kommen.

Die konkretisierte Schutzklausel sowie das im Institutionellen Protokoll festgelegte Streitbeilegungsverfahren mit der Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen stellen wesentliche Neuerungen im Vergleich zum geltenden FZA dar. Neu sieht das FZA selber einen Mechanismus für den Fall vor, dass eine Vertragspartei vom FZA abweicht. Dieser Mechanismus greift auch, falls die Schweiz trotz negativem Entscheid des Schiedsgerichts befristete Schutzmassnahmen in Anwendung von Artikel 21b Absatz 3 VE-AIG ergreift. Es ist davon auszugehen, dass das Bundesgericht diesen neuen Mechanismus berücksichtigen wird, wenn es seine Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen innerstaatlichem Recht und dem FZA im Falle von Normenkonflikten überprüft.

Abs. 4

Ergreift die EU Schutzmassnahmen gegen die Schweiz, ist der Bundesrat für das all-fällige Ergreifen von Ausgleichsmassnahmen im Geltungsbereich des FZA gegenüber der EU zuständig.

Abs. 5

Der Bundesrat kann das Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen nach Absatz 1 in der ganzen Schweiz, in einer bestimmten Region oder einer bestimmten Branche gestützt auf geeignete Indikatoren, insbesondere in den Bereichen der Zuwanderung, des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherheit, des Wohnungswesens und des Verkehrs, prüfen (Art. 21*b* Abs. 5 Satz 1 VE-AIG). Er kann also die Auslösung der Schutzklausel prüfen, wenn geeignete Indikatoren auf schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme hinweisen. Er muss aber die Auslösung der Schutzklausel prüfen, wenn die gestützt auf das FZA ausgelöste Nettozuwanderung, die Zunahme der Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, der Arbeitslosigkeit oder des Sozialhilfebezugs einen vom Bundesrat festgelegten Schwellenwert für die ganze Schweiz überschreitet (Art. 21*b* Abs. 5 Satz 2 VE-AIG).

1. Satz (Indikatoren)

Die Auflistung der Indikatoren ist in Artikel 21*b* Absatz 5 Satz 1 VE-AIG nicht abschliessend. Als relevante Bereiche für die zu berücksichtigenden Indikatoren sind beispielhaft die Zuwanderung, der Arbeitsmarkt (z.B. Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeit- und Lohnentwicklung, Spesenentschädigungen), die soziale Sicherheit (z.B. umfassende Betrachtung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der Ergänzungsleistungen), das Wohnungswesen (z.B. Nachfrage nach Wohnraum, Wohnungsknappheit) und der Verkehr (z.B. Staustunden) aufgeführt.

2. Satz (Schwellenwerte)

Die Prüfung der Aktivierung der Schutzklausel muss erfolgen, wenn ein Schwellenwert überschritten wird. In Artikel 21*b* Absatz 5 Satz 2 VE-AIG werden daher die Nettozuwanderung aus der EU, Grenzgängerbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug aufgelistet, für welche Schwellenwerte auf Verordnungsstufe definiert werden sollen. Die Schwellenwerte sollen so festgelegt werden, dass sie eine ausserordentliche Situation anzeigen, die schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme vermuten lässt. Gleichzeitig soll der Bundesrat die Schwellenwerte so festlegen, dass sie realistischerweise auch erreicht werden können.

Im Bereich der Zuwanderung könnte es sich um eine ausserordentlich hohe Nettozuwanderung aus der EU handeln. Der Schwellenwert bei der Nettozuwanderung könnte beispielsweise berechnet werden, in dem der EU-Wanderungssaldo (Einwanderung minus Auswanderung) eines Jahres ins Verhältnis gesetzt wird mit der gesamten ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz. Auf nationaler Ebene könnte dieser Schwellenwert auf 0,74 Prozent festgelegt werden (d.h. ab einer Nettozuwanderung von gerundet 0,8 % und darüber müsste die Auslösung der Schutzklausel geprüft werden).

Bei der Grenzgängerbeschäftigung könnte beispielsweise die Veränderung im Grenzgängerbestand binnen eines Jahres im Verhältnis zur Anzahl der Erwerbstätigen des Vorjahres beigezogen werden. Diese würde somit den Beitrag der EU-Grenzgängerbeschäftigung zum Wachstum der Beschäftigung in einem Jahr messen.

Es könnte ein Schwellenwert von 0,34 Prozent festgelegt werden, das heisst die Prüfung der Auslösung der Schutzklausel würde bei einem jährlichen Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung um gerundet 0,4 Prozent und höher erfolgen.

Im Bereich des Arbeitsmarkts könnte eine starke Zunahme der Arbeitslosigkeit, wie sie in der Vergangenheit etwa nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 oder der Covid-Krise im Jahr 2020 zu beobachten war, als Auslöser festgelegt werden. Konkret könnte die Veränderung der Arbeitslosigkeit auf nationaler Ebene im Vergleich zum Vorjahr herangezogen werden. Gemessen würde hier nicht nur die Veränderung der Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, sondern der allgemeinen Arbeitslosigkeit in der Schweiz, da diese ein verlässlicher Krisenindikator ist. Bei der Arbeitslosigkeit dürfte es schwieriger sein, einen direkten Zusammenhang zwischen der Anwendung des FZA und der Zunahme der Arbeitslosigkeit zu belegen. Dies rechtfertigt einen höheren Schwellenwert. Der Schwellenwert könnte beispielsweise auf 30 Prozent festgesetzt werden. Nimmt die Arbeitslosigkeit in einem Jahr um mehr als 30 Prozent zu, so müsste die Prüfung der Schutzklausel erfolgen.

Es besteht ein Kostenrisiko für die Kantone und Gemeinden, wenn die Sozialhilfekosten als Folge der Anwendung des FZA zunehmen. Der Bundesrat soll deshalb die Anwendung der Schutzklausel auch dann prüfen, wenn eine starke Zunahme des Sozialhilfebezugs durch Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten beobachtet wird. Hierfür könnte die Zunahme der Anzahl Sozialhilfebeziehenden mit Staatsangehörigkeit der EU-Mitgliedstaaten auf gesamtschweizerischer Ebene herangezogen werden. Der Schwellenwert könnte beispielsweise auf 12 Prozent festgelegt werden.

Die Schwellenwerte, welche gemäss den Beispielen oben zu einer Prüfung der Schutzklausel geführt hätten, wären im Zeitraum 2011 bis 2023 insgesamt viermal erreicht worden (2011 und 2022 bei der Grenzgängerbeschäftigung, 2013 bei der Nettozuwanderung und 2020 bei der Arbeitslosigkeit, siehe nachfolgende Tabelle 2.3.8.1.1[1]).

Tabelle 2.3.8.1.1 (1): Berechnung der jährlichen nationalen Schwellenwerte seit 2002

Jahr	EU- Nettozuwan- dung (%)	EU- Grenzgängerbe- schäftigung (%)	Veränderung der Arbeitslosigkeit (%)	Veränderung des Sozialhilfebezugs von EU-Staats- angehörigen (%)
2002	0,2	n/a	+50	n/a
2003	0,3	n/a	+45	n/a
2004	0,3	n/a	+5	n/a
2005	0,3	n/a	-3	n/a

2006	0,4	n/a	-11	n/a
2007	0,7	n/a	-17	-4
2008	0,9	n/a	-7	-3
2009	0,6	n/a	+44	+7
2010	0,5	n/a	+4	+4
2011	0,7	0,4	-19	+6
2012	0,7	0,3	+2	+11
2013	0,8	0,2	+9	+6
2014	0,7	0,2	0	+4
2015	0,6	0,2	+4	+2
2016	0,5	0,2	+5	+2
2017	0,4	0,2	-4	0
2018	0,3	0,1	-17	-4
2019	0,4	0,2	-9	-4
2020	0,5	0,0	+36	-1
2021	0,4	0,3	-6	-6
2022	0,6	0,4	-28	-7
2023	0,7	0,2	-6	0
2024	0,6	0,2	+20	

Quelle: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte des BFS (STATPOP) und Ausländerstatistik 2024 des SEM für die Nettozuwanderung, Grenzgängerstatistik des BFS (GGS) und Statistik der Unternehmensstruktur des BFS (STATENT) für die Grenzgängerrate, Arbeitsmarktstatistik des SECO für die Arbeitslosigkeit, Sozialhilfestatistik (ausländische Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote der wirtschaftlichen Sozialhilfe) des BFS für den Sozialhilfebezug.

Erläuterungen zur Berechnung der jährlichen Schwellenwert in der Tabelle 2.3.8.1.1 (1): Bei der EU-Nettozuwanderung wird der jährliche Wanderungssaldo ins Verhältnis gesetzt zur gesamten ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zu Jahresbeginn. Die Zuwachsrate der EU-Grenzgängerbeschäftigung wird berechnet, indem die Veränderung des Grenzgängerbestands ins Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten gemäss Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des Vorjahres gesetzt wird. Für das Jahr 2024 wird die Veränderung des Grenzgängerbestands zur Beschäftigung des vorletzten Jahres (2022) ins Verhältnis gesetzt, da noch kein Wert für 2023 aus der STATENT vorliegt. Bei der Veränderung der Arbeitslosigkeit wird die jährliche Veränderung der Anzahl aller gemeldeten arbeitslosen Personen in der Schweiz gemäss SECO betrachtet. Beim Sozialhilfebezug wird die jährliche Veränderung der Anzahl Sozialhilfebeziehender mit Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates berechnet. Bei der Grenzgängerrate und bei der Veränderung des Sozialhilfebezugs sind Zahlen gemäss obiger Definition erst ab 2011, resp. 2007 verfügbar. Im Rahmen der Erarbeitung des Monitorings zur Schutzklausel wird geprüft, welche Statistiken geeignet sind, um zeitnah und verlässlich die Schwellenwerte aus der Schutzklausel zu überwachen (s. Ziff. 2.3.7.3.1).

Abs. 6

Im Absatz 6 wird festgehalten, welche Schutzmassnahmen beziehungsweise Ausgleichsmassnahmen der Bundesrat ergreifen kann: Bestimmte Zulassungsvoraussetzungen nach den Artikeln 18–29 AIG und die Abweichungen nach 30 AIG können auch für Personen angewendet werden, für die das FZA zur Anwendung kommt (Festlegung von Höchstzahlen, Schaffung eines Vorrangs der inländischen Arbeitskräfte, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Bedingungen für die Zulassung von Nichterwerbstätigen). Zudem kann als Schutzmassnahme bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit der Entzug des Aufenthaltsrechts in Abweichung von Artikel 61a VE-AIG vorgesehen werden. Weiter soll es möglich sein, die Dauer der Stellensuche einzuschränken und die Einhaltung der Aufenthaltsvoraussetzungen für einen vorgesehenen Aufenthalt von mehr als drei Monaten bereits zum Zeitpunkt der Einreise zu prüfen.

Bei den vorgeschlagenen Schutzmassnahmen handelt es sich um Massnahmen, die grösstenteils im AIG bereits für Drittstaatsangehörige vorgesehen sind. Damit kann die Schutzklausel bei ihrer Anrufung in kurzer Zeit ihre Wirkung entfalten, ohne den Gesetzgebungsprozess durchlaufen zu müssen. Die Massnahmen «Beschränkung der Dauer der Stellensuche und frühere Prüfung der Aufenthaltsvoraussetzungen» sind nicht im AIG vorgesehen, sind aber genügend bestimmt, damit der Bundesrat diese Massnahmen in einer gesetzvertretenden Verordnung erlassen kann.

Die aufgeführten Schutzmassnahmen sind alle geeignet, ernsthafte wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten der Schweiz abzufedern und einzugrenzen. Zum Beispiel kann mit der Festlegung von Höchstzahlen und der Schaffung eines Inländervorrangs die Zuwanderung gebremst und damit Schwierigkeiten in verschiedenen Bereichen (z.B. Wohnungswesen) entgegengewirkt werden. Mit der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie mit dem Erlöschen des Aufenthaltsrechts bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit werden hingegen vor allem wirtschaftliche Schwierigkeiten wie die Belastung der Sozialhilfe und Sozialversicherungen entgegengewirkt. Diese

letzteren Massnahmen zielen auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich bereits in der Schweiz aufhalten.

Abs. 7

Die Massnahmen nach Absatz 6 müssen Rechte nach dem FZA betreffen, geeignet sein und zeitlich und in ihrem Umfang begrenzt sein. Die geplanten Schutzmassnahmen müssen ausserdem angemessen sein und in direktem Zusammenhang mit der Beseitigung der Probleme im Sinne von Absatz 1 stehen. FZA-kompatible Massnahmen zur Behebung eines Problems sind vorgängig zu prüfen und gegebenenfalls als mildere Massnahme zu bevorzugen. Der Bundesrat kann nationale, oder auch regionale (ein oder mehrere Kantone) und branchenspezifische Schutzmassnahmen treffen, wenn die Prüfung aufzeigt, dass die Anwendung des FZA nicht auf nationaler Ebene zu schwerwiegenden Problemen führt, sondern der Zusammenhang nur in einer Region oder einer Wirtschaftsbranche besteht. Dadurch dürfte die entsprechende Schutzmassnahme auch als verhältnismässig gelten.

Abs. 8

Sollten die Massnahmen nach Absatz 6 nicht genügen oder werden andere Massnahmen in Abweichung des FZA, die eine Gesetzesänderung erfordern, z.B. in den Bereichen des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherheit oder des Wohnungswesens oder des Verkehrs als notwendig erachtet, so unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung zusätzliche oder andere Massnahmen, falls notwendig im dringlichen Verfahren (Art. 165 BV).

Abs. 9

Der Bundesrat hört die zuständigen parlamentarischen Kommissionen, die Kantone und die Sozialpartner vor dem Stellen eines Antrags gemäss Absatz 1, vor dem Ergreifen von Schutzmassnahmen oder Ausgleichsmassnahmen nach den Absätzen 1-4 oder wenn er beabsichtigt, auf das Stellen eines Antrags gemäss Absatz 1 trotz Überschreitung eines nach Absatz 5 zweiter Satz festgelegten Schwellenwertes zu verzichten an.

Abs. 10

Ausserdem soll jedem Kanton die Möglichkeit gegeben werden, dem Bundesrat zu beantragen, die Aktivierung der Schutzklausel zu prüfen, wenn im Kanton schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme vorliegen. Die Auswirkungen des FZA sind regional sehr unterschiedlich. Dies zeigt sich in der Nettozuwanderung und insbesondere auch in der Grenzgängerbeschäftigung. Gewisse Grenzkantone weisen dabei überproportional hohe Grenzgängerzahlen im Vergleich zum Rest der Schweiz auf. Dementsprechend können auch Schwierigkeiten bei der Anwendung des FZA regional begrenzt sein. Um dieser besonderen Situation der Grenzkantone Rechnung zu tragen, wird als Schwellenwert unter anderem auch die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung vorgesehen (siehe Abs. 5).

Ein solches Antragsrecht für die Kantone umfasst die Möglichkeit bei Bedarf und mit entsprechender Begründung dem Bundesrat zu beantragen, das Verfahren zur Aktivierung der Schutzklausel auszulösen, deren Schutzmassnahmen auf einen oder mehrere Kantone beschränkt sind. Ist einer der nationalen Schwellenwerte erreicht, führt der Antrag zu einer obligatorischen Prüfung der Aktivierung der Schutzklausel. Zwar

hat der Bundesrat gemäss Artikel 21b Absatz 5 VE-AIG ohnehin die Pflicht, in diesen Fällen die Aktivierung der Schutzklausel zu prüfen. Der Mehrwert des Antragsrechts der Kantone besteht jedoch darin, dass sie vorschlagen können, auch kantonal oder regional beschränkte Schutzmassnahmen einzuführen, indem sie nachweisen, dass auf ihrem Gebiet besondere, ernsthafte wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten vorliegen, die auf die Anwendung des FZA zurückzuführen sind. Der Bundesrat bleibt aber auch bei einem entsprechenden kantonalen Antrag frei, schweizweite Schutzmassnahmen zu ergreifen. Ist kein nationaler Schwellenwert überschritten, kann der Bundesrat gestützt auf einen kantonalen Antrag ebenfalls eine Prüfung der Aktivierung der Schutzklausel vornehmen. Bestehen starke Hinweise auf eine besondere kantonale Problematik, beispielsweise gestützt auf weitere Indikatoren, kann sich eine solche Prüfung aufdrängen, der Bundesrat behält indes einen Ermessensspielraum.

Art. 41c Sozialhilfe von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA

Allgemeines

Der Ausschluss von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA und deren Familienangehörigen von der Sozialhilfe ist heute in Artikel 29a AIG geregelt, soweit diese sich lediglich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, und in Artikel 61a AIG im Falle einer unfreiwilligen Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der ersten zwölf Monate des Aufenthalts.

Artikel 41c VE-AIG übernimmt den Inhalt der Artikel 29a und 61a AIG für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU und der EFTA (Abs. 1 Bst. a und d). Zusätzlich sieht er zwei neue Situationen vor, die zu einem Sozialhilfeausschluss führen und ausschliesslich Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten betreffen (Abs. 1 Bst. b und c). Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (s. Ziff. 2.3.10.2.3).

Aus Gründen der Systematik ist es sinnvoll, diese Bestimmung im 6. Kapitel des AIG («Regelung des Aufenthalts») zu integrieren, da sie nicht die «Zulassungsvoraussetzungen» im Sinne des 5. Kapitels betrifft. Vielmehr regelt sie die Rechte und Pflichten von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU und der EFTA während ihres Aufenthalts, in erster Linie den Sozialhilfeausschluss.

Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA, die von ihrem Anspruch auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz Gebrauch machen, ohne ihren Wohnsitz im Ausland aufzugeben (Grenzgängerinnen und Grenzgänger), erhalten ausschliesslich in ihrem Wohnsitzstaat Sozialhilfeleistungen (s. Art. 20 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977³⁰² über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger und Art. 70 Abs. 4 der Verordnung [EG] Nr. 883/2004³⁰³). Es ist daher nicht notwendig, sie in dieser Bestimmung ausdrücklich auszuschliessen.

Abs. 1

³⁰² SR 851.1

³⁰³ SR 0.831.109.268.1

Der Klarheit halber wurde die in den Artikeln 29a und 61a AIG verwendete Formulierung im Sinne eines «Nichtbestehens eines Sozialhilfeanspruchs» durch den «Sozialhilfeausschluss» ersetzt. Dadurch kommt der von der Schweiz im Bereich der Sozialhilfe für bestimmte Personenkategorien verfolgte restriktive Ansatz deutlicher zum Ausdruck.

Bst. a

Gemäss Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG ist die Schweiz nicht verpflichtet, Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, die weder Arbeitnehmende noch Selbstständige sind beziehungsweise denen dieser Status nicht erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der Stellensuche nach den ersten drei Monaten des Aufenthalts (Art. 6) einen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren, sofern sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden (Art. 14 Abs. 4 Bst. b).

Obwohl dies aus Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG nicht klar hervorgeht, präzisiert die Europäische Kommission, dass die Richtlinie zulässt, dass sowohl Arbeitsuchende, die noch nicht im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet haben, als auch jene, die zuvor beschäftigt waren, aber das Recht auf Daueraufenthalt noch nicht erworben haben und denen der Status als Erwerbstätige im Aufnahmestaat nicht erhalten bleibt, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können (s. Punkt iii).³⁰⁴

Buchstabe a betrifft Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die anfänglich zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz einreisen oder die nach dem Verlust des Status als Erwerbstätige eine Stelle suchen, sowie ihre Familienangehörigen. Im Gegensatz zu Artikel 29a AIG sind nicht allgemein Ausländerinnen und Ausländer betroffen, da die Zulassung von Staatsangehörigen von Drittstaaten einzig zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz im AIG nicht geregelt ist.

Die Gemeinsame Erklärung über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts präzisiert, dass die persönliche Situation der Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen in einem solchen Fall nicht einzeln geprüft werden muss.³⁰⁵

Bst. b

Nach Artikel 6 der Richtlinie 2004/38/EG haben Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten das Recht auf Aufenthalt in der Schweiz während eines Zeitraums von bis zu drei Monaten, wobei sie lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein müssen und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen brauchen. Ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten, die sie begleiten oder ihnen nachziehen, müssen lediglich im Besitz eines gültigen Reisepasses sein.

³⁰⁴ Ziff. 11.1.3 der Bekanntmachung der Kommission C/2023/8500 – Leitfaden zum Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger und ihrer Familien, ABl. C, C/2023/1392, 22.12.2023 unter: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> > Suche > 52023XC01392.

³⁰⁵ Siehe Änderungsprotokoll vom xx.xx.2025 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Gemeinsame Erklärung über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts.

Während dieser drei Monate können Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die nicht als Arbeitnehmende oder Selbstständige gelten oder diesen Status beibehalten, und ihre Familienangehörigen von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden (Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG).

Buchstabe b hält ausdrücklich fest, dass Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich ohne Status als Erwerbstätige in der Schweiz aufhalten, sowie ihre Familienangehörigen während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Damit macht der Gesetzgeber von einer in Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch. Diesen bedingungslosen Anspruch auf einen Aufenthalt in der Schweiz während bis zu drei Monaten gibt es im EFTA-Übereinkommen nicht, weshalb der Sozialhilfeausschluss auch nicht auf die Staatsangehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten erweitert werden muss (*Status quo*).

Buchstabe b soll die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland senken und stellt somit ein mit der Migrationspolitik vereinbares Instrument zur Steuerung der Zuwanderung dar. Er betrifft nur Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten bei ihrer Ankunft in der Schweiz und gilt für einen begrenzten Zeitraum von drei Monaten. Oft werden die betroffenen Personenkategorien bereits auf kantonsrechtlicher Ebene von der Sozialhilfe ausgeschlossen (z. B. Touristinnen und Touristen, Studierende), da sie für die kurze Aufenthaltszeit in der Regel keinen Wohnsitz in der Schweiz haben. Der Ausschluss von der Sozialhilfe hat also begrenzte materielle und zeitliche Auswirkungen und lässt den Kernbereich der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt (Art. 115 BV i. V. m. Art. 121 Abs. 1 BV; s. auch Ziff. 2.3.10.2.3).

Die Gemeinsame Erklärung über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts präzisiert, dass die persönliche Situation in einem solchen Fall nicht einzeln geprüft werden muss (s. Punkt i).³⁰⁶

Bst. c

Nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2004/38/EG haben nichterwerbstätige Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten (z. B. Pensionierte, Studierende, Rentenbeziehende) das Recht auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie für sich und ihre Familienangehörigen über ausreichende Mittel verfügen, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen der Schweiz in Anspruch nehmen müssen. Im Gegensatz zur Richtlinie 2004/38/EG sieht das EFTA-Übereinkommen den automatischen Verlust des Aufenthaltsrechts vor, wenn die finanziellen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind (Art. 23 Abs. 8 Anhang K Anlage 1), weshalb dieser Ausschluss auch nicht auf Staatsangehörige der EFTA-Mitgliedstaaten erweitert werden muss (*Status quo*).

Buchstabe c regelt den Sozialhilfeausschluss für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich ohne Status als Erwerbstätige in der Schweiz aufhalten, da ihr Aufenthaltsrecht davon abhängt, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel ver-

³⁰⁶ Siehe Änderungsprotokoll vom xx.xx.2025 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Gemeinsame Erklärung über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts.

fügen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b und 14 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG zur Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts). Dieser Sozialhilfeausschluss ist also eine Folge der Voraussetzung, über genügend finanzielle Mittel zu verfügen. Wenn eine nichterwerbstätige Person in der Schweiz um Sozialhilfeleistungen ersucht, nimmt die für die Ausrichtung dieser Leistungen zuständige Behörde eine individuelle Prüfung vor (s. Punkt ii, *a contrario*).

In Übereinstimmung mit dem FZA präzisiert Buchstabe c im zweiten Teil, dass die Kantone die Ausnahmen festlegen und zum Beispiel punktuelle oder kurzfristige finanzielle Unterstützungen zur Bewältigung spezifischer Situationen gewähren können. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass betroffene Personen trotz dem Sozialhilfeausschluss ein Anrecht auf Nothilfe haben, denn dieses Grundrecht auf Existenzsicherung erstreckt sich auf alle Personen, unabhängig davon, welchen aufenthaltsrechtlichen Status sie haben (Art. 12 BV)³⁰⁷.

Buchstabe c soll die Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland senken und stellt somit ein mit der Migrationspolitik vereinbares Instrument zur Steuerung der Zuwanderung dar. Er betrifft nur Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die sich ohne Status als Erwerbstätige in der Schweiz aufhalten und für sich und ihre Familienangehörigen nicht oder nicht mehr über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.³⁰⁸ Die Regelung hat also begrenzte materielle und zeitliche Auswirkungen und lässt den Kernbereich der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt (Art. 115 BV i. V. m. Art. 121 Abs. 1 BV; s. auch Ziff. 2.3.10.2.3). Diese Personen haben in der Regel bereits auf kantonsrechtlicher Ebene keinen Anspruch auf Sozialhilfe.

Bst. d

Nach Artikel 2 Absatz 1 Anhang K Anlage 1 des EFTA-Übereinkommens können Staatsangehörige der EFTA-Mitgliedstaaten, die zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz einreisen oder nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses mit einer Dauer von weniger als einem Jahr in der Schweiz bleiben, während der Dauer des Aufenthaltes zu diesem Zweck von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

Buchstabe d schliesst diese Personen entsprechend der im EFTA-Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeit explizit von der Sozialhilfe aus.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Artikeln 29a und 61a AIG in der Botschaft vom 4. März 2016³⁰⁹ zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) verwiesen.

Abs. 2

Bst. a

Artikel 41c VE-AIG bezieht sich auf Personen, die von ihrem Aufenthaltsrecht lediglich zur Stellensuche (EU/EFTA) oder von ihrem Aufenthaltsrecht als Nichterwerbstätige während bis zu drei Monaten (EU) oder während mehr als drei Monaten (EU) Gebrauch machen.

³⁰⁷ BGE 121 I 367 E. 2d.

³⁰⁸ EuGH, Urteil vom 11. November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358.

³⁰⁹ BBl 2016 3007, 3053.

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen, die das Recht auf Daueraufenthalt erworben haben (neuer Art. 7e des FZA sowie Art. 16 und 17 der Richtlinie 2004/38/EG), sind von diesem Artikel nicht betroffen, da dieses Recht, sobald es erworben ist, nicht unter die in Kapitel III der Richtlinie 2004/38/EG aufgeführten Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht (Art. 6–15) fällt. Der Klarheit halber präzisiert Absatz 2 Buchstabe a deshalb, dass Absatz 1 für sie nicht gilt.

Bst. b

Buchstabe b regelt die besondere Situation der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA, die eine Niederlassungsbewilligung besitzen. Die Erteilung und der Widerruf der Niederlassungsbewilligung richten sich ausschliesslich nach dem AIG. Die Niederlassungsbewilligung wird unbefristet und ohne Bedingungen erteilt (Art. 34 AIG) und kann widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Der Widerruf muss verhältnismässig sein (Art. 96 AIG). Da Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU und der EFTA mit einer Niederlassungsbewilligung in einem gewissen Masse Sozialhilfeleistungen beziehen können, ist Absatz 1 auf sie nicht anwendbar.

Abs. 3

Nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG haben Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten nach einem rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren das Recht auf Daueraufenthalt in der Schweiz.

Für die Berechnung dieser Zeitdauer hält der neue Artikel 7e FZA fest, dass die Schweiz beschliessen kann, Zeiträume von sechs Monaten oder mehr, in denen die Person vollständig auf Sozialhilfe angewiesen ist, nicht zu berücksichtigen.

Absatz 3 schliesst gemäss der im aufdatierten FZA vorgesehenen Möglichkeit Zeiträume von sechs Monaten oder mehr, in denen Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten vollständig auf Sozialhilfe angewiesen sind, von dieser Berechnung aus. Zum Begriff der Sozialhilfe wird auf die Normen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)³¹⁰ und das Rundschreiben des SEM «Erläuterungen mit allgemeinen Ausführungen zur Sozialhilfe»³¹¹ verwiesen: So ist vollumfänglich von der Sozialhilfe abhängig, wer nicht in der Lage ist, die materielle Grundsicherung aus eigenen Mitteln zu decken und daher eine finanzielle Unterstützung bezieht. Ziel der grundversorgenden Sozialhilfe ist die reine Existenzsicherung einer Person ohne weitergehende fachliche Zielsetzungen wie Integration, Aus- und Weiterbildung oder Familienförderung usw.

³¹⁰ www.skos.ch > SKOS-Richtlinien.

³¹¹ Rundschreiben des SEM vom 2. Februar 2021 «Erläuterungen mit allgemeinen Ausführungen zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD)» unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > 3 Aufenthaltsregelung > Anhang zu Ziffer 3.4.5 und Ziffer 8.11.

Art. 61a Verlust des Status als Erwerbstätige und des Aufenthaltsrechts von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten

Das Ziel von Artikel 61a AIG, die Rechtsstellung der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten bei Beendigung der selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit zu regeln, ist nach wie vor gegeben. Der Artikel muss jedoch totalrevidiert werden, um den Änderungen aus der (Teil-)Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG Rechnung zu tragen. Die Verweise im geltenden Absatz 1 auf die Kurzaufenthaltsbewilligung und das Aufenthaltsrecht sind nicht mehr relevant, die Absätze 2, 3 und 4 stehen im Widerspruch zur Richtlinie 2004/38/EG bezüglich der Aufrechterhaltung des Status als Erwerbstätige, und Situationen nach Absatz 5 sind in der Richtlinie 2004/38/EG bereits klar geregelt (vorübergehende Arbeitsunfähigkeit durch Art. 7 Abs. 3 Bst. a und das aktuell geltende Verbleiberecht durch Art. 17 der Richtlinie 2004/38/EG).

Betroffen sind hier Erwerbstätigkeiten, die im Aufnahmestaat ausgeübt werden, unabhängig von deren Art (selbstständig oder unselbstständig) und von der Art des geschlossenen Arbeitsvertrags³¹², solange es sich um tatsächliche und echte Tätigkeiten handelt, wobei solche Tätigkeiten ausser Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen³¹³.

Personen, die das Recht auf Daueraufenthalt erworben haben oder eine Niederlassungsbewilligung besitzen, verlieren ihren Status als Erwerbstätige, nicht aber ihr Recht auf Daueraufenthalt oder ihre Niederlassungsbewilligung. Denn das Recht auf Daueraufenthalt unterliegt nicht den Voraussetzungen nach Kapitel III der Richtlinie 2004/38/EG (Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG), und die Niederlassungsbewilligung wird unbefristet und ohne Bedingungen erteilt (Art. 34 Abs. 1 AIG).

Abs. 1

Nach Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 2004/38/EG bleibt bei Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten die Erwerbstätigeneigenschaft während mindestens sechs Monaten erhalten, wenn sie sich bei ordnungsgemäss bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach Ablauf ihres auf *weniger als ein Jahr* befristeten Arbeitsvertrags oder bei im Laufe der *ersten zwölf Monate* eintretender unfreiwilliger Arbeitslosigkeit dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung stellen. Das Aufenthaltsrecht steht ihnen zu, solange sie diese Voraussetzungen erfüllen (Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG).

Der Absatz 1 regelt den Verlust des Status als Erwerbstätige und des damit verbundenen Aufenthaltsrechts von mehr als drei Monaten gemäss dem FZA *de lege*, wenn die selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit während höchstens zwölf Monaten ausgeübt wurde (s. EuGH-Urteil Gusa³¹⁴).

Wenn die Person sich nicht als Stellensuchende beim zuständigen Arbeitsamt anmeldet, erlischt ihr Aufenthaltsrecht als selbstständig oder unselbstständig erwerbstätige Person mit Beendigung der Erwerbstätigkeit. Wenn sie sich anmeldet, erlischt es

³¹² EuGH, Urteil vom 11. April 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, Rn 48.

³¹³ EuGH, Urteil vom 23. März 1982, Levin, C-53/81, EU:C:1982:105, Rn 17.

³¹⁴ EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Gusa, C-422/16, EU:C:2017:1004, Rn 36.

sechs Monate nach der Beendigung der Erwerbstätigkeit. Damit macht der Gesetzgeber vom Handlungsspielraum der Richtlinie 2004/38/EG («mindestens sechs Monate») Gebrauch.

Die persönliche Situation muss jeweils nicht im Einzelfall beurteilt werden.

Abs. 2

Nach Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie 2004/38/EG bleibt Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten die Erwerbstätigeneigenschaft erhalten, wenn sie sich bei ordnungsgemäss bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach *mehr als einjähriger* Beschäftigung dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung stellen.

Absatz 2 regelt den Verlust des Status als Erwerbstätige und des damit verbundenen Aufenthaltsrechts von mehr als drei Monaten gemäss dem FZA *de lege*, wenn die selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit im Zeitpunkt der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit während mehr als zwölf Monaten ausgeübt wurde.

- Buchstabe a regelt den Fall, in dem Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten sich nicht innerhalb der vom Bundesrat festgelegten Frist als Stellensuchende beim zuständigen Arbeitsamt melden.
- Buchstabe b bezieht sich auf den Fall, in dem Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten nicht vorhaben, ernsthaft und in gutem Glauben mit dem zuständigen Arbeitsamt zusammenzuarbeiten, um innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Stelle zu finden.
- Buchstabe c betrifft den Fall, in dem für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten nach einem längeren Zeitraum ohne Erwerbstätigkeit (ein bis zwei Jahre Arbeitslosenentschädigung + sechs Monate) objektiv betrachtet keine realistische Aussicht mehr darauf besteht, eine neue Stelle zu finden. In diesem Fall verfehlt die Zusammenarbeit das Ziel, innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Stelle zu finden.³¹⁵ Bevor der Verlust des Status als Erwerbstätige und des Aufenthaltsrechts festgestellt wird (Feststellungsverfügung über das Nichtbestehen von Rechten, Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG), hört die Behörde die Person an (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Diese muss glaubhaft machen, dass Aussicht darauf besteht, in absehbarer Zeit eine neue Stelle zu finden, auch wenn die Situation dies nicht vermuten lässt, sodass die Behörde die individuelle Situation der Person berücksichtigen kann.

Art. 61b Erlöschen des Aufenthaltsrechts von Staatsangehörigen der EFTA-Mitgliedstaaten

Die Bestimmungen des bisherigen Artikels 61a AIG sind für EFTA-Staatsangehörige weiterhin gültig. Ihr Inhalt wird daher im neuen Artikel 61b VE-AIG übernommen

³¹⁵ Siehe Änderungsprotokoll vom xx.xx.2025 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, Gemeinsame Erklärung über die Verweigerung der Sozialhilfe und die Aufenthaltsbeendigung vor Erwerb des Daueraufenthalts.

und entsprechend angepasst (kein Verweis mehr auf die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten). Einzig der Sozialhilfeausschluss nach unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses in den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts ist künftig in Artikel 41c VE-AIG geregelt, der die Sozialhilfe betreffend Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA zum Gegenstand hat.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zum bisherigen Artikel 61a AIG der Botschaft vom 4. März 2016³¹⁶ zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) verwiesen.

Art. 61c Nichtbestehen oder Erlöschen des Aufenthaltsrechts von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten bei Rechtsmissbrauch

Nach Artikel 35 der Richtlinie 2004/38/EG kann die Schweiz die Massnahmen erlassen, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte (d. h. auch das Recht auf Daueraufenthalt) im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug – beispielsweise durch Eingehung von Scheinehen – zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen.

Ein Rechtsmissbrauch liegt vor, wenn eine Person sich rechtliche Vorteile verschafft, indem sie dem Anschein nach die Regeln einhält, ohne jedoch tatsächlich deren Zweck zu verfolgen (s. EuGH-Urteil Emsland-Stärke³¹⁷).

Der neue Artikel 61c VE-AIG beinhaltet eine nicht abschliessende Liste von rechtsmissbräuchlichen Situationen, die zur Feststellung des Nichtbestehens oder des Erlöschens des (Dauer-)Aufenthaltsrechts führen, wenn es in missbräuchlicher Weise geltend gemacht wird. Diese Bestimmung gilt nicht für Staatsangehörige der EFTA-Mitgliedstaaten.

Die zuständige Behörde entscheidet jeweils unter Berücksichtigung aller Umstände im Einzelfall (Verhältnismässigkeitsprüfung; Art. 96 AIG).

Bst. b

Hier geht es um das missbräuchliche Erlangen von Vorteilen, die im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht nach Artikel 7 der Richtlinie 2004/38/EG stehen (insb. Sozialhilfeleistungen, Recht auf Daueraufenthalt), während der Wohnsitz im Herkunftsstaat der EU beibehalten wird. Der Wohnsitz einer Person befindet sich in dem Land, in dem sie die Absicht dauernden Verbleibens hat (s. Art. 23 des Zivilgesetzbuches³¹⁸).

Im Urteil 2C_5/2021 vom 2. Dezember 2021 legte das Bundesgericht die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA oder einer Grenzgängerbewilligung EU/EFTA näher dar. Es wurde festgehalten, dass eine erwerbstätige Person für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA gewillt sein muss, sich in der Schweiz niederzulassen. Ist die be-

³¹⁶ BBl 2016 3007 3054 ff.

³¹⁷ EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, Rn 52 und 53.

³¹⁸ SR 210

troffene Person hingegen als Grenzgängerin oder Grenzgänger im Sinne des FZA tätig, besteht der notwendige Wille zur Niederlassung in der Schweiz nicht und eine allenfalls bestehende Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA muss widerrufen und durch eine Grenzgängerbewilligung EU/EFTA ersetzt werden (Art. 23 VFP). Durch diese nachträgliche Präzisierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wurde im Bereich des FZA Klarheit geschaffen (s. Ziff. 3.1.2 des erläuternden Berichts zur Änderung des AIG «Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme»³¹⁹).

Mit der (teilweisen) Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG ändert sich nichts am Ziel des FZA. Die vorgängig genannte Rechtsprechung des Bundesgerichts behält also ihre Relevanz und wird weiterhin *mutatis mutandis* angewendet. Es wird weiterhin zwischen Personen, die sich in der Schweiz aufhalten, und Personen, die in der Schweiz als Grenzgängerin oder Grenzgänger erwerbstätig sind, unterschieden (Art. 13a VE-AIG). Durch diese Unterscheidung erhalten Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die ihren Wohnsitz im Aufnahmestaat haben, dort auch gewisse Rechte. Ohne Wohnsitz im Aufnahmestaat können sie sich nicht auf diese Rechte (z. B. Verbleiberecht) berufen. Die beiden Personenkategorien lassen sich also durch den Willen, sich in der Schweiz niederzulassen, unterscheiden.

Bst. c

Hier geht es um Aufenthalte von mehr als drei Monaten in der Schweiz, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt sind (Status als Erwerbstätige oder ausreichende finanzielle Mittel; s. Art. 7 der Richtlinie 2004/38/EG).

Nach Artikel 6 der Richtlinie 2004/38/EG haben Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Schweiz für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei sie lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein müssen und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen brauchen. Dem EuGH zufolge müssen Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die ein neuerliches Aufenthaltsrecht nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG in Anspruch nehmen möchten, das Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats nicht nur physisch verlassen, sondern auch ihren Aufenthalt im betreffenden Hoheitsgebiet tatsächlich und wirksam beendet haben, sodass bei ihrer Rückkehr in dieses Hoheitsgebiet nicht davon ausgegangen werden kann, dass ihr vorangegangener Aufenthalt in Wirklichkeit ununterbrochen fortbesteht. Sie können nicht dazu verpflichtet werden, sich während eines Mindestzeitraums, beispielsweise von drei Monaten, ausserhalb des Aufnahmestaats aufzuhalten, um sich auf ein neuerliches Aufenthaltsrecht nach dem genannten Artikel berufen zu können (EuGH-Urteil Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid³²⁰).

³¹⁹ Erläuternder Bericht, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home.html> > Das SEM > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme).

³²⁰ EuGH, Urteil vom 22. Juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, EU:C:2021:506, Rn 81 und 89.

Wie im französischen Recht (s. Art. L251-1 Abs. 3 des *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*³²¹) soll diese Bestimmung daher verhindern, dass Aufenthalte von weniger als drei Monaten aneinandergereiht werden mit dem Ziel, im betreffenden Hoheitsgebiet zu verbleiben, obwohl die Voraussetzungen für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten nicht erfüllt sind.

Bst. d

Hier geht es um Fälle, in denen der Anschein erweckt wird, eine (selbstständige oder unselbstständige) Erwerbstätigkeit auszuüben, mit dem einzigen Ziel, die Lebensgrundlagen mithilfe von Sozialleistungen zu finanzieren.

Das Bundesgericht hält fest, dass die Einreise in die Schweiz für eine fiktive beziehungsweise zeitlich sehr kurze Erwerbstätigkeit mit dem Ziel, von vorteilhafteren Sozialleistungen als im Heimat- oder einem anderen Mitgliedstaat der EU oder der EFTA zu profitieren, als missbräuchlich bezeichnet werden kann.³²² Dies deckt sich mit der Rechtsprechung des EuGH. In seinem Urteil Ninni-Orasche³²³ befand das Gericht, dass eine Situation, in der ein Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats eine kurzfristige unselbstständige Erwerbstätigkeit mit dem einzigen Ziel ausgeübt hat, im Aufnahmestaat in den Genuss von gewissen Unterstützungsleistungen zu kommen, als rechtsmissbräuchlich betrachtet werden kann.

Art. 61d Erlöschen des Aufenthaltsrechts von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten

Abs. 1

In der geltenden Version ist Artikel 61 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten gemäss dem FZA besitzen, da er sich auf das Erlöschen von «Bewilligungen» bezieht, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfallen. Auf ihre aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte verfügen (*Status quo*).

Dieser Absatz regelt das Erlöschen des Aufenthaltsrechts *de lege*. Bezüglich der Landesverweisung sei auf den neuen Artikel 7h FZA verwiesen.

Abs. 2

In der geltenden Version ist Artikel 62 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Aufenthaltsrecht von mehr als drei Monaten gemäss dem FZA besitzen, da er sich auf den

³²¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/2024-04-23 > Partie législative (Articles L110-1 à L837-4) > Livre II: Dispositions applicables aux citoyens de l'union européenne et aux membres de leur famille (Articles L200-1 à L286-2) > Titre V: décisions d'éloignement (Articles L251-1 à L253-1) > Chapitre I: Obligation de quitter le territoire français (Articles L251-1 à L251-8) > Section 1: Décision portant obligation de quitter le territoire français (Articles L251-1 à L251-2).

³²² S. BGE **131** II 339 E. 3.4 und **141** II 1 E. 2.2.1.

³²³ EuGH, Urteil vom 6. November 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600, Rn 41 und 46.

Widerruf von «Bewilligungen» bezieht, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfallen. Auf ihre aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte verfügen (*Status quo*).

Absatz 2 regelt die Fälle, in denen die zuständige Behörde das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von mehr als drei Monaten feststellen kann. Sie muss dabei den allgemeinen Grundsätzen und den Verfahrensgarantien gemäss den Artikeln 27–33 der Richtlinie 2004/38/EG Rechnung tragen (vorbehältlich Art. 28 Abs. 2 und 3; s. neuer Art. 7h des FZA, der diese Ausnahme vorsieht).

Abs. 3

Mit dieser Ausschlussklausel soll ein Dualismus vermieden werden, indem es der zuständigen Migrationsbehörde untersagt ist, eine Aufenthaltsbewilligung allein gestützt auf ein Delikt, für das ein Strafgericht bereits eine Strafe verhängt, jedoch keine Landesverweisung ausgesprochen hat, zu widerrufen (s. Botschaft vom 26. Juni 2013³²⁴ zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes [Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer]).

Art. 61e Erlöschen, Verweigerung und Widerruf des Rechts auf Daueraufenthalt

Abs. 1

In der geltenden Version ist Artikel 61 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Recht auf Daueraufenthalt gemäss dem FZA besitzen, da er sich auf das Erlöschen von «Bewilligungen» bezieht, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfallen.

Dieser Absatz regelt das Erlöschen des Rechts auf Daueraufenthalt von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und aus Gründen der Kohärenz auch von ihren Familienangehörigen *de lege*. Das ist deshalb gerechtfertigt, weil dieses durch die Richtlinie 2004/38/EG eingeführte Recht eine Neuerung darstellt, für die es im Schweizer Recht keine entsprechende Regelung gibt. Bezüglich der Landesverweisung sei auf den neuen Artikel 7h des FZA verwiesen.

Was die Abwesenheiten während mehr als zwei aufeinanderfolgenden Jahren anbelangt, sollen einfache Kurzbesuche in der Schweiz nicht genügen, um die Frist zu unterbrechen.

Abs. 2

In der geltenden Version ist Artikel 62 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Recht auf Daueraufenthalt gemäss dem FZA besitzen, da er sich auf den Widerruf von «Bewilligungen» bezieht, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfallen.

³²⁴ BBl 2013 5975, 6046.

Absatz 2 regelt die Fälle, in denen die zuständige Behörde das Recht auf Daueraufenthalt von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und aus den oben genannten Kohärenzgründen auch von ihren Familienangehörigen verweigern oder widerrufen kann. Sie muss dabei den allgemeinen Grundsätzen und den Verfahrensgarantien gemäss den Artikeln 27–33 der Richtlinie 2004/38/EG Rechnung tragen (vorbehaltlich Art. 28 Abs. 2 und 3; s. neuer Art. 7h des FZA, der diese Ausnahme vorsieht).

Abs. 3

Mit dieser Ausschlussklausel soll ein Dualismus vermieden werden, indem es der zuständigen Migrationsbehörde untersagt ist, eine Aufenthaltsbewilligung allein gestützt auf ein Delikt, für das ein Strafgericht bereits eine Strafe verhängt, jedoch keine Landesverweisung ausgesprochen hat, zu widerrufen (s. Botschaft vom 26. Juni 2013³²⁵ zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes [Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer]).

Art. 64 Abs. 1 Bst. d

In der geltenden Version ist Artikel 64 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA besitzen, da er sich auf die ordentliche Wegweisungsverfügung gegenüber Ausländerinnen oder Ausländern bezieht, die nicht oder nicht mehr in Besitz einer «Bewilligung» sind, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfällt. Auf ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte (*Status quo*) oder eine Daueraufenthaltskarte verfügen.

Buchstabe d regelt die Fälle, in denen die zuständige Behörde eine ordentliche Wegweisungsverfügung erlässt, wenn Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA (Art. 61a, 61c und 61d VE-AIG) oder ein Recht auf Daueraufenthalt gemäss dem FZA (Art. 61e Abs.1 Bst. b–c und Abs. 2 Bst. c VE-AIG) nicht oder nicht mehr geltend machen können.

Art. 64d Abs. 2 Bst. g

In der geltenden Version ist Artikel 64d Absatz 2 Buchstabe c AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA besitzen, da er sich auf die Ablehnung offensichtlich unbegründeter oder missbräuchlicher Gesuche um Erteilung einer «Bewilligung» bezieht, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfällt. Auf ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte verfügen (*Status quo*).

Artikel 30 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG legt fest, dass die Frist zum Verlassen des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats, ausser in ordnungsgemäss begründeten dringenden Fällen, mindestens einen Monat betragen muss.

³²⁵ BBl 2013 5975, 6046.

Buchstabe g regelt die Möglichkeit, eine Wegweisung sofort zu vollstrecken oder eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen anzusetzen, wenn die zuständige Behörde das Nichtbestehen des Aufenthaltsrechts gemäss dem FZA feststellt, da das geltend gemachte Recht offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich ist.

Absatz 2 Buchstaben a und b sind subsidiär auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA besitzen.

Art. 97 Abs. 3 Bst. d^{bis}, 4 und 5

Abs. 3 Bst. d^{bis}

Der ergänzte Buchstabe d^{bis} verpflichtet die öffentliche Arbeitsvermittlung (öAV) dazu, den Migrationsbehörden die öAV-Anmeldung sowie die Nichteinhaltung der Bedingungen nach Artikel 24a AVG zu melden. Anhand der gemeldeten Daten können die Migrationsbehörden den Status als (selbstständig oder unselbstständig) Erwerbstätige der betreffenden Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA beurteilen.

Der Bundesrat legt auf Verordnungsstufe die Modalitäten und den Umfang der zu meldenden Daten fest.

Abs. 4

Absatz 4 wird dahingehend ergänzt, dass die Behörden nach Absatz 1 dem für die Festsetzung und die Auszahlung der Ergänzungsleistung zuständigen Organ von Amtes wegen auch Entscheide melden, wonach Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr über ein Recht gemäss dem FZA verfügen, damit dieses ebenfalls die Ergänzungsleistung überprüfen kann, die es diesen Personen ausrichtet.

Abs. 5

Analog zum geltenden Absatz 4 legt Absatz 5 für die Behörden nach Absatz 1 eine Meldepflicht gegenüber den Behörden, welche die Sozialleistungen ausrichten, fest. Mit dieser Bestimmung können diese Behörden die Leistungsausrichtung überprüfen. Entscheide, wonach Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr über ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA verfügen, müssen ebenfalls von Amtes wegen gemeldet werden.

Art. 99 Abs. 1

In der geltenden Version ist Artikel 99 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) anwendbar, da Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA besitzen, keine «Kurzaufenthalts-» oder «Aufenthaltsbewilligungen» mehr erhalten, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG wegfallen. Auf ihre aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte verfügen (*Status quo*).

Artikel 99 Absatz 1 wird dahingehend angepasst, dass Entscheide über das Bestehen eines Aufenthaltsrechts oder eines Rechts auf Daueraufenthalt gemäss dem FZA dem SEM zur Zustimmung unterbreitet werden können. Dabei handelt es sich zurzeit um

die Fälle nach Artikel 3 Absatz 6 (Zulassung von Kindern zum allgemeinen Unterricht sowie zur Lehrlings- und Berufsausbildung) und Artikel 4 (Verbleiberecht) von Anhang I FZA (Art. 4 Bst. e und f der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren³²⁶). In der Richtlinie 2004/38/EG entspricht dies den Artikeln 12 und 13 (Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts der Familienangehörigen in gewissen Fällen wie bei Tod oder Scheidung) sowie 17 (Recht auf Daueraufenthalt für Personen, die im Aufnahmemitgliedstaat aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, und ihre Familienangehörigen).

Art. 118 Abs. 1

In der geltenden Version ist Artikel 118 Absatz 1 AIG nicht subsidiär (Art. 2 Abs. 2 VE-AIG) auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA besitzen, da er sich darauf bezieht, dass die Erteilung einer «Bewilligung» erschlichen oder bewirkt wird, dass der Entzug einer «Bewilligung» unterbleibt, welche durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG jedoch wegfällt. Auf ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten ist er hingegen anwendbar, da diese über eine Aufenthaltskarte verfügen (*Status quo*).

Artikel 118 Absatz 1 wird angepasst, damit missbräuchliches Verhalten in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht und dem Recht auf Daueraufenthalt gemäss dem FZA strafrechtlich sanktioniert werden kann.

Im Übrigen ist zu präzisieren, dass die Artikel 115 Absatz 1 Buchstabe b (illegaler Aufenthalt) und 118 Absatz 2 AIG (Scheinehe) subsidiär auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten anwendbar bleiben.

Art. 120 Abs. 1 Bst. a

Wenn Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ihre Anwesenheit nicht melden, kann die Nichterfüllung dieser Meldepflicht nach Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 2004/38/EG mit verhältnismässigen und nichtdiskriminierenden Sanktionen geahndet werden.

Nach Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG kann die Nichterfüllung der Verwaltungsformalitäten (Registrierung der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und Beantragung einer Aufenthaltskarte für aus Drittstaaten stammende Familienangehörige) mit verhältnismässigen und nichtdiskriminierenden Sanktionen geahndet werden.

Diese Pflichten werden im neuen Artikel 13a VE-AIG für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten geregelt.

Der bisherige Buchstabe a nennt zwei Verpflichtungen (An- und Abmeldepflicht) unter Verweis auf die Artikel 10–16 AIG. Zusätzlich zu den genannten Pflichten betreffen diese Artikel ausserdem die Bewilligungspflicht bei Aufenthalt (Art. 10 und 11) und die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung (Art. 16).

Vor diesem Hintergrund wird der Buchstabe a neu formuliert.

³²⁶ SR 142.201.1

Gemäss Artikel 21 Absatz 1 RHG sind die Kantone für den Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen für den Vollzug zuständig. Auf kantonaler Ebene sind gleichwertige Sanktionen vorgesehen.³²⁷

Art. 122d Nichteinhaltung der Höchstdauer bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung

Einige Kantone sind mit Situationen konfrontiert, in denen die im FZA (Art. 5 FZA und neuer 5e FZA) oder EFTA-Übereinkommen (Art. 5 Anhang K) geregelte Dauer von 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr im Zusammenhang mit der Entsendung oder der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung umgangen wird.

Die neue Bestimmung soll diese Situationen bekämpfen, indem neue pekuniäre Verwaltungssanktionen eingeführt werden, die eine präventive und repressive Wirkung auf die Sanktionsadressaten haben. Gemäss dem Legalitätsprinzip im Strafrecht setzen solche Sanktionen eine formelle gesetzliche Verankerung voraus.³²⁸

Die Bestimmung betrifft sowohl Unternehmen als auch selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer, die ihren Sitz oder ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EU oder der EFTA haben.

Abs. 1

Absatz 1 richtet sich an Schweizer Unternehmen, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA einzig zu dem Zweck beschäftigen, ausländischen Unternehmen oder selbstständigen ausländischen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern die Umgehung der im FZA vorgesehenen zeitlichen Beschränkung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung (höchstens 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr) zu ermöglichen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Schweizer Unternehmen keine tatsächliche, effektive und dauerhafte Geschäftstätigkeit ausübt und als Zweigstelle eines ausländischen Unternehmens betrachtet werden muss (gleiches Tätigkeitsgebiet, gleiche beteiligte Personen, keine spezifische Infrastruktur im Schweizer Hoheitsgebiet). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung kennt bereits zahlreiche solcher Fälle, insbesondere im Tessin.³²⁹

«Der Gesetzgeber muss daher bei der Festlegung der Sanktionshöhe darauf achten, dass die Sanktion hoch genug ist, um wirksam zu sein. Zu berücksichtigen sind dabei die Besonderheiten des jeweiligen Sachbereichs, die Wertigkeit des geschützten

³²⁷ Als Beispiel:

Art. 24 Abs. 1 (*contraventions*) des *loi du canton de Vaud sur le contrôle des habitants* (LOI 142.01), wonach «celui qui omet de faire les déclarations qui lui sont imposées, fait une déclaration inexacte ou incomplète, ou contrevient de toute autre manière aux prescriptions de la présente loi, est passible d'une amende de vingt à deux mille francs», abrufbar unter: <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/accueil> > Recherche § 31 (Strafbestimmung) des Gesetzes des Kantons Zürich über das Meldewesen und die Einwohnerregister (142.1), wonach mit Busse bestraft wird, wer: «a. Melde- und Auskunftspflichten nach §§ 3–10 verletzt», abrufbar unter: https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzessammlung.html#zhlex_ls > Suche > Ordnungsnummer > 142.1.

³²⁸ BBl 2022 776 (Pekuniäre Verwaltungssanktionen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4100 SPK-N vom 1. November 2018), Ziff. 4.4.4 und 4.6.

³²⁹ Urteil 2C_497/2023 vom 8. Januar 2024 E. 4 und 5.

Rechtsguts sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip.»³³⁰ Im vorliegenden Fall gilt für Unternehmen, welche die Höchstdauer von 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr und damit ausländerrechtliche Bestimmungen, einschliesslich des FZA, umgehen, eine maximale Sanktionshöhe von 30 000 Franken. Damit kann weniger schwerwiegenden, schwerwiegenden und Wiederholungsfällen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips Rechnung getragen werden. Dieser Höchstbetrag entspricht jenem, der in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b EntsG bei Verstössen gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen vorgesehen ist.

Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA, die auf betrügerische Weise ein Aufenthaltsrecht gemäss dem FZA erschleichen, sind ihrerseits nach Artikel 118 Absatz 1 VE-AIG (Täuschung der Behörden) sanktionierbar.

Abs. 2

Im Rahmen des FZA darf ein ausländisches Unternehmen nur für höchstens 90 tatsächliche Arbeitstage pro Kalenderjahr Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, damit sie dort eine Dienstleistung erbringen. Diese Beschränkung gilt ebenfalls für selbstständige ausländische Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer. Bei Dienstleistungen bis zu 90 Tagen Dauer müssen die entsandten Arbeitnehmenden gemäss EntsG angemeldet werden und die selbstständigen ausländischen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer müssen sich anmelden (Art. 6 und 6a VE-EntsG). Ab einem längeren Zeitraum müssen sie eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung nach dem AIG beantragen (neuer Art. 5d des FZA).

Die maximale Sanktionshöhe von 30 000 Franken entspricht jener in Absatz 1. Auch in diesem Fall wird die Nichteinhaltung der Höchstdauer von 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr und damit die Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen, einschliesslich des FZA, sanktioniert. Mit dem Betrag kann weniger schwerwiegenden, schwerwiegenden und Wiederholungsfällen unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips Rechnung getragen werden.

Das AIG enthält bereits Sanktionsmöglichkeiten für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 115 AIG) und Leistungsbeziehende (Art. 117 AIG), allerdings noch nicht für Entsendeunternehmen oder selbstständige ausländische Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer. Dies soll mit dem neuen Absatz behoben werden.

Abs. 3

Bei Nichtbezahlung einer rechtskräftigen pekuniären Sanktion nach Absatz 2 können die betreffenden Entsendeunternehmen oder selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer mit einem Verbot zur Erbringung von Dienstleistungen belegt werden, wobei das Verbot mit der Zahlung des Betrags oder, bei Nichtbezahlung, nach zehn Jahren endet (Bst. a). In diesem Fall hat die Sanktion keinen Strafcharakter.

³³⁰ BBl 2022 776 (Pekuniäre Verwaltungssanktionen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4100 SPK-N vom 1. November 2018), Ziff. 4.4.2.

Diese Möglichkeit besteht auch für Wiederholungsfälle (Bst. b), zusätzlich zur pekuniären Sanktion nach Absatz 2. In diesem Fall hat die Sanktion einen Strafzweck.

Ein solches Verbot besteht auch im EntsG (Art. 9 Abs. 2 Bst. b Ziff. 2). Bei dessen Anordnung muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden.

Abs. 4

Der Vollzug dieser Bestimmung obliegt den Kantonen. Deshalb ist hier das kantonale Verwaltungsverfahrenswert anwendbar.

Die Behörden werden künftig die Möglichkeit haben, natürliche und juristische Personen sowohl nach dem AIG als nach dem EntsG mit einem Verbot zur Erbringung von Dienstleistungen zu belegen. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass verschiedene Behörden kurz nacheinander wegen unterschiedlicher Sachverhalte gegen ein- und dieselbe Person ein Verbot aussprechen (z. B. Überschreitung der Höchstdauer von 90 Arbeitstagen und Verstoss gegen die minimalen Lohnbedingungen). Aus diesem Grund wird eine Bestimmung vorgesehen, wonach sich die Behörden (sofern es mehrere sind) untereinander koordinieren. Sie soll sicherstellen, dass das Gebot der Rechtsgleichheit und das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt werden, wenn mehrere Verbote ausgesprochen werden.

Abs. 5

Die Daten zu den Verwaltungssanktionen sind besonders schützenswerte Daten im Sinne von Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 5 des Datenschutzgesetzes³³¹ (DSG). Für ihre Bearbeitung bedarf es einer formellen gesetzlichen Grundlage (Art. 34 Abs. 2 Bst. a DSG).

Die Vollzugsbehörden des EntsG (SECO und Kontrollorgane nach Art. 7 Abs. 1 EntsG) und die für die Umsetzung des AIG zuständigen Behörden müssen die Daten zu den nach Artikel 122d VE-AIG sanktionierten Unternehmen bearbeiten können, um die Einhaltung der ausländerrechtlichen Bestimmungen, einschliesslich jener des FZA in Bezug auf Aufenthalt und Dienstleistungserbringung (Art. 5 FZA und neuer Art. 5a ff. FZA), sowie die Koordination zwischen den Behörden gewährleisten zu können – Letzteres, um sicherzustellen, dass sie nicht kurz nacheinander zwei Verbote zur Erbringung von Dienstleistungen, eines gestützt auf das AIG und das andere gestützt auf das EntsG, gegenüber demselben Unternehmen oder der- oder demselben selbstständigen Dienstleistungserbringenden aussprechen.

2.3.8.1.2 Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)

Die Wiedereingliederungsstrategie (WES) stellt ein Instrument der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) dar, welches die Vorgehensziele zur raschen und dauerhaften Wiedereingliederung des Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt festlegt. Die WES ist derzeit auf Weisungsstufe geregelt³³². Aufgrund ihrer zentralen Stellung in der öAV

³³¹ SR 235.1

³³² SECO, Weisung AVG öAV (AVG-Praxis öAV), Stand am 1. Januar 2024, Rz. C6; abrufbar unter arbeit.swiss. > Publikationen / AVIG-Praxis.

ist es angezeigt, dafür eine formalgesetzliche Grundlage zu schaffen. Die Konkretisierung obliegt dem Bundesrat, welcher nach Anhörung der Kantone und der beteiligten Organisationen die Ausführungsbestimmungen erlässt (Art. 41 Abs. 1 AVG).

Art. 24a

Die WES wird zwischen dem Arbeitsamt (i.d.R. dem Personalberatenden im RAV) und dem Stellensuchenden vereinbart, kann aber andere Akteure einbeziehen (wie z.B. die Invalidenversicherung oder die Sozialhilfe im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit). Die WES muss schriftlich verfasst werden (Abs. 1). Die Ausarbeitung und die Unterzeichnung der Strategie findet im Rahmen eines RAV-Beratungsgesprächs statt. Nach der Unterzeichnung wird diese im Informationssystem der öAV abgelegt. Die Kantone sind in der Formulierung der WES frei, müssen sich aber an den vom SECO gegebenen Rahmen halten³³³.

Die WES legt die Massnahmen fest, welche zugunsten der Wiedereingliederung des Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt ergriffen werden sollen (Abs. 2). Sie wird unter Berücksichtigung des Profils und der Bedürfnisse des Stellensuchenden individuell ausgestaltet, um die Chancen der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung zu erhöhen.

Der Einsatz der WES dient ebenfalls der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b-d der Richtlinie 2004/38/EG: In der Schweiz genügt es nicht, dass eine stellensuchende Person sich dem Arbeitsamt nur zur Verfügung stellt, sondern sie muss aktiv mit diesem kooperieren. Die Europäischen Kommission kennt eine ähnliche Praxis.³³⁴ Die WES wird für die Wiedereingliederung aller Stellensuchenden eingesetzt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Es besteht damit keine Diskriminierung zwischen Schweizer Staatsangehörigen und EU-Bürgern.

Das Arbeitsamt (bzw. der Personalberatende) muss den Stellensuchenden über die möglichen Konsequenzen der Nichteinhaltung der WES informieren. Diese Information erfolgt direkt in dem der WES verbriefenden Dokument. Ist der Stellensuchende ein EU-Bürger, wird er darüber informiert, dass die Nichteinhaltung der WES Konsequenzen auf seinen migrationsrechtlichen Status haben kann (Art. 61a Abs. 2 Bst. b VE-AIG). Das Arbeitsamt selbst nimmt keine migrationsrechtlichen Abklärungen vor. Die möglichen Merkmale einer Nichteinhaltung der WES werden auf Verordnungsstufe spezifiziert. Die Beurteilung dieser Merkmale durch das Arbeitsamt und das anschliessende Vorgehen werden mittels Weisung genauer geregelt.

³³³ SECO, Strategie öffentliche Arbeitsvermittlung 2030, aufrufbar auf arbeit.swiss > Institutionen / Medien > Aktuelle Projekte und Massnahmen > Strategie öffentliche Arbeitsvermittlung 2030.

³³⁴ Bekanntmachung der Kommission, Leitfaden zum Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger und ihrer Familien, ABI C/2023/1392 vom 22. Dezember 2023, Ziff. 5.1.2.

Ähnlich zu Artikel 33 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000³³⁵ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sieht Artikel 34a AVG vor, dass die Durchführungsstellen der öAV der Schweigepflicht unterstehen. Diese Pflicht gilt gegenüber Dritten, auch anderen Ämtern in derselben Verwaltung (kantonale oder Bundesverwaltung). Nur mit einer ausdrücklichen Bestimmung in einem Gesetz im formellen Sinne darf von diesem Grundsatz abgewichen werden. Artikel 34a Absatz 1 Buchstabe e VE-AVG ermöglicht damit die Übermittlung von Daten zwischen der öAV und den zuständigen Migrationsbehörden, wenn Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten die WES nicht einhalten. Dabei handelt es sich um eine äquivalente Bestimmung zu Artikel 97a Absatz 1 Buchstabe b^{ter} des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982³³⁶ (AVIG), welche auch die Datenübermittlung zwischen den Durchführungsstellen der Arbeitslosenversicherung und den Migrationsbehörden vorsieht.

2.3.8.1.3 ETH-Gesetz

Nach dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA sind universitäre Hochschulen und Fachhochschulen verpflichtet, für Studierende, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind, und zwar unabhängig von ihrem Wohnsitz, die gleichen Studiengebühren wie für Schweizer Studierende zu erheben. Der Nichtdiskriminierungsgrundsatz gilt auch für allfällige Unterstützungsmechanismen der Hochschulen bezüglich Studiengebühren (z.B. Massnahmen zum Erlass von Studiengebühren). Das ETH-Gesetz muss betreffend Studiengebühren angepasst werden.

Art. 34d Abs. 2 und 2^{bis}

Für Studierende, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates sind, und zwar unabhängig von ihrem Wohnsitz, sind neu die gleichen Studiengebühren wie für Schweizer Studierende zu erheben. Der ETH-Rat kann für Studierende aus Drittstaaten höhere Studiengebühren vorsehen. Er wird seine Gebührenverordnung entsprechend anpassen.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die von der Bundesversammlung am 27. September 2024³³⁷ beschlossene Anpassung des ETH-Gesetzes geändert und mit dem Abkommen in Übereinstimmung gebracht. Der Bundesrat sieht auch vor, die Kompetenz zur Festlegung der Studiengebühren für Studierende aus Drittstaaten wieder dem ETH-Rat zu übertragen. Er erwartet, dass der ETH-Rat den Beschluss der Bundesversammlung für eine höhere Nutzerbeteiligung von ausländischen Studierenden (siehe oben) in seinen Analysen weiterhin berücksichtigen wird, auch ohne eine konkrete Vorgabe im Gesetz.

³³⁵ SR 830.1

³³⁶ SR 837.0

³³⁷ BBl 2024 2497.

2.3.8.1.4 Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG)

Art. 47 Abs. 1^{bis}

Für die bundesseitigen Kompensationszahlungen wird eine neue Beitragsart geschaffen.

Art. 48 Abs. 2 Bst. c

Für die Bundesbeiträge nach Artikel 47 Absatz 1^{bis} wird ein Zahlungsrahmen beschlossen.

5a. Abschnitt: Beiträge zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots nach ...

Art. 61a

Mit den Zahlungsrahmen nach Artikel 48 Absatz 2 Buchstabe c HFKG werden die kantonalen Hochschulen (die kantonalen Universitäten, universitären Institute und Fachhochschulen) bei der Umsetzung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes betreffend Studiengebühren unterstützt. Der Gesamtbetrag entspricht den Einbussen, die sich aus der Gleichbehandlung ergeben. Massgebend für die Berechnung sind die Studiengebühren zum Zeitpunkt der Eröffnung der Vernehmlassung zum Änderungsprotokoll sowie die beim BFS verfügbaren Zahlen der Studierenden aus den EU-Mitgliedstaaten. Der Bund übernimmt 50 Prozent dieses Betrages, die Kantone ebenfalls 50 Prozent.

Im ersten Jahr sollen 80 Prozent des Bundesanteils gemäss den konkreten Einbussen auf die betroffenen Hochschulen verteilt werden. Die restlichen 20 Prozent sollen den Hochschulen nach ihrem jeweiligen Anteil an Studierenden aus EU-Mitgliedstaaten ausbezahlt werden, wobei die vom BFS verfügbaren Zahlen des Vorjahres berücksichtigt werden. In den drei Folgejahren wird die prozentuale Aufteilung dynamisch angepasst. Die Ausrichtung der Beiträge ist auf vier Jahre befristet. Der Bundesrat wird in der V-HFKG das Verfahren zur Berechnung und zur Auszahlung der Beiträge regeln.

2.3.8.2 Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

2.3.8.2.1 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Art. 49 Abs. 2 Ziff. 27

In dieser Bestimmung ist zu präzisieren, dass der Teil internationale Koordination des Gesetzes in Bezug auf die EU-Staaten auch für die weitergehende berufliche Vorsorge gilt. Dies geschieht mittels Verweis auf die entsprechenden Gesetzesartikel.

Schlussbestimmung

Mit der EU konnte eine vierjährige Übergangsfrist für die Unterstellung der weitergehenden Vorsorge unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und die Umsetzung der Richtlinie 2014/50/EU vereinbart werden. Artikel 49 Absatz 2 Ziffer 27 BVG wird daher am ersten Tag des 49. Monats nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA in Kraft treten.

2.3.8.2.2 Freizügigkeitsgesetz

Art. 25f Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a, Abs. 1^{bis} sowie 2 und 3

Sachüberschrift. Der vorliegende Entwurf bietet Gelegenheit, die Bezeichnung Europäische Gemeinschaft durch Europäische Union, wie sie mittlerweile heisst, zu ersetzen.

Abs. 1 Bst. a und Abs. 1^{bis} (neu). Weil künftig für die Barauszahlung der weitergehenden Vorsorge bei Wohnsitz in EU-Mitgliedstaaten andere Regelungen gelten (eingeschränkte Barauszahlung) als in den EFTA-Staaten, werden die entsprechenden Bestimmungen neu getrennt aufgeführt. Absatz 1 Buchstabe a wird gestrichen. Die Regelung für die EU-Staaten findet sich neu in Absatz 1^{bis}.

Abs. 2 und 3. Diese beiden Absätze können gestrichen werden, da sie infolge Zeitablaufs keine Bedeutung mehr haben.

Schlussbestimmung

Mit der EU konnte eine vierjährige Übergangsfrist für die Unterstellung der weitergehenden Vorsorge unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und die Umsetzung der Richtlinie 2014/50/EU vereinbart werden. Artikel 25f Sachüberschrift, Absatz 1 Buchstabe a, Absätze 1^{bis} sowie 2 und 3 FZG wird daher am ersten Tag des 49. Monats nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA in Kraft treten.

2.3.8.2.3 Zivilgesetzbuch

Art. 89a Abs. 6 Ziff. 24

Auch für Personalfürsorgestiftungen, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind und die dem Freizügigkeitsgesetz unterstellt sind, gelten die BVG-Regelungen zur internationalen Koordination in Bezug auf die EU-Mitgliedstaaten. Ziffer 24 wird daher durch einen entsprechenden Verweis angepasst.

Schlussbestimmung

Mit der EU konnte eine vierjährige Übergangsfrist für die Unterstellung der weitergehenden Vorsorge unter die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und die Umsetzung der Richtlinie 2014/50/EU vereinbart werden. Artikel 89a Absatz 6 Ziffer 24 ZGB wird daher am ersten Tag des 49. Monats nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA in Kraft treten.

2.3.8.3 Anerkennung von Berufsqualifikationen

Seit dem Inkrafttreten 2002 ist der Anhang III FZA direkt anwendbar, da die Regelungen ausreichend ausführlich sind und somit keine Umsetzungsgesetzgebung erfordern. Die Änderungen durch die vorliegende Revision von Anhang III FZA sind insbesondere in der Richtlinie 2013/55/EU, aber auch in den in Kapitel 2.3.6.2.5 genannten EU-Rechtsakten klar geregelt. Die Verfahren und Änderungen der Anerkennungsregeln sind grundsätzlich alle ausreichend präzise, um sie direkt anzuwenden. Die Richtlinie 2005/36/EG, geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU, behält infolgedessen unverändert ihre unmittelbare Anwendbarkeit.

Die Schweiz kennt jedoch zwei Umsetzungserlasse. Erstens gilt das Bundesgesetz vom 23. Juni 2000³³⁸ über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA). Zweitens gilt das Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012³³⁹ über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (BGMD) als einziger Umsetzungserlass im Bereich der Richtlinie 2005/36/EG. Die Formulierung in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG machte die Umsetzung der Meldepflicht erforderlich, weil die Schweiz ansonsten seit 2013 die ausländischen Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen nicht mehr hätte nachprüfen dürfen. Deshalb wurden das BGMD und die entsprechende Verordnung³⁴⁰ erlassen, um den Titel II der Richtlinie 2005/36/EG (Dienstleistungsfreiheit) umzusetzen. Aufgrund des neuen Abkommen muss das BGMD leicht angepasst werden (s. Ziff. 2.3.8.3.1).

Die Verwaltungszusammenarbeit mittels IMI, namentlich die Übermittlung von Warnungen, unterliegt hingegen einer anderen Logik und gilt nicht als direkt anwendbares Recht. Der Austausch von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, mit ausländischen Behörden auf elektronischem Weg erfordert eine neue formell-gesetzliche Rechtsgrundlage (s. Ziff. 2.3.8.3.2). Der Umsetzungserlass stützt sich auf das revidierte Datenschutzgesetz vom 25. September 2020³⁴¹ (DSG). Neben dem Austausch besonders schützenswerter Personendaten gilt es auch, die Modalitäten für eine Teilnahme am IMI festzulegen und zu definieren, welche Behörde die Aufgabenerfüllung sicherstellt. Die materiellen Bestimmungen hingegen bedürfen keiner Umsetzungsregelung, denn sie sind direkt anwendbar. Auch die bisherigen Verantwortlichkeiten der Behörden bleiben bestehen.

2.3.8.3.1 Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (BGMD)

Die Richtlinie 2013/55/EU bringt eine leichte Änderung der Regelungen zum Meldeverfahren für Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer mit sich. Zur Erinnerung:

³³⁸ SR 935.61

³³⁹ SR 935.01

³⁴⁰ SR 935.011

³⁴¹ SR 235.1

Seit 2013 steht Staatsangehörigen der EU, die in der Schweiz einen reglementierten Beruf als Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer ausüben möchten – also ohne Niederlassungsabsicht in der Schweiz und unter Beibehaltung ihrer beruflichen Tätigkeit im Herkunftsland – ein beschleunigtes Verfahren zur Verfügung. Dieses Verfahren wurde in der Schweiz durch das Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (BGMD) umgesetzt. Dieses Gesetz schreibt eine vorgängige Meldung vor. Ohne diese Meldung wäre die Erbringung von Dienstleistungen auch in reglementierten Berufen – etwa im Gesundheitsbereich – ohne jegliche Überprüfung der Berufsqualifikationen möglich. Um den im Abkommen vorgesehenen Anpassungen Rechnung zu tragen, muss das BGMD in folgenden Punkten geändert werden:

Art. 4 Verfahren bei reglementierten Berufen ohne Auswirkung auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit

Artikel 4 sieht eine Vereinfachung für Verfahren ohne Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit vor. Da eine Nachprüfung der Berufsqualifikation nicht möglich ist, kann die Meldung direkt an die für die Berufsausübung zuständige Behörde übermittelt werden, welche die formale Überprüfung übernimmt. In einem zweiten Schritt muss auch die Verordnung zum BGMD entsprechend angepasst werden.

Art. 5 Beginn der Berufsausübung

Artikel 5 muss angepasst werden, um den unmittelbaren Beginn der Tätigkeit ab dem Zeitpunkt der erfolgten Meldung zu ermöglichen (Abs. 1). Zudem ist dem Bundesrat die Kompetenz zu übertragen, das Verfahren im Falle einer Sistierung zu regeln – sei es wegen fehlender Unterlagen oder weil eine Eignungsprüfung erforderlich ist, wenn die Ausübung des Berufs Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit hat (Abs. 2).

2.3.8.3.2 Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Artikel 1 begrenzt den Gegenstand des Gesetzes auf die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen und die Verwendung des IMI durch die Schweiz. Die Verwaltungszusammenarbeit ist in Titel V der Richtlinie 2005/36/EG verankert. Absatz 1 Buchstaben a - c listet die drei Bereiche auf, in denen IMI genutzt wird. In Buchstabe b wird die englische Abkürzung EPC für den Europäischen Berufsausweis in allen Amtssprachen eingeführt, um Verwechslungen mit dem Eidgenössischen Berufsattest EBA zu vermeiden. In der deutschen Fassung der EU-Rechtstexte wird der Europäische Berufsausweis offiziell mit EBA abgekürzt. Das kann in der Praxis zu Problemen führen.

Art. 2 Geltungsbereich

Artikel 2 regelt den Geltungsbereich des Gesetzes. Absatz 1 unterscheidet zwischen dem Geltungsbereich von Anhang III FZA und von Anhang K Anlage 3 des EFTA-Übereinkommens. Da die Anpassungen des EFTA-Übereinkommens in einem späteren Zeitpunkt durch Bundesratsbeschluss erfolgen werden, trägt diese Differenzierung dem gestaffelten Inkrafttreten des Gesetzes Rechnung.

Bis zum Inkrafttreten einer allfälligen Anpassung von Anhang K Anlage 3 des EFTA-Übereinkommens zwischen der Schweiz und der EFTA an den revidierten Anhang III des FZA und dem entsprechenden Beschluss über das Inkrafttreten der relevanten Bestimmungen dieses Gesetzes gilt es nur für EU-Mitgliedstaaten. Erst sobald diese Anpassungen am EFTA-Übereinkommen vorgenommen worden sind und die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes in Kraft treten, gelten die Ausführungen zu Artikel 2 Buchstabe e, Artikel 4, Artikel 5, Artikel 8, Artikel 9, Artikel 13 und Artikel 15 sowie im Anhang des Umsetzungserlasses zu Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe d^{bis} und Absatz 3 MedBG, zu Art. 10 Absatz 5 GesBG sowie Artikel 37 Absatz 4 PsyG bezüglich EFTA-Staatsangehörigen.

Absatz 2 zeigt auf, welche Stellen vom Gesetz betroffen sind:

Buchstabe a: Anerkennungsstellen, die je nach Beruf für das Verfahren und die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen bereits heute zuständig sind. Dabei handelt es sich um eidgenössische, kantonale und interkantonale Stellen (wie z. B. MEBEKO für die universitären Medizinalberufe, das ESTI für den Elektroinstallationsbereich, die EDK für die Lehrpersonen) sowie Dritte, denen Aufgaben im Anerkennungsverfahren übertragen wurden (z. B. SRK gemäss GesBG).

Buchstabe b: Bezieht sich auf die für die Berufsausübung zuständigen Stellen auf Bundes- und Kantonsebene, die einerseits über die Zulassung von Berufsangehörigen zur Ausübung eines reglementierten Berufes entscheiden. Das geschieht unter anderem in Form einer Berufsausübungsbewilligung, eines Berufszulassungsentscheids, eines Eintrags in ein Berufsregister. Als zuständige Stellen gelten unter anderem die kantonalen Gesundheitsdirektionen im Gesundheitswesen, die kantonalen Veterinärdienste für die reglementierten Berufe im Bereich der Tierschutz oder die kantonalen Ämter der Wirtschaft bzw. des Tourismus z. B. für die Bergführer und Bergführerinnen. Andererseits fallen auch diejenigen Stellen unter diese Bestimmung, die die Ausübung der beruflichen Tätigkeiten beaufsichtigen und darüber entscheiden, sie ganz oder teilweise – auch vorübergehend – zu verbieten oder zu beschränken. In der Praxis wäre dies z. B. der Fall, wenn ein kantonales Jugendamt einer Sozialpädagogin die Betriebsbewilligung für ihre Kita entzieht. Als Beispiel im Gesundheitswesen sind bei den Medizinal- und Gesundheitsberufen die Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden gemäss Artikel 41 MedBG bzw. Artikel 17 GesBG zu nennen.

Buchstabe c: Gemeint sind diejenigen Stellen, welche für die Reglementierung einer Ausbildung zuständig sind. Sie sind für den behördlichen Informationsaustausch und den Berufsausweis von Bedeutung. Derzeit betrifft dies hauptsächlich das SBFI. Wenn die Ausbildung auf kantonaler Ebene reglementiert ist, ist im Normalfall die kantonale Stelle für die Auskunft zuständig.

Buchstaben d und e: Mit dieser Bestimmung wird die Koordinationszuständigkeit von Bund und Kantonen im Vollzug von Anhang III FZA oder Anhang K Anlage 3 des EFTA-Übereinkommens explizit erwähnt. Diese Aufteilung ist erforderlich, um ein gestaffeltes Inkrafttreten des Gesetzes zu ermöglichen (vgl. Abs.1). Diese Buchstaben betreffen insbesondere die Tätigkeiten, auf die im 2. Abschnitt eingegangen wird.

Buchstabe f: Bezieht sich auf die Gerichte, die darüber entscheiden, ob die Berufsausübung zu beschränken oder zu verbieten ist. In der Praxis wäre dies der Fall, wenn jemandem die berufliche Tätigkeit gestützt auf Artikel 67 StGB verboten wird. Ebenso werden mit diesem Buchstaben jene Gerichte angesprochen, die aufgrund einer Fälschung von Berufsqualifikationen eine Verurteilung nach Artikel 251 bis 255 StGB aussprechen.

Art. 3 Reglementierte Berufe

Artikel 3 verankert den Begriff der reglementierten Berufe (Abs. 1).

Da die Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss Richtlinie 2018/968/EU bei Erlass neuer Reglementierungen stattfinden muss, werden im 2. Absatz die entsprechenden Abläufe verankert. Die Stellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b sind für die Prüfung der Verhältnismässigkeit gemäss den materiellen Vorgaben der Richtlinie 2018/968/UE verantwortlich. Das SBFI trägt die Resultate der Prüfung und der Reglementierung im IMI ein, sodass vermieden wird, dass eine grosse Anzahl von Stellen Zugang zum IMI haben muss. Die Übermittlung der Resultate hat spätestens bis zur Eröffnung der Vernehmlassung zu erfolgen, um einen Austausch zwischen den Behörden vor der formellen Eingabe ins IMI zu ermöglichen.

Absatz 3 verpflichtet jede kantonale koordinierende Stelle, das SBFI mindestens einmal pro Jahr über neue oder geänderte Reglementierungen von Berufen auf Kantons- und Gemeindeebene zu informieren. Dies dient der Transparenz und ist vor allem aus technischen Gründen erforderlich. Denn die reglementierten Berufe der Schweiz sind im IMI in einer Datenbank aufgelistet und erfordern eine Behördenzuteilung im System.

2. Abschnitt Koordination und Zusammenarbeit

Der 2. Abschnitt (Art. 4 und 5) klärt die Aufgaben, die das SBFI in der Funktion als sektorieller IMI-Koordinator für den Vollzug von Anhang III FZA übernimmt. Das SBFI wirkt als IMI-Koordinationsstelle unterstützend und koordiniert die Tätigkeiten in Bezug auf die Verwendung von IMI. Bei Bedarf werden Arbeitsgruppen geschaffen, Schulungen und auch Treffen auf nationaler oder regionaler Ebene organisiert.

Art. 4 IMI-Koordination

Artikel 4 überträgt die Funktion der IMI-Koordination im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen dem SBFI, das seit 2002 die Federführung für den Anhang III FZA innehat. Das SBFI übernimmt die Aufgabe, die zuständigen Stellen und deren Berechtigungen im IMI zu erfassen. Alle Funktionen, die keiner spezifischen Stelle zugewiesen sind, übernimmt ebenfalls das SBFI. Absatz 3 beauftragt das SBFI

ausserdem, neue sektorale Ausbildungsgänge zu notifizieren. Dies wird künftig elektronisch mittels IMI erfolgen. Weil die Schweiz auch an IMI im Bereich der Entsendung (Anhang I FZA) teilnehmen wird, ist eine Stelle als nationaler Koordinator zu bestimmen (Art. 6 der Richtlinie 1024/2012/EU). Die Bestimmung dieser Stelle wird an den Bundesrat delegiert; in einem ersten Schritt ist vorgesehen, dass das SBFI diese Funktion wahrnehmen wird. Drei Jahren nach Inkrafttreten wird die Schweiz ihre Teilnahme im Bereich Entsendung ausdehnen, künftig allenfalls auch auf weitere Bereiche, sollte die dynamische Übernahme des EU-Rechts dies vorsehen. In solchen Fällen kann die Funktion als nationaler IMI-Koordinator per Bundesratsverordnung neu zugeteilt werden.

Art. 5 Verwaltungszusammenarbeit

Artikel 5 regelt explizit die Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen dem SBFI und den Kantonen. Die Koordination erfolgt bereits seit dem Inkrafttreten des FZA im Jahre 2002. Aufgrund der Komplexität der Rechtsentwicklungen ist künftig eine verstärkte Verwaltungszusammenarbeit unerlässlich. Die Vielfalt der kantonalen Reglementierungen von Berufen sowie die erforderliche Kommunikation und Transparenz gegenüber der EU machen diese gesetzliche Bestimmung notwendig. Ziel ist es, dass die Verwaltungszusammenarbeit künftig regelmässiger, detaillierter und strukturierter erfolgt. Darüber hinaus benötigt das SBFI für die Umsetzung der Neuerungen ein etabliertes und koordiniertes Netzwerk von Ansprechpersonen (koordinierende Stellen) auf kantonomer Ebene. Diese tragen dazu bei, die in der geänderten Richtlinie 2005/36/EG vorgesehenen Verpflichtungen einzuhalten. Mit der Einführung von IMI in der Schweiz sollen die Zusammenarbeit der in- und ausländischen Behörden sowie die Kontrollmöglichkeiten koordiniert genutzt werden, was innerhalb der EU/EFTA-Staaten mittels IMI bereits seit Jahren erfolgt.

Absatz 1 verankert die Verwaltungszusammenarbeit mittels IMI im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Die aktive und regelmässige Nutzung von IMI sowie die Einhaltung der vorgesehenen Fristen sind zentral.

Absatz 2 legt fest, dass jeder Kanton eine koordinierende Stelle ernennt. In allen 26 Kantonen werden mehrere Behörden für verschiedenste Berufe das IMI nutzen. Bereits aus diesem Grund ist eine verlässliche Stelle, die innerhalb des Kantons die Verwendung von IMI koordiniert, unabdingbar. Je nach Grösse des Kantons kann es sich um eine einzelne Ansprechperson handeln oder aber auch um eine Organisationseinheit, die sich bereits mit transversalen Themen im Vollzug von EU-Recht beschäftigt. Grundsätzlich ist es auch möglich, dass sich Kantone zusammenschliessen. Wichtig ist, dass die Stelle auf kantonomer Ebene departements- bzw. amtsübergreifend tätig ist (z. B. in der Staatskanzlei oder EU-Koordinationsstelle). In jedem Kanton werden die Gesundheits-, Sozial-, Jugend- und Bildungsdirektionen, aber auch die Arbeitsmarktbahörden von IMI tangiert sein und aktive Rollen übernehmen müssen.

Jeder Kanton wird dafür zusätzliche Personalressourcen benötigen und falls nötig eine neue Stelle schaffen müssen. Je nach Bedarf und Notwendigkeit wird eine enge Zusammenarbeit und ein regelmässiger Austausch mit dem SBFI in der Funktion als IMI-Koordinator stattfinden.

3. Abschnitt: *Behördlicher Informationsaustausch*

Art. 6

Artikel 6 regelt den Zugang zum behördlichen Informationsaustausch im IMI und das Vorgehen, wenn eine Behörde ohne Zugang zum IMI verbleibt. Gemäss Empfehlung mehrerer EU-Mitgliedstaaten ist es effizienter, wenn nur diejenigen zuständigen Stellen einen Zugang zum IMI erhalten, die ihn regelmässig benötigen. Also jene, die voraussichtlich mehrmals monatlich Anträge bearbeiten müssen. Diese Bestimmung ermöglicht eine schrittweise Einführung des IMI im Verlauf der Zeit. So kann vermieden werden, dass Behörden ausgebildet werden und die Accounts verwalten müssen, wenn IMI nur ein- bis zweimal pro Jahr zur Nutzung käme. Es geht keineswegs darum, einer Behörde den Zugang zu verhindern, sondern den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten und sicherzustellen, dass ein effizienter Ablauf gewährleistet ist. Diese Einschränkungen gelten nicht für die Bereiche Europäischer Berufsausweis (Art. 7 ff.) und Vorwarnmechanismus (Art. 12 ff.), denn bei diesen sind die zuständigen Stellen verpflichtet, IMI zu verwenden.

Hat die zuständige Stelle keinen Zugang zu IMI, kommt Absatz 2 zur Anwendung. In diesem Fall erfolgt der behördliche Informationsaustausch über das SBFI. IMI sieht zwingend vor, dass für jeden reglementierten Beruf eine Stelle eingetragen werden muss. Erfolgt eine Anfrage im IMI, so nimmt das SBFI Kontakt zur zuständigen Stelle auf.

4. Abschnitt *Europäischer Berufsausweis (EPC)*

Der 4. Abschnitt (Art. 7–11) regelt das Verfahren und die Aufgaben der Bundesbehörden oder Dritter, die für die Bearbeitung der Europäischen Berufsausweise «*European Professional Card*» (EPC) zuständig sind. Angesichts der Komplexität des Verfahrens und zur Klarheit wird auf die Rechtsakte in Anhang III FZA verwiesen, die das Verfahren detailliert umschreiben. Es handelt sich dabei um Artikel 4a ff. der geänderten Richtlinie 2005/36/EG und insbesondere die Durchführungsverordnung (EU) 2015/983. Diese Bestimmungen sind direkt anwendbar (self-executing).

Art. 7 Zugang zum IMI-Bereich für EPC

Artikel 7 regelt den Zugang zum IMI. Das EPC-Verfahren ist derzeit für fünf Berufe vorgesehen. Betroffen sind das SBFI, die MEBEKO und das SRK, dem diese Aufgabe als zuständige Anerkennungsstelle übertragen wird.

Art. 8 Bearbeitung der EPC-Anträge in Bezug auf schweizerische Abschlüsse

Artikel 8 regelt die Bearbeitung der EPC-Anträge von Personen, die einen schweizerischen Abschluss in einem EU-Staat anerkennen lassen möchten. Das SBFI wird die Anträge von Pflegefachfrauen/Pflegefachmännern, Physiotherapeutinnen/Physiotherapeuten, Immobilienmaklerinnen/Immobilienmaklern und die Bergführerinnen/Bergführer behandeln. Die MEBEKO wird die EPC-Anträge für Diplome als Apothekerinnen/Apotheker im IMI bearbeiten. Der MEBEKO werden die Aufgabe

im Zusammenhang mit dem EPC durch eine gesetzliche Anpassung des MedBG übertragen.

Art. 9 Bearbeitung der EPC-Anträge in Bezug auf ausländische Abschlüsse

Artikel 9 regelt die Bearbeitung der EPC-Anträge für Inhaber und Inhaberinnen von EU -Abschlüssen, die in der Schweiz tätig sein möchten. Die bestehenden Zuständigkeiten für die Anerkennung bleiben im EPC-Verfahren erhalten (MEBEKO für Apotheker/innen, SRK für Physiotherapeutinnen/-therapeuten sowie Pflegefachpersonen, SBFI für Bergführerinnen/Bergführer und Immobilienmaklerinnen/Immobilienmakler). Je nach Beruf kann es in der Praxis sinnvoll sein, dass der EPC-Antrag direkt an die für die Berufsausübung zuständige Stelle gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b gelangt. Betrifft der EPC-Antrag die Erbringung von Dienstleistungen in einem reglementierten Beruf, der keine Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit hat (Immobilienmaklerinnen/Immobilienmakler), oder in einem sektoralen Beruf (Apothekerin/Apotheker und Pflegefachperson), ist keine Nachprüfung der Berufsqualifikationen möglich. Das EPC-Zertifikat wird im Herkunftsstaat ausgestellt.

Die MEBEKO bzw. das SRK als zuständige Anerkennungsstellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a erhalten die Dokumente mittels IMI. Dadurch wird sichergestellt, dass die Daten im entsprechenden Register, namentlich dem Medizinalberuferegister (MedReg) und Gesundheitsberuferegister (GesReg) eingetragen werden.

Wenn die Dienstleistungen die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit tangieren und es sich nicht um sektorale Berufe handelt (Physiotherapeutin/Physiotherapeut, Bergführerin/Bergführer) oder auch bei Niederlassung, wird der EPC-Antrag von der zuständigen Anerkennungsstelle (Art. 2 Abs. 2 Bst. a) bearbeitet. Das EPC-Zertifikat wird dann im Aufnahmestaat, d. h. in der Schweiz, ausgestellt.

Art. 10 EPC-Zertifikate

Artikel 10 umschreibt die Wirkung eines EPC-Zertifikats, das im IMI generiert wird. Von dieser Bestimmung sind auch die kantonalen Behörden betroffen, die über die Zulassung zur Berufsausübung entscheiden (Art. 2 Abs. 2 Bst. b).

Absatz 1 besagt, dass das EPC-Zertifikat zwecks Niederlassung dieselbe Wirkung wie eine formale Anerkennung von Berufsqualifikationen (Verfügung) hat, da es von derselben Behörde nach denselben Modalitäten bearbeitet wurde. Die Inhaberin oder der Inhaber kann das EPC-Zertifikat folglich gegenüber Arbeitgebern oder Behörden verwenden. Das EPC-Zertifikat ist im IMI einsehbar, sofern die Nummer der Identitätskarte oder des Passes der Inhaberin oder des Inhabers bekannt ist.

Absatz 2 befreit Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer, die ein EPC-Zertifikat zwecks Dienstleistungserbringung vorweisen und maximal 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr in der Schweiz tätig werden möchten, von der Meldepflicht beim SBFI gemäss BGMD. Zum EPC-Verfahren gehört nämlich bereits eine Überprüfung der Berufsqualifikationen. Eine Meldepflicht gemäss BGMD würde bedeuten, dass ein materiell identisches Verfahren von den Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern doppelt

verlangt wird, was nicht sinnvoll ist. Bei Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit schliesst Artikel 4a Absatz 4 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG explizit eine Meldung aus. Die Meldepflicht gemäss BGMD gilt daher nicht.

Art. 11 Zulassung zur Berufsausübung beim Vorweisen eines EPC-Zertifikats

Artikel 11 sieht explizit vor, dass ein Entscheid für die Zulassung zur Berufsausübung erforderlich ist, wenn Berufsangehörige ein EPC-Zertifikat zwecks Niederlassung oder zwecks Dienstleistungserbringung vorweisen. Eine Berufsausübungsbewilligung wird nicht über IMI erteilt, sondern muss in einem separaten Schritt erfolgen. Im Rahmen dieser Zuständigkeit dürfen die zuständigen Stellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b prüfen, ob spezifische Voraussetzungen für die Zulassung erfüllt sind, beispielweise einen Sprachnachweis verlangen. Die im EPC-Verfahren eingeforderten Unterlagen³⁴² sind im Übrigen dieselben, die bereits heute beizufügen sind (Art. 7 der Richtlinie 2005/36/EG für die Erbringung von Dienstleistungen und Anhang VII für die Niederlassung). Auf diese Weise wird das Verfahren vereinfacht und der Aufwand der zuständigen Stellen verringert, ohne die inhaltlichen Prüf- und Kontrollmöglichkeiten einzuschränken. Wenn für den Registereintrag zudem Sprachkenntnisse vorausgesetzt sind, erfolgt der Eintrag erst nach Vorweisen des erforderlichen Sprachnachweises.

5. Abschnitt Vorwarnmechanismus

Der 5. Abschnitt (Art. 12-14) bildet die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des Vorwarnmechanismus.

Art. 12 Zugang zum IMI-Bereich für den Vorwarnmechanismus

Artikel 12 regelt den Zugang zum IMI. Beim Vorwarnmechanismus ist die Verwendung des IMI zwingend. Zugang erhalten die Stellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a und b im Bereich des Gesundheitswesens und im Bereich der Erziehung Minderjähriger. Je nach Zuständigkeit gemäss geltendem Recht werden die entsprechenden Stellen im IMI erfasst. Die eingehenden Warnungen bei gefälschten Berufsqualifikationsnachweisen im IMI erhalten die zuständigen Stellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a.

Art. 13 Warnung bei Verbot oder Beschränkung der Ausübung eines reglementierten Berufs

Artikel 13 bezweckt, dass die zuständigen Stellen des Bundes, der Kantone, der interkantonalen Organe oder Dritter die zuständigen Behörden der EU -Staaten über jedes Verbot oder jede Beschränkung der Ausübung der beruflichen Tätigkeit im Sinne von Artikel 56a der geänderten Richtlinie 2005/36/EG mittels IMI benachrichtigen. Dies gilt auch dann, wenn das Verbot nur teilweise oder vorübergehend erfolgt. Was bei-

³⁴² Vgl. Art. 10 ff. und Anhang II der Durchführungsverordnung (EU) 2015/983 (ABl. L 159 vom 25.6.2015, S. 27-42).

spielsweise die Berufe nach MedBG und GesBG anbelangt, sind vom Vorwarnmechanismus die Disziplinar massnahmen (provisorische Massnahmen während der Dauer des Disziplinarverfahrens sowie befristete oder definitive Berufsausübungsverbote) erfasst.

Die Mitteilung der Warnung hat gestützt auf die Frist gemäss Artikel 56a Absatz 2 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG spätestens drei Tage nach der Entscheidung über die vollständige oder teilweise Beschränkung oder das Verbot der Ausübung der beruflichen Tätigkeit zu erfolgen. Die zuständige Stelle hat die EU -Behörden mittels IMI auch unverzüglich zu unterrichten, wenn die Geltungsdauer eines Verbots oder einer Beschränkung abgelaufen ist oder das Enddatum der Befristung sich ändert. Die Durchführungsverordnung (EU) 2015/983 ist direkt anwendbar und regelt das Verfahren für die Bearbeitung von Warnungen.

Grundsätzlich erfassen die Stellen (Art. 2 Abs. 2 Bst. b), die für Zulassung zur Berufsausübung zuständig sind, deren Beschränkung oder Verbot die Warnungen im IMI.

Absatz 2 bezieht sich auf die eingehenden Warnungen mittels IMI. Die zuständigen Stellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b beurteilen, wie die Informationen zu werten sind. Es liegt in ihrem Ermessen, zu entscheiden, ob die eingehende Warnung für die Berufstätigkeit in der Schweiz relevant ist. Allenfalls sind jeweils auch Verbote, Beschränkungen, Massnahmen oder Auflagen in der Schweiz erforderlich. Mittels IMI kann nachgefragt werden, ob die/der Berufsangehörige Rechtsmittel gegen die Entscheidung eingelegt hat.

Absatz 3 verpflichtet die Gerichte, die zuständigen Stellen nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und das SBFI – in seiner Funktion als sektorieller IMI-Koordinator – über die Gerichtsurteile hinsichtlich der Beschränkung oder des Verbotes der Berufsausübung zu informieren.

Absatz 4 stellt sicher, dass auch interkantonale Organe und beauftragte Dritte, die mit der Erfassung der Warnungen im IMI nach Absatz 1 beauftragt sind, die Entscheide nach Absatz 3 von den Gerichten erhalten. Diese Bestimmung eröffnet zudem die Möglichkeit, dass auch interkantonale Organe sowie beauftragte Dritte Meldungen erfassen können, obwohl sie keine Stellen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b sind (vgl. Abs. 1), sofern ihnen ein entsprechender Auftrag erteilt wird. Der EDK könnte derzeit eine entsprechende Funktion zugewiesen werden: Im schulischen Bereich führt die EDK bereits eine Liste über Lehrpersonen, denen im Rahmen eines kantonalen Entscheides die Unterrichtsberechtigung oder die Berufsausübungsbewilligung entzogen wurde. Die Kantone sind gestützt auf die interkantonale Diplomanerkennungsvereinbarung verpflichtet, dem Generalsekretariat der EDK die Personendaten nach Rechtskraft des entsprechenden Entscheides mitzuteilen. Da die EDK die

oben erwähnte Liste gestützt auf die interkantonale Diplomanerkennungsvereinbarung³⁴³ führt, ist es naheliegend, dass die Kantone auch Aufgaben im Vorwarnmechanismus an die EDK delegieren werden. Delegieren die Kantone diese Aufgabe an die EDK, wird diese nach Absatz 4 Warnungen im Schulbereich zentral erfassen können. Solche interkantonalen Lösungen sind auch im Gesundheitswesen durch die GDK und im sozialen Bereich durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) denkbar.

Art. 14 Warnung bei gefälschten Berufsqualifikationsnachweisen

Artikel 14 regelt die Warnungen beim Vorliegen gefälschter Berufsqualifikationsnachweise (Abschlüsse, Diplome etc.). Die Schweiz ist verpflichtet, die zuständigen Behörden der EU-Staaten mittels IMI zu informieren, wenn bei einem/r Berufsangehörigen, der/die die Anerkennung in der Schweiz beantragt hat, gerichtlich festgestellt wurde, dass er/sie gefälschte Berufsqualifikationen verwendet hat. Die Information hat binnen drei Tagen nach Vorliegen der gerichtlichen Entscheidung zu erfolgen. Das SBFI wird in diesen Fällen zentralisiert die Einträge im IMI erfassen. Es wäre nicht zweckmässig, im IMI alle Justizbehörden zu erfassen, die eine Massnahme oder Sanktionen verhängen. Da Fälschungen im Endeffekt nur sehr selten vorkommen, wären es zu viele Justizbehörden. Die Justizbehörden informieren die Stellen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a und das SBFI über die Urteile, damit die Warnung fristgerecht im IMI erfolgen kann.

6. Abschnitt Datenaustausch

Der 6. Abschnitt regelt den Datenaustausch und legt fest, welche Stellen, welche Personendaten zu welchem Zweck austauschen. Die zuständigen Stellen rufen Daten ab und bearbeiten sie mittels IMI zur Erfüllung ihrer Aufgabe. Dabei werden Daten anderen Mitgliedstaaten zum Zwecke der Verwaltungszusammenarbeit über IMI bekanntgegeben. Der angepasste Anhang III FZA und die darin übernommenen Rechtsakte der EU, die direkt anwendbar sind (*self-executing*), regeln die datenschutzrechtlichen Aspekte materiell. In den einzelnen Rechtsakten sind Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, genannt, die mittels IMI ausgetauscht werden. Somit deckt das vorliegende Gesetz den gesamten Datenaustausch auch auf kantonaler Ebene ab. Den Kantonen steht es jedoch frei, wenn sie es als nützlich erachten, ihre Gesetzgebung auf kantonaler bzw. interkantionaler³⁴⁴ Ebene anzupassen.

Art. 15 Austausch von Personendaten

³⁴³ Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993, www.edk.ch > Dokumentation > Rechtstexte und Beschlüsse > Rechtssammlung > 4. Diplomanerkennung > 4.1 Grundlagen > 4.1.1 Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.

³⁴⁴ Z.B. die interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993, www.edk.ch > Dokumentation > Rechtstexte und Beschlüsse > Rechtssammlung > 4. Diplomanerkennung > 4.1 Grundlagen > 4.1.1 Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.

Nach Artikel 15 Absatz 1 tauschen die zuständigen Stellen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, mittels IMI aus. Der Austausch erfolgt mittels IMI in den Bereichen des behördlichen Informationsaustausches, des EPC-Verfahrens und des Vorwarnmechanismus. In Absatz 2 wird die Verarbeitung besonderer Datenkategorien geregelt. Dieser Absatz widerspiegelt inhaltlich Artikel 16 Absatz 2 der IMI-Verordnung.

Absatz 3 verweist direkt auf die anwendbaren Rechtsakte, die ausreichend bestimmt sind und Teil der schweizerischen Rechtsordnung werden. Es betrifft die Rechtsakte, die gestützt auf Anhang III FZA gelten. Nach Artikel 7 und Anhang VII der Richtlinie 2005/36/EG, Artikeln 4e und 56a der geänderten Richtlinie 2005/36/EG und Artikel 4, 10 und 24 der Durchführungsverordnung 2015/983 werden insbesondere folgende Daten bearbeitet:

- Informationen zur Berufsqualifikation (Gültigkeit und Echtheit des Abschlusses, berufliche Tätigkeiten, die die Person mit dem entsprechenden Abschluss ausüben darf, Dauer und Inhalt der absolvierten Ausbildung);
- Adresse, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Nummer des Identitätsausweises;
- Informationen über die Art und die Dauer der Berufserfahrung, beispielsweise in Form eines Lebenslaufs;
- Informationen über die rechtmässige Niederlassung (Berechtigung bzw. Bewilligung zur Berufsausübung, einschliesslich einer Begründung im Fall einer Einschränkung derselben);
- Informationen zur körperlichen und geistigen Gesundheit, finanziellen Leistungsfähigkeit, Versicherungsdeckung oder Konkursfreiheit, sofern dies Voraussetzungen für die Berufsausübung sind;
- Informationen über allfällige disziplinarische oder gerichtliche Massnahmen, wie das Verbot oder die Beschränkung der Berufsausübung, einschliesslich Begründung, Dauer und Modalitäten der Massnahmen, sowie Strafurteile betreffend gefälschter Berufsqualifikationsnachweisen.

Art. 16 Zugriff auf Personendaten im IMI

In Artikel 16 wird der elektronische Zugriff zum IMI auf diejenigen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, beschränkt, welche die zuständigen Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im behördlichen Informationsaustausch, EPC-Verfahren und Vorwarnmechanismus benötigen.

Art. 17 Information über eine Warnung

Artikel 17 betrifft den Vorwarnmechanismus und verpflichtet die zuständigen Stellen, die betroffene Person zu informieren, wenn eine ausgehende Warnung im IMI erfasst worden ist. Diese Verpflichtung ist in Artikel 56a Absatz 6 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG verankert.

Art. 18 *Auskunfts- und Berichtigungsrecht*

Das Auskunftsrecht, das Recht auf Berichtigung und das Recht auf Löschung ist ein wesentlicher Bestandteil im Zusammenhang mit dem Datenschutz. Artikel 18 bezieht sich auf die schweizerische Datenschutzgesetzgebung und widerspiegelt Artikel 19 der IMI-Verordnung. Die Möglichkeit, Personendaten einzusehen oder unrichtige Daten zu berichtigen, ist explizit gegeben. Es braucht ein schriftliches Gesuch beim SBFI. Allfällige Beschwerden sind gestützt auf Absatz 2 beim SBFI einzureichen. Beschwerden richten sich nach Artikel 41 des Datenschutzgesetzes.

7. Abschnitt *Aufsicht über die Bearbeitung von Daten*

Der 7. Abschnitt regelt die Aufsicht über die Bearbeitung von Daten. Die rechtliche Grundlage des IMI wurde durch die IMI-Verordnung geschaffen. Wie Artikel 21 Absatz 3 der IMI-Verordnung entnommen werden kann, gewährleisten die nationalen Datenschutzbehörden (Kontrollstellen) und der oder die Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse eine koordinierte Überwachung des IMI und seiner Nutzung durch die IMI-Akteure und Akteurinnen. Um dies gewährleisten zu können, treffen sich die Datenschutzbehörden betreffend das IMI im Rahmen des CSC (*Coordinated Supervision Committee*) des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA). Es gelten sowohl der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) als auch die kantonalen Datenschutzbehörden in diesem Zusammenhang als nationale Kontrollstellen. Der EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zusammen und koordinieren die Aufsicht über die Bearbeitung von Personendaten in der Schweiz. Dabei handelt es sich um eine koordinierte Zusammenarbeit und Überwachung (wie dies auch auf europäischer Ebene gemäss Art. 21 Abs. 3 IMI-Verordnung vorgesehen ist). Der EDÖB ist die nationale Ansprechstelle für den Europäischen Datenschutzbeauftragten.

8. Abschnitt: *Schlussbestimmungen*

Art. 20 *Internationale Abkommen*

Artikel 20 enthält eine Delegationsnorm an den Bundesrat zum Abschluss internationaler Abkommen. Sie soll die künftige Übernahme des EU-*Acquis* in einem sehr technischen Bereich erleichtern und eine Ausweitung der von diesem Gesetz erfassten Bereiche für die Beteiligung am IMI ermöglichen. Zu denken ist hier insbesondere an EPCs für neue Berufe.

2.3.8.3.3 **Änderung anderer Erlasse**

Die Änderungen anderer Erlasse werden im Anhang des Umsetzungserlasses aufgeführt. Auf Bundesebene gibt es einen Änderungsbedarf für folgende Bundesgesetze: MedBG, PsyG, GesBG und BGMD.

Im BGMD wird ein neuer Artikel 2 Absatz 1^{bis} eingefügt. Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer, die ein EPC-Zertifikat zwecks Dienstleistungserbringung vorweisen können, werden von der Meldepflicht befreit. So wird eine unnötige Doppelspurigkeit vermieden. Die Bestimmungen für ein EPC-Zertifikat sehen die gleichen

Unterlagen vor wie beim Meldeverfahren gemäss BGMD. Dabei sind auch dieselben Behörden involviert.

Das MedBG, PsyG und GesBG werden für die Verwendung des IMI für die Verwaltungszusammenarbeit mit einer entsprechenden Bestimmung ergänzt. Zudem wird die Möglichkeit des EPC-Verfahrens für die Diplome als Apothekerinnen und Apotheker im MedBG (Art. 15 Abs. 1^{bis}) verankert und für die Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten sowie für die Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner im GesBG (Art. 10 Abs. 1^{bis}). Ziel der Anpassung ist, dass ein EPC-Zertifikat direkt von den Behörden akzeptiert wird, ohne dass weitere schriftliche Unterlagen verlangt werden. Ausserdem wird in allen drei Gesetzen eine neue Bestimmung über die Verwaltungszusammenarbeit verankert (Art. 50 Abs. 1, Bst. d^{bis} und Abs. 3 MedBG, Art. 10 Abs. 5 GesBG, Art. 37 Abs. 4 PsyG). Diese wird die Behörden dazu verpflichten, die Verwaltungszusammenarbeit einschliesslich der Verarbeitung der besonders schützenswerter Personendaten mit EU/EFTA-Staaten mittels IMI durchzuführen (s. zum Geltungsbereich Ausführungen zu Art. 2 Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen Ziff. 2.3.8.3.2).

Artikel 35 Absatz 1^{bis} MedBG und Artikel 15 Absatz 1^{bis} GesBG regeln das Verfahren für Dienstleistungserbringerinnen und -Dienstleistungserbringer, die ein EPC-Zertifikat zwecks Dienstleistungserbringung vorweisen.

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten wird nicht geändert. Die rechtliche Umsetzung des EPC-Verfahrens für Bergführer und Bergführerinnen erfordert lediglich eine Anpassung auf Verordnungsstufe.

2.3.8.4 Lohnschutz

2.3.8.4.1 Entsendegesetz (EntsG)

1. Abschnitt: Gegenstand und Begriff

Art. 1 Abs. 2^{bis}

Neu werden in Absatz 2^{bis} in Ergänzung des Gesetzesgegenstandes die Meldepflichten der Arbeitgeber bei Entsendungen und kurzfristigen Stellenantritten in der Schweiz sowie die Meldepflicht von selbstständig erwerbstätigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern mit Niederlassung im Ausland aufgeführt. Unter die Meldepflicht fallen zudem neu auch im Ausland wohnhafte Personen, die bis zu drei Monaten innerhalb eines Kalenderjahres in der Schweiz eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, die im Ausland jedoch keine Niederlassung haben (siehe betreffend Aufenthaltsberechtigung gestützt auf die Richtlinie 2004/38/EG Ziffer 2.3.5.2.1 und die Erläuterungen zur Gemeinsamen Erklärung über die Meldung betreffend Stellenantritte und Einseitige Erklärung der Schweiz über die bei Selbstständigen zu ergreifenden Massnahmen im Rahmen des Meldeverfahrens für kurzfristige Erwerbstätigkeit).

2. Abschnitt: Arbeitgeberpflichten

Art. 2 Abs. 2^{ter}

Gemäss dem neuen Artikel 5h des FZA können die PK von allgemeinverbindlich erklärten GAV von einem Arbeitgeber, welcher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsendet, in von der Schweiz aufgrund einer Risikoanalyse autonom definierter Branchen vor Arbeitsbeginn die Hinterlegung einer verhältnismässigen Kautions verlangen, wo ein ave GAV die Hinterlegung einer Kautions vorsieht und wenn dieser Arbeitgeber offene finanzielle Verpflichtungen gegenüber den paritätischen Kommissionen hat, weil namentlich eine Konventionalstrafe nicht beglichen wurde. Der Wortlaut des bisherigen Artikel 2 Absatz 2^{ter} EntsG muss entsprechend angepasst werden. Neu gilt eine Kautionspflicht, wo ein ave GAV die Hinterlegung einer Kautions vorsieht, somit nur noch im Wiederholungsfall. Im Wiederholungsfall bedeutet, dass nach einem Verstoß und einer daraus resultierenden Konventionalstrafe, die nicht beglichen wird, der Arbeitgeber bei einer erneuten (wiederholten) Entsendung eine Kautions hinterlegen muss. Die Kautions gelangt bereits heute nur in Risikobereichen wie namentlich dem Bauberggewerbe oder der privaten Sicherheitsdienstleistungsbranche zur Anwendung. In die Bestimmung der Risikobereichen sollen die Erkenntnisse aus der Vollzugs- und Kontrollpraxis einbezogen werden. Diese Prüfung kann im Rahmen der Verfahren um Allgemeinverbindlicherklärung von GAV erfolgen. Im Falle der Nichtzahlung der Kautions können die kantonalen Behörden verhältnismässige Sanktionen bis hin zu einer Dienstleistungssperre verhängen. Gestützt auf den neuen Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b^{bis} EntsG kann die kantonale Behörde bei Verstößen gegen Artikel 2 Absatz 2^{ter} EntsG eine Verwaltungssanktion bis 30 000 CHF aussprechen (Ziffer 1), oder den betreffenden Unternehmen verbieten, bis zur Hinterlegung der Kautions nach Artikel 2 Absatz 2^{ter} EntsG in der Schweiz ihre Dienste anzubieten (Ziffer 2). Zu beachten ist, dass eine neu ausgerichtete Kautions nicht für die Begleichung offener finanzieller Verpflichtungen aus früheren Einsätzen des Arbeitgebers verwendet werden kann.

Art. 2 Abs. 3 und 5 zweiter Satz

Die Auslagenentschädigung, welche bisher in Artikel 2 Absatz 3 geregelt war, wird neu in einem eigenen Artikel 2a aufgenommen und Artikel 2 Absatz 3 aufgehoben. Der in Artikel 2 Absatz 5 zweiter Satz enthaltene Verweis auf die Auslagenentschädigung wird entsprechend angepasst.

Art. 2a

Die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme beinhaltet auch die EU-Spesenregelung gemäss Artikel 3 Absatz 7 Unterabsatz 2 der Richtlinie 96/71/EG, wie durch Richtlinie (EU) 2018/957 geändert. Gemäss dem Wortlaut dieser Bestimmung ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Kosten im Zusammenhang mit der Entsendung im Einklang mit den auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten zu erstatten. Die in der Schweiz seit 1. April 2020 geltende Spesenregelung (Artikel 2 Absatz 3 EntsG) wird nun mit Artikel 2a dahingehend an die revidierte Richtlinie 96/71/EG angepasst und in Absatz 1 wird entsprechend geregelt, dass sich die notwendig entstehenden Auslagen nach den auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften oder nationalen Gepflogenheiten richten. Es gilt wie bisher der Grundsatz, dass Entschädigungen für Auslagen wie Reise, Unterkunft und Verpflegung nicht als Lohnbestandteil gelten.

Absatz 2 statuiert eine Pflicht zur Auszahlung des Differenzbetrags, wenn durch die Entschädigung nach Absatz 1 die notwendig entstehenden Auslagen nicht gedeckt sind. Als notwendig entstehende Auslagen können die tatsächlich im Zusammenhang mit der Entsendung entstandenen Kosten betrachtet werden. Der Begriff der notwendig entstehenden Auslagen richtet sich nach Artikel 327a OR und somit nach Schweizer Recht. Aus Sicht des Bundesrates wird dadurch der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» verwirklicht, den die Schweiz und die EU als gemeinsames Ziel und Prinzip im Bereich des Lohnschutzes definiert haben (vgl. die Gemeinsame Erklärung zum Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und zu einem angemessenen und ausreichenden Schutzniveau für entsandte Arbeitnehmende). Bietet das auf das Arbeitsverhältnis der entsandten Arbeitnehmerinnen oder des entsandten Arbeitnehmers anwendbare nationale Recht oder die nationalen Gepflogenheiten keine ausreichende Kostenerstattung und gehen die Auslagen für Reise, Unterkunft und Verpflegung ganz oder teilweise zulasten der entsandten Arbeitnehmerin oder des entsandten Arbeitnehmers, wäre das Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» nicht gewährleistet. Artikel 3 Absatz 10 der revidierten Entsenderichtlinie erlaubt es, unter Einhaltung des Abkommens auf Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten in gleicher Weise wie für inländische Unternehmen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für andere als die in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der revidierten Entsenderichtlinie aufgeführten Aspekte vorzuschreiben, soweit es sich um Vorschriften im Bereich der öffentlichen Ordnung handelt. Es ist folglich möglich, zusätzlich zum abschliessenden Katalog der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der revidierten EU-Entsenderichtlinie, weitere Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz zu definieren. Davon macht Absatz 2 Gebrauch. Diese weiteren Vorschriften müssen nichtdiskriminierend und verhältnismässig sein sowie zum Bereich der öffentlichen Ordnung gehören. Für inländische Arbeitsverhältnisse ist die Spesenregelung von Artikel 327a OR anwendbar, die den Arbeitgeber verpflichtet, alle durch die Ausführung der Arbeit notwendig entstehenden Auslagen zu ersetzen, bei Arbeit an auswärtigen Arbeitsorten auch die für den Unterhalt erforderlichen Aufwendungen. Damit ist die Gleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Betrieben sichergestellt. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist gewahrt, indem primär das auf das Arbeitsverhältnis der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anwendbare nationale Recht oder die nationalen Gepflogenheiten anwendbar sind und nur wenn die notwendig entstehenden Auslagen nicht gedeckt sind, die Erstattungspflicht nach Absatz 2 zur Anwendung gelangt. Vor dem Hintergrund, dass die Schweiz im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten ein deutlich höheres Preisniveau und damit deutlich höhere Lebenshaltungskosten aufweist, ist eine Massnahme wie in Artikel 2a Absatz 2 VE-EntsG vorgesehen für den Erhalt des sozialen Standards und des sozialen Friedens und für die Garantie von fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen in- und ausländischen Unternehmen unabdingbar. Sie ist somit als Vorschrift zum Erhalt der öffentlichen Ordnung zu qualifizieren.

Zu Absatz 3: Zur Entschädigung der Auslagen können zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ortsübliche Pauschalen oder ortsübliche Tages- oder Monatsvergütungen vereinbart werden. Die Höhe der in ave GAV vereinbarten Entschädigungen dürfte als ortsüblich gelten. Wo solche fehlen, werden in der Verwaltungsweisung zum Lohnvergleich Beträge festgelegt. Im Vollzug des EntsG wird

die Kostenentschädigung in die Kontrolle der Einhaltung der Mindestlöhne miteinbezogen, und vom Arbeitgeber wird der Nachweis der Vergütung der Kosten verlangt. An diesem Vorgehen wird sich auch künftig nichts ändern.

Art 5 Abs. 1^{bis}, 2 zweiter Satz und 3 erster Satz

In *Absatz 1^{bis}* wird der Gegenstand der Haftung des Erstunternehmers auf die von den PK eines ave GAV gegenüber den Subunternehmern ausgesprochenen Konventionalstrafen und Kontrollkosten erweitert. Diese erstreckt sich wie die bereits bestehende Haftung für Arbeitnehmerforderungen auf alle dem Erstunternehmer nachfolgenden Subunternehmer. Die Durchsetzung der Haftung richtet sich wie die bestehende nach Zivilrecht und beschränkt sich auf das Bauhaupt- und Baunebengewerbe. Sie kommt nicht zur Anwendung, wenn die Subunternehmer eine Kautions hinterlegt haben.

In *Absatz 2* wird die Haftungserweiterung an die Bedingung geknüpft, dass der Subunternehmer zuvor erfolglos belangt wurde oder nicht belangt werden kann. Dieser Subsidiaritätsgrundsatz gilt auch heute im Zusammenhang mit den Forderungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Er bedeutet, dass die Haftung erst dann zum Zuge kommt, wenn die Forderungen beim Subunternehmer nicht erhältlich sind. Im internationalen Kontext kann grundsätzlich von einer Uneinbringlichkeit der Forderungen beim Subunternehmer ausgegangen werden, wenn die Zahlung nach Zahlungsaufforderung und Mahnung ausbleibt und die zivilrechtliche Verfolgung auf dem Gerichtsweg im Einzelfall nicht möglich oder nicht erfolgreich ist. Der Entscheid der Zivilgerichte zu diesem Punkt auf der Grundlage der besonderen Umstände eines konkreten Falls bleibt vorbehalten.

Zu Absatz 3: Die Exkulpationsmöglichkeit des Erstunternehmers aufgrund der Erfüllung seiner Sorgfaltspflicht wird auch im Falle einer Haftung für die Forderungen der PK anwendbar sein und Absatz 3 entsprechend ergänzt. Inhaltlich ist keine Anpassung der Anforderungen an die Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers notwendig. Es gelten dieselben Anforderungen wie bei der Haftung des Erstunternehmers für die Arbeitnehmerforderungen gegenüber den Subunternehmern. Der Bundesrat hat in der EntsV (Art. 8a bis 8c) in nicht abschliessender Weise definiert, mit welchen Dokumenten und Belegen die Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen glaubhaft dargelegt und die Sorgfaltspflicht erfüllt werden kann. Eine von den Sozialpartnern, den Kantonen und dem SECO ausgearbeitete Empfehlung zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht sieht vor, dass der Erstunternehmer in Branchen mit ave GAV vom Subunternehmer eine durch die PK ausgestellte Bescheinigung verlangt, die Auskunft darüber gibt, ob der Subunternehmer kontrolliert wurde und ob er die Arbeits- und Lohnbedingungen einhält (Art 8b Abs. 1 Bst. c EntsV). Es obliegt jedoch den Gerichten, diese Frage aufgrund der Umstände des Einzelfalles zu beurteilen.

Vor dieser Ausgangslage sind in der EntsV keine Anpassungen notwendig.

Art. 5a

Zu Absatz 1: Bei einer Entsendung in die Schweiz soll der Arbeitgebende neu eine Ansprechpartnerin oder einen Ansprechpartner benennen, welche oder welcher als dessen Vertreterin oder Vertreter in der Schweiz von den Behörden und Organen nach

Artikel 80 Absatz 1 VE-EntsG kontaktiert werden kann. Analog zu Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e Richtlinie 2014/67/EU soll die Ansprechpartnerin oder der Ansprechpartner in Vertretung des Arbeitgebenden in der Schweiz rechtsgültig für diesen Dokumente und Mitteilungen betreffend die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen entgegennehmen und weiterleiten.

Absatz 2: Der Bundesrat wird in Artikel 5a Absatz 2 VE-EntsG ermächtigt, die Einzelheiten zur Ansprechpartnerin bzw. zum Ansprechpartner, insbesondere die Anforderungen an die Ansprechpartnerin oder den Ansprechpartner, den Zeitraum, während dem sie oder er verfügbar sein muss und die Ausnahmen von der Pflicht zur Benennung einer solchen Person zu regeln. Dabei dürfen keine unverhältnismässigen oder diskriminierenden Anforderungen an die Ansprechpartnerin oder den Ansprechpartner gestellt werden. Es kann aber bestimmt werden, dass diese Person während des gesamten Ansprechzeitraumes in der Schweiz anwesend ist. Zudem kann bestimmt werden, dass die Ansprechpartnerin oder der Ansprechpartner sowohl eine natürliche wie auch eine juristische Person sein kann. Weiter kann der Ansprechzeitraum korrelierend zur Dauer des Kontrollverfahrens definiert werden, aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips jedoch nicht länger als zwei Jahre nach Abschluss der Entscheidung. Ausnahmen von der Pflicht zur Benennung einer Ansprechpartnerin oder eines Ansprechpartners können insbesondere für Tätigkeiten von kurzer Dauer und ausserhalb von Branchen nach Artikel 6 Absatz 2 EntsV vorgesehen werden. Weiter können Ausnahmen auch bei Notfällen bestimmt werden. Als Notfälle sind insbesondere unvorhersehbare Ereignisse denkbar, die eines unverzüglichen Arbeitseinsatzes bedürfen.

Art. 6 Sachüberschrift, Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. d-f sowie Abs. 1^{bis}, 3, 4, 5 Bst. b und 6

Zu Absatz 1 Einleitungssatz und Bst. d-f: Nach geltendem Wortlaut muss der Arbeitgebende der vom Kanton bezeichneten Behörde die für die Durchführung der Kontrollen erforderlichen Angaben melden. In der Regel erfolgt die Meldung online via Webapplikation. Die Meldung wird an das Zentrale Migrationsinformationssystem des Staatssekretariats für Migration übermittelt und dort von der zuständigen kantonalen Behörde bearbeitet. Anschliessend werden die Meldedaten an die kantonalen Systeme übermittelt und von dort triagiert. Die kantonale Behörde übermittelt darauf eine Kopie der Meldung an das zuständige Kontrollorgan. Um die Übermittlung der Meldung möglichst effizient zu gestalten und der Kontrollplanung infolge der Verkürzung der Voranmeldefrist gerecht zu werden, wird die Weiterleitung der Meldung neu auf Ebene Bund direkt an die zuständigen Kontrollorgane erfolgen.

Im Meldeverfahren sollen neu auch Angaben zur Ansprechpartnerin bzw. zum Ansprechpartner und den im Inland vorzuweisenden Dokumente gemacht werden (siehe dazu die neuen Art. 5a und Art. 7 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} VE-EntsG). Die zu machenden Angaben zum Datum des Tätigkeitsbeginns und die voraussichtliche Dauer der Tätigkeit werden neu auf Gesetzesstufe geregelt.

Zu Absatz 1^{bis}: Nach geltendem Recht können sich meldepflichtige Personen auf zwei Arten bei der zuständigen kantonalen Behörde melden. Es kann eine Online-Meldung (Normalverfahren) oder eine Meldung auf dem Postweg oder per Fax (schriftliches

Verfahren) vorgenommen werden. Neu wird eine Meldung nur noch über das Normalverfahren erfolgen können. Die Richtlinie 2014/67/EU steht einer Beschränkung der Meldung über das Internet nicht entgegen.

Zu Absatz 3: Nach geltendem Recht darf die Arbeit grundsätzlich frühestens acht Kalendertage, nachdem der Einsatz gemeldet worden ist, aufgenommen werden. Neu soll diese Frist auf vier Arbeitstage verkürzt werden und nur noch für Tätigkeiten in bestimmten Branchen gelten. Zu den Arbeitstagen zählen die Werktage ohne Samstage. Die Voranmeldefrist nach Absatz 3 und deren Anwendung auf spezifische Branchen stützt sich auf den neuen Artikel 5g des FZA und hat zum Ziel, Kontrollen vor Ort zu ermöglichen. Für die übrigen Branchen soll die Voranmeldefrist wegfallen. Für sie gilt, dass die Meldung vor Beginn des Einsatzes erfolgen muss.

Analog zur Regelung der Branchen, in welchen die acht meldefreien Tage nicht gelten (Art. 6 Abs. 2 EntsV), soll auch die Bestimmung bestimmter Branchen, in welchen die viertägigen Voranmeldefrist gelten soll, auf Verordnungsstufe erfolgen. Artikel 6 Absatz 3 VE-EntsG ermächtigt den Bundesrat deshalb, diese Branchen festzulegen. Die Bestimmung dieser Branchen soll dabei basierend auf einer Risikoanalyse erfolgen und die Erkenntnisse aus der Vollzugs- und Kontrollpraxis einbeziehen. Infrage kommen namentlich die Branchen nach Artikel 6 Absatz 2 EntsV, insbesondere das Baunebengewerbe.

Zu Absatz 4: Diese Änderung betrifft die zuständige Behörde, welche gemäss Absatz 1 neu eine Bundesbehörde sein wird. Zudem wird die vom Kanton nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d VE-EntsG bezeichnete Behörde in Absatz 4 aufgenommen, weil gemäss Absatz 1 nicht mehr die kantonale Behörde Adressatin der Meldung ist, sondern die zuständige Behörde des Bundes.

Zu Absatz 5 Buchstabe b: Aufgrund der Verkürzung der Voranmeldefrist auf vier Arbeitstage muss der Wortlaut angepasst werden.

Zu Absatz 6: Der Bundesrat wird ermächtigt, die Bundesbehörde zu bestimmen, an die die Meldung eines Einsatzes in der Schweiz erfolgen muss und die für die Übermittlung der Meldung nach Absatz 4 zuständig ist. Aus Effizienzgründen soll in Zukunft auch möglich sein, dass die Weiterleitung der Meldung basierend auf den in einem Triage-Instrument hinterlegten kantonalen Parametrisierungen automatisiert über eine elektronische Schnittstelle (bspw. über die Plattform für elektronische Kommunikation nach Art. 8r VE-EntsG) erfolgt. Aus diesem Grund wird der Bundesrat auch befugt, eine automatisierte Übermittlung über eine elektronische Schnittstelle vorzusehen.

Art. 6a

Artikel 6a regelt die Meldepflicht von Schweizer Arbeitgebern für die Anstellung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses von im Ausland wohnhaften Personen bis zu drei Monaten innerhalb eines Kalenderjahres. Da die Anmelde- bzw. Registrierungspflicht im Rahmen des FZA erst bei einem Aufenthalt bzw. einer Erwerbstätigkeit von über drei Monaten besteht, behalten Personen mit einem Stellenantritt von bis zu drei Monaten ihren Wohnsitz im Ausland. Der Gesetzestext spricht nicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, sondern Personen, damit nicht der Eindruck entsteht, es

handle sich um bereits im Herkunftsland tätige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies muss nicht der Fall sein.

Die Meldung muss spätestens am Tag vor dem Beginn der Erwerbstätigkeit gemacht werden (Abs. 2) und enthält folgende Angaben: Die für die Meldung verantwortliche Person; die Identität der gemeldeten Person; das Datum des Tätigkeitsbeginns und die voraussichtliche Dauer; die in der Schweiz ausgeübte Tätigkeit und den Ort, an dem die Arbeit ausgeführt wird (Abs. 1 Bst. a bis e). Der Bundesrat wird die Angaben präzisieren, welche die Meldung enthalten muss (Abs. 3). Die Angaben müssen online und in der Amtssprache des Einsatzortes übermittelt werden und werden den zuständigen Kontrollorganen weitergeleitet (Abs. 4). Die Kontrolle dieser sogenannten kurzfristigen Stellenantritte erfolgt wie bei allen Schweizer Arbeitgebern durch die für den Vollzug von ave GAV zuständigen paritätischen Organe oder im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung durch die tripartiten Kommissionen nach Artikel 360b OR. Aus diesem Grund sind keine spezifischen Regelungen zur Kontrolle oder zur Auskunftspflicht erforderlich.

3. Abschnitt: Selbstständige Erwerbstätigkeit

Art. 6b

Artikel 6b regelt die neue Meldepflicht von selbstständigen Dienstleistungserbringenden und Dienstleistungserbringern mit Niederlassung im Ausland. Aus Gründen der Gleichbehandlung wird die Meldepflicht auf alle Dienstleistungserbringenden und Dienstleistungserbringern unabhängig ihrer Nationalität als Staatsangehörige der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten oder als Schweizer Staatsangehörige anwendbar sein, weshalb der Begriff «ausländische» gestrichen wird. Analog der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gilt für selbstständige Dienstleistungserbringenden und Dienstleistungserbringern in bestimmten Branchen eine viertägige Voranmeldefrist. Die Festlegung dieser Branchen wird an den Bundesrat delegiert (vgl. Art. 6 Abs. 3 VE-EntsG). Es wird sich um dieselben Branchen wie bei der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern handeln. Die Meldung muss folgende Angaben enthalten: Die für die Meldung verantwortliche Person; die Identität der gemeldeten Person; das Datum des Tätigkeitsbeginns und die voraussichtliche Dauer; die in der Schweiz ausgeübte Tätigkeit und den Ort, an dem die Arbeit ausgeführt wird (Abs. 1 Bst. a bis e). Der Bundesrat wird die Angaben präzisieren, welche die Meldung enthalten muss (Abs. 3). Die Angaben müssen online und in der Amtssprache des Einsatzortes übermittelt werden und werden den zuständigen Kontrollorganen weitergeleitet (Abs. 4). Zudem gelten die Absätze 1^{bis}, 4, 5 und 6 von Artikel 6 sinngemäss, weshalb auf die entsprechenden Ausführungen zu Artikel 6 oben verwiesen wird.

Die Voranmeldefrist nach Absatz 2 und deren Anwendung auf spezifische Branchen stützt sich auf den neuen Artikel 5g des FZA und hat zum Ziel, Kontrollen vor Ort zu ermöglichen. Die Schweiz legt die Branchen, in denen die Voranmeldefrist zur Anwendung gelangt, eigenständig fest.

Art. 6c

Die bisherige Dokumentationspflicht nach Artikel 1a wird in Artikel 6c Absätze 1 bis 5 verschoben. Abgesehen von redaktionellen Anpassungen erfährt die Bestimmung keine inhaltlichen Anpassungen. Die Dokumentationspflicht für selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer, die sich auf selbstständige Erwerbstätigkeit berufen, stützt sich auf den neuen Artikel 5i des FZA und hat die Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit und die damit verbundenen Umgehungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen zum Ziel.

Art. 6d

Die bisherigen Massnahmen bei Verletzung der Dokumentationspflicht werden von Artikel 1b in den neuen Artikel 6d verschoben. Abgesehen von redaktionellen Anpassungen erfährt die Bestimmung keine inhaltlichen Anpassungen.

Art. 6e

Artikel 6e Absatz 1 enthält neu die Meldepflicht für Personen ohne Niederlassung im Ausland, die in der Schweiz eine selbstständige Erwerbstätigkeit bis zu drei Monate im Kalenderjahr ausüben. Die Meldepflicht gilt unabhängig von der Nationalität als Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten oder der Schweiz und soll die Kontrolle der Einhaltung der drei Monate und des Vorliegens einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ermöglichen. Was oben zu Artikel 6b ausgeführt wurde zu den Angaben, die die Meldung enthalten und dass die Meldung online und in der Amtssprache des Einsatzortes übermittelt werden muss, gilt auch hier. Es gilt ausserdem, dass der Bundesrat die Angaben präzisieren wird, welche die Meldung enthalten muss. Diese Angaben müssen sich auf die Kontrollzwecke fokussieren. Die Kontrollen bezwecken die Aufdeckung und Verhinderung von Scheinselbstständigkeit. Die Meldung muss spätestens am Tag vor dem Beginn der Erwerbstätigkeit erfolgen (Abs. 2). Wie bei Personen mit einem kurzfristigen Stellenantritt in der Schweiz haben auch Personen, die im Ausland wohnhaft sind und in die Schweiz einreisen, um eine kurzfristige selbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben, keine geschäftliche Niederlassung im Ausland. Demnach liegt auch keine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung vor. Es ist daher gerechtfertigt, die Selbstständigen ohne Niederlassung im Ausland bezüglich der Meldefristen gleich zu behandeln wie Personen, die in der Schweiz eine Stelle von bis zu drei Monaten antreten. Hinzu kommt, dass es sich um eine Personengruppe handelt, bei welcher die Kontrollen mangels Geschäftssitzes schwieriger durchzuführen sind und daher die Meldung am Tag vor der Erwerbstätigkeit auch aus diesem Grund gerechtfertigt ist. Selbstständig Erwerbstätige ohne Niederlassung im Ausland müssen ihre selbstständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz nachweisen können (Abs. 3). Dazu müssen sie den Kontrollorganen die erforderlichen Dokumente und Unterlagen zur Verfügung stellen, die für die Überprüfung ihres Status erforderlich sind. Wie bei den selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern mit Niederlassung im Ausland richtet sich der Begriff der selbstständigen Erwerbstätigkeit nach schweizerischem Recht (Abs. 1 durch Verweis auf Artikel 6c Abs. 1). Auch bei selbstständig Erwerbstätigen ohne Niederlassung im Ausland wird die Verletzung der Nachweispflicht sanktioniert (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 6e Abs. 3 VE-EntsG).

Anders als bei den selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringern mit Niederlassung im Ausland wird auf Massnahmen wie eine Dokumentationspflicht vor Ort und ein Arbeitsunterbruch für Personen mit selbstständiger Erwerbstätigkeit in der Schweiz ohne Niederlassung im Ausland verzichtet. Zum einen fallen sie anzahlmässig deutlich weniger ins Gewicht als die selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer und zum anderen sind sie nicht in denselben Branchen wie diese tätig. Personen ohne Niederlassung im Ausland betätigen sich beispielsweise im Erotikgewerbe, im Coiffeurgewerbe, als Fahrende oder als Handelsreisende in der Schweiz. Kontrollen zur Verhinderung von Scheinselbstständigkeit sind trotzdem möglich.

3a. Abschnitt: Informationsplattform

Art. 6f

Mit Artikel 6f wird eine explizite gesetzliche Grundlage für die bereits bestehende Entsendeplattform des SECO³⁴⁵ und den nationalen Lohnrechner³⁴⁶ geschaffen, die im Entwurf als Informationsplattform bezeichnet wird. Gleichzeitig werden die EU-Vorgaben nach Artikel 5 der Richtlinie 2014/67/EU für einen besseren Zugang zu Informationen und zur Schaffung einer einzigen offiziellen nationalen Informationsplattform umgesetzt. Webzugangsstandards, die den Zugang für Personen mit Behinderungen sicherstellen, werden gestützt auf die gesetzliche Bestimmung errichtet.

Auf der Informationsplattform wird in detaillierter und nutzerfreundlicher Art und Weise sowie in einem zugänglichen Format klare Angaben über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und über die rechtlichen Bestimmungen, die auf entsandte Arbeitnehmer anwendbar sind, gemacht. Weiter werden Links zu Webseiten und Kontaktstellen der Kontrollorgane des Entsendegesetzes und Informationen zu den anwendbaren Verfahren zur Ahndung von Verstössen und zur Durchsetzung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen leicht und kostenlos zugänglich gemacht.

Die Informationsplattform wird einen Lohnrechner und weitere Hilfsinstrumente enthalten. Bei den Hilfsinstrumenten handelt es sich um Werkzeuge und Anwendungen auf der Informationsplattform, mit welchen die Besucher der Website den massgeblichen Mindestlohn berechnen können. Durch Eingabe der geforderten Angaben kann auf der Informationsplattform mit dem Hilfsinstrument «Mindestlohnrechner» mit Suchbegriffen oder durch die Direktwahl des GAV der massgebliche Mindestlohn eruiert werden.

4. Abschnitt: Kontrolle

Art. 7 Abs. 2, 2^{bis}, 2^{te} und 2^{quater}

Zu Absatz 2: In Artikel 7 Absatz 2 bis 2^{ter} soll die Pflicht zur Bereithaltung und/oder Verfügbarmachung von Dokumenten in Papier- oder elektronischer Form vorgesehen

³⁴⁵ www.entsendung.admin.ch.

³⁴⁶ www.entsendung.admin.ch > Lohn und Arbeit > Löhne in der Schweiz > Übliche Lohnspanne berechnen.

werden. Diese neuen Regelungen setzen die Dokumentationspflicht vor Ort gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2014/67 um. Unter geltendem Recht muss der Arbeitgebende den Kontrollorganen erst auf Verlangen alle Dokumente zustellen, welche die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belegen (Art. 7 Abs. 2 EntsG). Die neu geregelte Pflicht zur Bereithaltung und/oder Verfügbarmachung von Dokumenten unterscheidet sich je nach Dokument hinsichtlich des Ortes sowie des Zeitpunktes und der Zeitdauer der Bereithaltung und/oder Verfügbarmachung der Dokumente.

Artikel 7 Absatz 2 VE-EntsG sieht vor, dass die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Einsatzort in der Schweiz ihre Identitätspapiere vorweisen müssen. Diese Pflicht besteht ab Beginn bis zum Abschluss des Einsatzes in der Schweiz.

Zu Absatz 2^{bis}: Artikel 7 Absatz 2^{bis} VE-EntsG listet diejenigen Dokumente auf, welche der Arbeitgebende ab Beginn des Einsatzes in der Schweiz in Papierform oder in elektronischer Form vorweisen können muss. Diese müssen in jedem Falle und nicht erst auf Verlangen verfügbar sein. Der Ort der Bereithaltung oder Zugänglichmachung der Dokumente muss im Meldeverfahren angegeben werden (Art. 6 Abs. 1 Bst. e VE-EntsG). Die Dokumentationspflicht umfasst gemäss Artikel 7 Absatz 2^{bis} Buchstabe a VE-EntsG insbesondere den Arbeitsvertrag oder ein gleichwertiges Dokument. Ein gleichwertiges Dokument kann die schriftliche Information des Arbeitgebenden nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1152³⁴⁷ über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union oder das Formular A1 sein. Diese Dokumente müssen in einer Amtssprache der Schweiz vorgewiesen werden.

Zu Absatz 2^{ter}: Artikel 7 Absatz 2^{ter} VE-EntsG sieht vor, dass Arbeitgebende den Kontrollorganen auf Verlangen weitere Dokumente zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen vorweisen muss. Anders als die Dokumente gemäss Artikel 7 Absatz 2^{bis} VE-EntsG müssen die Dokumente nach Artikel 7 Absatz 2^{ter} VE-EntsG nicht bereits ab Beginn des Einsatzes in der Schweiz bereitgehalten oder verfügbar gemacht werden, sondern erst auf Verlangen im Rahmen eines Kontroll- oder Sanktionsverfahrens. Unter Absatz 2^{ter} fallen auch die Dokumente nach Absatz 2^{bis}, wenn diese nicht wie vorgeschrieben ab Beginn des Einsatzes bereitgehalten werden oder zu Beginn noch nicht vorliegen.

Zu Absatz 2^{quater} (Rechtssetzungsdelegation): Artikel 7 Absatz 2^{quater} VE-EntsG ermächtigt den Bundesrat, die Einzelheiten der Dokumentationspflicht, insbesondere Ausnahmen und Dauer der Pflicht zur Vorweisung der Dokumente, zu regeln. Ausnahmen können insbesondere für Tätigkeiten von kurzer Dauer und ausserhalb von Branchen nach Artikel 6 Absatz 2 EntsV vorgesehen werden. Weiter können Ausnahmen auch bei Notfällen bestimmt werden. Als Notfälle sind insbesondere unvorhersehbare Ereignisse denkbar, die eines unverzüglichen Arbeitseinsatzes bedürfen. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips soll die

³⁴⁷ Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, Fassung gemäss ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105.

Dokumentationspflicht nur so lange wie notwendig betragen, aber nicht länger als zwei Jahre nach Abschluss der Entsendung.

5. Abschnitt: Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit: Grundsatz

Art. 8

In Artikel 8 wird die Verpflichtung und die Berechtigung der Vollzugsorgane des EntsG zur Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden verankert, um die Durchführung des Entsenderechts gemäss Artikel 6 der Richtlinie 2014/67 (EU) einerseits und des Vollzugs des EntsG andererseits sicherzustellen. Die Amtshilfe soll nur subsidiär in Anspruch genommen werden, etwa wenn der betroffene Arbeitgeber nicht reagiert und die anderen Möglichkeiten wie die Ansprechpartnerin oder der Ansprechpartner in Artikel 5a Absatz 1 VE-EntsG nicht greifen. Auch Vollstreckungsersuchen von Verwaltungssanktionen sollen nur gestellt werden, wenn diese beim Arbeitgeber oder bei der selbstständig erwerbstätigen Person nicht vollstreckt werden können.

6. Abschnitt: Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit: Ersuchen ausländischer Behörden

Art. 8a

In *Absatz 1* sind die Inhalte der Amtshilfe der ersuchenden ausländischen Behörden geregelt: die Auskünfte über Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie selbstständige Erwerbstätige aus der Schweiz (Bst. a), die Durchführung von Kontrollen (Bst. b), die Vollstreckung von rechtskräftigen Verwaltungssanktionen des ersuchenden Staates (Bst. c) und die Zustellung von Entscheidungen und Dokumenten im Zusammenhang mit einer Entsendung (Bst. d).

Absatz 2: Eine Delegation an den Bundesrat ist vorgesehen, um die Modalitäten der Ersuchen ausländischer Behörden an die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d zu regeln.

Das Ersuchen muss insbesondere folgende Angaben enthalten: (1) die relevanten Informationen zur Identifizierung des Empfängers des Ersuchens (zum Beispiel: Name und Adresse), (2) eine Zusammenfassung des Sachverhalts und der Umstände des Verstoßes, der Art der Zuwiderhandlung und der einschlägigen geltenden Vorschriften, (3) das Instrument zur Vollstreckung in der Schweiz und alle sonstigen relevanten Informationen oder Dokumente auch gerichtlicher Art bezüglich der zugrunde liegenden Forderung, der Verwaltungssanktion und/oder Geldbusse und (4) Name, Adresse und sonstige Kontaktdaten der zuständigen Stelle, die für die Beurteilung der Sanktion und/oder Geldbusse verantwortlich ist, und, falls nicht identisch, der zuständigen Stelle, bei der weitere Informationen über die Sanktion und/oder Geldbusse oder die Möglichkeit zur Anfechtung der Zahlungsverpflichtung oder der einschlägigen Entscheidung eingeholt werden können.

Insbesondere müssen bei einem Vollstreckungsersuchen von Verwaltungssanktionen die folgenden Informationen enthalten sein: das Datum, an dem das Urteil oder die Entscheidung vollstreckbar oder rechtskräftig wurde, eine Beschreibung der Art und

der Höhe der Sanktion und/oder Geldbusse, alle für den Vollstreckungsprozess sachdienlichen Daten, einschliesslich ob und gegebenenfalls wie die Entscheidung oder das Urteil dem/den Beklagten zugestellt wurde und/oder ob es sich um eine Versäumnisentscheidung/ein Versäumnisurteil handelt, sowie eine Bestätigung der ersuchenden Behörde, dass gegen die Sanktion und/oder Geldbusse keine weiteren Rechtsmittel eingelegt werden können sowie die dem Ersuchen zugrunde liegende Forderung und deren verschiedene Bestandteile. Darüber hinaus muss das Ersuchen um Mitteilung einer Verwaltungsstrafe oder um Auskunft auch den Gegenstand der Mitteilung und die Frist, innerhalb derer diese zu erfolgen hat, enthalten.

In der EntsV wird auch die Frist für die Bearbeitung geregelt, diese soll gemäss Artikel 6 Absatz 6 der Richtlinie 2014/67/EU in der Regel längstens 25 Arbeitstage nach Erhalt des Ersuchens betragen. In dringenden Fällen, die nur eine Einsichtnahme in ein Register erfordern, soll die Frist spätestens zwei Tage nach Erhalt des Ersuchens dauern.

Die Mitteilung der Behörden und paritätischen Organe nach Artikel 7 zu den aufgrund des Ersuchens getroffenen Massnahmen sowie die zu verwendende Währung sind in der EntsV angegeben.

Schliesslich stützen sich Gegenstand und Modalität des Ersuchens auf Artikel 16 der Richtlinie 2014/67/EU.

Art. 8b Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3

Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Ablehnung eines Ersuchens. Diese sind abschliessend. Darüber hinaus sieht die Richtlinie 2014/67/EU kein Anerkennungsverfahren des ausländischen Entscheids vor. Falls also die ausländische Behörde von der zuständigen kantonalen Behörde einen Entscheid zur Ablehnung des Ersuchens verlangt, ist das kantonale Verwaltungsverfahren anwendbar.

Absatz 2 Buchstabe c sieht einen Mindestbetrag von 350 Euro vor, damit die ersuchende ausländische Behörde die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d um die Vollstreckung ersuchen kann. Für den Wechselkurs wird auf die von der ESTV veröffentlichten Kurse verwiesen.³⁴⁸

Absatz 3: Eine Delegation an den Bundesrat für die Sistierung des Verfahrens ist vorgesehen. Eine Sistierung des Verfahrens in der Schweiz wird möglich sein, falls die Verwaltungssanktion und/oder Geldbusse vom betreffenden Dienstleistungserbringer oder einer betroffenen Partei im ersuchenden Mitgliedstaat der Europäischen Union angefochten wird. In der Schweiz hingegen werden keine Rechtsmittel bestehen, um die Sistierung des Verfahrens zu verlangen.

Schliesslich stützen sich die Ablehnungsgründe auf Artikel 17 der Richtlinie 2014/67/EU und die Aussetzung des Verfahrens auf Artikel 18 der Richtlinie 2014/67/EU.

³⁴⁸ www.estv.admin.ch > Mehrwertsteuer > Mehrwertsteuer abrechnen > Fremdwährungskurse > Monatsmittelnkurse.

Art. 8c Abs. 2 und 3

Absatz 2: Vor Einleitung eines Betreibungsverfahrens muss die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d VE-EntsG dem Schuldner oder der Schuldnerin eine letzte Gelegenheit geben, die rechtskräftige Verwaltungssanktion zu begleichen. Daher muss sie dem Schuldner eine Frist einräumen, nach deren Ablauf das Betreibungsverfahren eingeleitet wird, falls sie nicht genutzt wird. Die von der kantonalen Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d VE-EntsG festgelegte Frist muss angemessen sein. Die Angemessenheit der Frist wird anhand der jeweiligen Umstände des Falles beurteilt, wobei insbesondere der Komplexität des Falles, der Bedeutung des Streitfalls für den Empfänger oder die Empfängerin, seinem oder ihrem Verhalten sowie dem Verhalten der zuständigen Behörden Rechnung zu tragen ist.

Absatz 3: Ein Schuldner, der mit dem Vollzug des Entscheids in der Schweiz nicht einverstanden ist, kann seine Einwendungen im Rahmen des Betreibungsverfahrens nach Artikel 81 Absatz 3 SchKG geltend machen. Folglich kann bei der zuständigen kantonalen Behörde kein Rechtsmittel eingelegt werden.

Art. 8d Abs. 1 und 2

Absatz 1: Diese Bestimmung sieht vor, dass die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d das Betreibungsbegehren direkt an das zuständige Betreibungsamt zu richten hat. Das Verfahren, um die Vollstreckung des Begehrens zu erlangen, richtet sich nach Artikel 67 ff. SchKG. Im Übrigen ist für die Bestimmung des Betreibungsortes Artikel 46 SchKG anwendbar.

Absatz 2: Die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d VE-EntsG hat die gleichen Rechte und Pflichten wie ein Gläubiger. So muss sie, wenn nötig, das Betreibungsverfahren selbst vorantreiben. Falls der Schuldner beispielsweise Rechtsvorschlag erhebt (Art. 74 und 75 SchKG), muss die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d die Aufhebung des Rechtsvorschlags erlangen (mittels eines Ersuchens um definitive Rechtsöffnung gemäss Art. 80 SchKG), indem sie sich vor Ablauf der Gültigkeit des Zahlungsbefehls an die für Betreibungen zuständige kantonale Behörde wendet.

Art. 8e Abs. 2

Der Bund vergütet den kantonalen Behörden die Betreibungskosten nach Abzug der Einnahmen aus dem Betreibungsverfahren.

Art. 8f

Da sie die Stellung des Gläubigers einnimmt, erhält die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d den Erlös aus dem Betreibungsverfahren, bei einer Pfändung im Einklang mit Artikel 144 SchKG und bei einem Konkurs im Einklang mit den Artikeln 261 ff. SchKG.

Art. 8g

Artikel 8g VE-EntsG regelt das Verfahren zur Bearbeitung von Auskunftersuchen von ausländischen Behörden. Primär müssen die erforderlichen Auskünfte und Dokumente beim Arbeitgeber oder bei der selbstständig erwerbstätigen Person eingeholt werden, nur subsidiär sind die Behörden gemäss Artikel 8o Absatz 1 und gemäss Artikel 8p Absatz 2 VE-EntsG anzufragen (Abs. 2), wobei diese nur Auskünfte erteilen können, soweit sie über die entsprechenden Informationen verfügen.

Nötigenfalls erfordert die Beantwortung eines Amtshilfeersuchens auch Kontrollen (Abs. 4). Diese sollen durch die kantonalen Behörden nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d EntsG durchgeführt werden. Der Gegenstand solcher Kontrollen beschränkt sich auf Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Entsendevorschriften des ersuchenden Staates (vgl. Art. 8a Abs. 1 Bst. b VE-EntsG). Die kantonalen Behörden können bei Bedarf die Organe und weitere Behörden nach Artikel 7 beiziehen, beispielsweise die zuständige PK, wenn ein Arbeitgeber einem ave GAV unterstellt ist. Absatz 4 Satz 3 verweist für die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht des Arbeitgebers und der selbstständig Erwerbstätigen auf Artikel 7 Absatz 4 EntsG. Die Sprache der zu liefernden Dokumente richtet sich nach den Vorgaben des ersuchenden Staates (Abs. 5). Verstösse gegen die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht des Arbeitgebers oder der selbstständig erwerbstätigen Person werden mit Verwaltungsanktionen von maximal 5000 Franken geahndet werden (siehe Art. 9 Abs. 2 Bst. g VE-EntsG).

Art. 8h

Die Amtshilfe an ausländische Behörden muss kostenlos gewährt werden, Absatz 2 sieht jedoch vor, dass die kantonalen Behörden und die paritätischen Organe von ave GAV für ihren Aufwand bei der Gewährung von Amtshilfe durch den Bund entschädigt werden. Die PK von kantonalen ave GAV werden wie üblich im Vollzug des EntsG durch den Kanton entschädigt. Die neuen Pflichten im Zusammenhang mit der Amtshilfe werden in den Inspektionsaufgaben gemäss Artikel 16c EntsV aufgenommen.

7. Abschnitt: Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit: Ersuchen inländischer Behörden

Art. 8i

Artikel 8i bildet das Gegenstück zu Artikel 8a und regelt die Ersuchen von kantonalen Behörden und PK an ausländische Behörden um Auskünfte, Durchführung von Kontrollen, Zustellung und Vollstreckung von Verwaltungsanktionen nach Artikel 9 sowie wie um die Zustellung von Dokumenten.

Art. 8j, Abs. 2

Eine Delegation an den Bundesrat zur Regelung der Modalitäten der durch die kantonalen Behörden und die PK nach Artikel 7 Absatz 1 EntsG an die ausländische Behörde übermittelten Ersuchen ist vorgesehen. Diese Ersuchen enthalten dieselben Angaben, die in Artikel 8a Absatz 2 VE-EntsG aufgeführt sind.

Art. 8k

Die kantonalen Behörden können die ausländischen Behörden auch von sich aus und ohne Ersuchen informieren, wenn Anhaltspunkte auf einen Verstoss gegen das EntsG vorliegen, der auf eine Unregelmässigkeit im Herkunftsstaat hindeutet.

8. Abschnitt: Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit: Binnenmarktinformationssystem

Art. 8l

Dieser Artikel legt in Absatz 1 fest, dass die Verwaltungszusammenarbeit mit EU-Mitgliedsstaaten im Entsendebereich mittels IMI zu erfolgen hat.

Absatz 2 hält fest, dass die Kantone eine zentrale Behörde, resp. koordinierende Stelle ernennen und dem SECO melden müssen. In der Regel wird dies die kantonale Arbeitsmarktbehörde sein. Die kantonalen IMI-Koordinationsstellen sind befugt - im Einverständnis mit dem SECO als nationaler IMI-Koordinator im Bereich Entsendung – weitere, zuständige kantonale Behörden im IMI-System aufzunehmen. Dies könnten z. B. die kantonale Migrationsbehörde oder das kantonale Arbeitsinspektorat sein.

Falls Behörden oder Organe, die am Vollzug des Entsendegesetzes beteiligt sind, keinen Zugriff auf IMI haben, so ist gemäss Absatz 3 die kantonale Koordinationsstelle zuständig im IMI die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit gemäss Artikel 8 EntsG sicherzustellen.

Art. 8m

Absatz 1 sieht vor, dass das SECO die Rolle des IMI-Koordinators im Bereich Entsendung von Arbeitnehmenden wahrnimmt.

Gemäss Absatz 2 kann das SECO IMI-Koordinatoren und zuständige Behörden im System registrieren. Diesen können abgestufte Berechtigungen im IMI-System zugesprochen werden.

Absatz 3 delegiert die Benennung eines nationalen IMI-Koordinators an den Bundesrat.

Art. 8n

Die jährlichen Kosten für den Anschluss und den Betrieb von IMI werden vom Bund übernommen.

9. Abschnitt: Datenschutz

Art. 8o

Zu Absatz 1: In Artikel 8o Absatz 1 VE-EntsG werden die nach Artikel 7 Absatz 1 EntsG mit der Durchführung der Kontrolle oder dem Vollzug des Entsendegesetzes beauftragten Organe, die tripartiten Kommissionen und das SECO ermächtigt, Daten zu bearbeiten, welche sie für die Erfüllung entsendegesetzlicher Aufgaben und der Beobachtungsaufgaben nach Art. 360b OR benötigen. Die Datenbearbeitung umfasst

sowohl Personendaten wie auch Daten juristischer Personen, einschliesslich Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen nach Artikel 9 und 12 EntsG.

Zu Absatz 2 (Rechtssetzungsdelegation): Der Bundesrat wird in Artikel 80 Absatz 2 VE-EntsG ermächtigt, die Aufbewahrungsdauer der Daten zu regeln. Vorbehalten bleiben kantonale Bestimmungen.

Art. 8p

Zu Absatz 1: Damit der Vollzug des Entsendegesetzes koordiniert erfolgen kann, ist die gegenseitige Bekanntgabe von Daten zwischen den Behörden und Organen nach Artikel 80 Absatz 1 VE-EntsG unerlässlich. Diese Datenbekanntgabe soll deshalb in Artikel 8p Absatz 1 VE-EntsG als Verpflichtung aufgenommen werden, sofern die Datenbekanntgabe für die Erfüllung der Aufgaben nach Artikel 80 Absatz 1 VE-EntsG erforderlich ist.

Zu Absatz 2: Den Behörden und Organen nach Artikel 80 Absatz 1 VE-EntsG wird in Artikel 8p Absatz 2 VE-EntsG die Möglichkeit eingeräumt, anlässlich der gesetzlichen Aufgabenerfüllung erhaltene Hinweise auf Verstösse gemäss Buchstabe a - c den zuständigen Behörden und Organen von sich aus oder auf Anfrage mitzuteilen. Die Anhaltspunkte auf diese Verstösse müssen sich dabei im Rahmen der Erfüllung bestehenden gesetzlichen Aufgaben ergeben. Artikel 8p Absatz 2 VE-EntsG soll nicht zu einer Erweiterung bestehender Aufgaben und Kompetenzen führen.

Zu Absatz 3: Artikel 8p Absatz 3 VE-EntsG entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 8 Absatz 2 Satz 2 EntsG.

Zu Absatz 4: Analog zu Artikel 8p Absatz 2 VE-EntsG sollen auch die Behörden und Organe nach Artikel 8p Absatz 2 Buchstabe a bis e VE-EntsG die Möglichkeit haben, Daten nach Buchstabe a - c den Behörden und Organen nach Artikel 80 Absatz 1 VE-EntsG bekannt zu geben.

Zu Absatz 5: Artikel 8p Absatz 5 VE-EntsG entspricht dem geltenden Artikel 8 Absatz 4 EntsG. Es wurden lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen.

Art. 8q

Der Vollzug des Entsendegesetzes wird es künftig zu einem verstärkten Austausch mit ausländischen Behörden kommen, weshalb in Artikel 8q VE-EntsG die Behörden und Organe nach Artikel 80 Absatz 1 VE-EntsG zur Bekanntgabe von Daten ins Ausland im Entsendebereich verpflichtet werden.

10. Abschnitt: Plattform für elektronische Kommunikation

Art. 8r Abs. 1

Diese Anpassung betrifft lediglich den Verweis auf Artikel 8p VE-EntsG, welcher aufgrund der Neunummerierung angepasst werden muss.

11. Abschnitt: Sanktionen und Strafen

Art. 9 Abs. 2 Einleitungssatz sowie Bst. a, b, b^{bis}, h und g

Vorausschickend sei angemerkt, dass Sanktionen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein müssen. Aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH geht hervor, dass solche Sanktionen zulässig sein können, wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.³⁴⁹ Das bedeutet, dass die Härte der verhängten Sanktion der Schwere des mit ihr geahndeten Verstosses entsprechen muss. Diese Bedingungen sind erfüllt, da Artikel 9 Absatz 2 EntsG zwei Kategorien von Verwaltungssanktionen vorsieht: Bussen bis 5000 Franken (Bst. a, d, g und h) beziehungsweise bis 30 000 Franken (Bst. b, bbis und f) sowie ein Verbot für die betreffenden Unternehmen, während ein bis fünf Jahren in der Schweiz ihre Dienste anzubieten. Die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d EntsG kann je nach Sachverhalt (geringer oder schwerwiegender Verstoß) eine der beiden Sanktionen verhängen (Bst. b, bbis und d). Das Verbot, ihre Dienste in der Schweiz anzubieten, ist nicht nur geeignet, die betroffenen Unternehmen von erneuten Verstößen gegen das EntsG abzuhalten, sondern auch erforderlich, da eine Verwaltungssanktion in Form einer Busse in gewissen Fällen nicht ausreicht, um den Verstößen ein Ende zu setzen. Somit wird auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt. Schliesslich kommt nur bei besonders schwerwiegenden Verstößen (Bst. c) und bei Verstößen im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a oder b EntsG oder bei Nichtbezahlung des Betrags der rechtskräftigen Verwaltungssanktion nach Buchstabe a, b oder d (Bst. e) ausschliesslich das Dienstleistungsverbot in Frage: In solchen Fällen entspricht diese Lösung auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da die verhängte Sanktion für den jeweiligen Sachverhalt angemessen sein muss und es sich hier um die einzig mögliche wirksame und abschreckende Sanktion handelt.

Die Sanktion in Buchstabe a wird ergänzt um Verstöße gegen die Pflicht zur Bereithaltung von Dokumenten gemäss Artikel 7 Absatz 2 oder 2^{bis}. Verstöße gegen die Herausgabepflicht von Dokumenten gemäss Artikel 7 Absatz 2^{ter}, die nur auf Verlangen vorgelegt oder zugänglich gemacht werden müssen, sollen wie heute mit einer Busse gemäss Artikel 12 EntsG bestraft werden.

Buchstabe a wird ferner ergänzt um Verstöße gegen die Meldepflicht von:

- Schweizer Arbeitgebern, die im Ausland wohnhafte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis zu drei Monaten innerhalb eines Kalenderjahres anstellen (Art. 6a).
- im Ausland niedergelassenen Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer, die bis zu 90 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres in der Schweiz eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben (Art. 6b)

³⁴⁹ EuGH, Urteil vom 12. September 2019, C-64/18, Maksimovic, EU:C:2019:723, Rz. 35 sowie die ebd. in Rz. 39 erwähnte Rechtsprechung.

-
- im Ausland wohnhaften Personen, die dort keine Niederlassung haben, und die bis zu drei Monaten innerhalb eines Kalenderjahres in der Schweiz selbstständig erwerbstätig sind (Art. 6e)

Auch bei selbstständig Erwerbstätigen ohne Niederlassung im Ausland wird die Verletzung der Nachweispflicht sanktioniert (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 6e Abs. 3 VE-EntsG).

Buchstabe b^{bis} sieht bei Verstössen gegen Artikel 2 Absatz 2^{ter} EntsG eine Verwaltungssanktion bis 30 000 CHF vor (Ziffer 1) oder eine Dienstleistungssperre bis zur Hinterlegung der Kautions nach Artikel 2 Absatz 2^{ter} vor (Ziffer 2). Eine Dienstleistungssperre wegen Nichtleisten der Kautions ist folglich aufzuheben, wenn die Zahlung der Kautions erfolgt ist.

Buchstabe g sieht eine Verwaltungssanktion bis zu einem Betrag von 5000 CHF vor, wenn ein Arbeitgeber im Rahmen eines Amtshilfeersuchens seine Auskunfts- und Mitwirkungspflicht gemäss Artikel 8g Absatz 4 und 5 VE-EntsG verweigert.

Buchstabe h sieht ebenfalls eine Verwaltungssanktion bis 5000 CHF gegen den Arbeitgebenden vor, wenn die Ansprechpartnerin oder der Ansprechpartner die Voraussetzungen nach Artikel 5a VE--EntsG trotz vorgängiger Mahnung nicht erfüllt.

12. Abschnitt: Klagerecht

Art. 13a

Der bisherige Artikel 11 wird unverändert in Artikel 13a verschoben.

13. Abschnitt: Aufsicht über den Vollzug

Art. 14

In Artikel 14 VE-EntsG wird lediglich eine redaktionelle Änderung vorgenommen.

14. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Römische Ziffer III

In Ziffer III wird die Bestimmung über das Inkrafttreten des revidierten EntsG an den Bundesrat delegiert. Die Umsetzung der Richtlinien 2014/67/EU und (EU) 2018/957 sowie der neuen Artikel 5g, h und i des FZA muss innerhalb von 36 Monaten nach Inkrafttreten des Änderungsprotokoll zum FZA erfolgen. Das EntsG ist auf Arbeitgeber, entsandte Arbeitnehmer und auf selbstständige erwerbstätige unabhängig von ihrer Herkunft anwendbar. Gewisse Bestimmungen wie die zum Meldeverfahren nach Artikel 6, 6a, 6b und 6e VE-EntsG gelten nicht nur für Staatsangehörige aus der EU, sondern auch der EFTA. Bis zum Inkrafttreten eines allfälligen angepassten EFTA-Übereinkommen gelten die Bestimmungen über die Amtshilfe via IMI nur für Angehörige aus den EU-Staaten. Die anderen Anpassungen im EntsG sind auch auf Angehörige aus den EFTA-Staaten anwendbar, da keine Unvereinbarkeiten mit dem heutigen EFTA-Übereinkommen bestehen.

2.3.8.4.2 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)

Art. 26 Abs. 2bis und 3

Bisher steht es allein im Ermessen der öffentlichen Auftraggeberin festzulegen, welche Nachweise sie wann verlangt, um die Einhaltung der Teilnahmebedingungen durch die Anbieterinnen und ihre Subunternehmerinnen sicherzustellen; das Gesetz nennt beispielhaft eine Selbstdeklaration oder die Aufnahme in ein Verzeichnis (Art. 26 Abs. 2 und 3 BöB). Artikel 26 Absatz 2^{bis} BöB verpflichtet die Auftraggeberin, bei der Vergabe von Bauleistungen immer dann einen zusätzlichen Nachweis in Form einer GAV-Bescheinigung zu verlangen, wenn eine Anbieterin einem ave GAV für Bauleistungen unterstellt ist. Soweit im Zeitpunkt des Zuschlags bereits Subunternehmerinnen gemeldet werden müssen und sofern diese einem ave GAV unterstehen, reicht die Anbieterin auch für sie die GAV-Bescheinigung ein. Damit kann geprüft werden, ob die betreffende Anbieterin oder Subunternehmerin bereits einer Kontrolle durch die zuständigen paritätischen Organe unterzogen worden ist und ob allfällige Verstösse gegen die massgeblichen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen innert Frist geheilt oder noch offen sind. Bei offenen Verstössen ist die Anbieterin aus dem Verfahren auszuschliessen, sofern sich dies mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip verträgt. In Branchen ohne GAV-Bescheinigung, ist weiterhin primär auf die Selbstdeklaration abzustellen. Schon heute sind die GAV-Bescheinigungen für ausländische Betriebe, die bereits Leistungen in der Schweiz erbracht haben, zu den gleichen Bedingungen erhältlich wie für Schweizer Betriebe. Um eine diskriminierungsfreie Umsetzung sicherzustellen, werden die paritätischen Kommissionen auch für Firmen, die noch nie in der Schweiz tätig waren, eine Bescheinigung ausstellen müssen.

Es bleibt weiterhin Sache der Auftraggeberin, den Zeitpunkt der Einreichung der GAV-Bescheinigung zu bestimmen (vgl. Abs. 3). Die redaktionelle Änderung von Absatz 3 wirkt sich nicht materiell aus.

2.3.8.4.3 Obligationenrecht (OR)

Art. 335I

Diese Bestimmung definiert den Geltungsbereich der neuen Regeln. Mit diesen Regeln soll ein spezifisches Verfahren geschaffen werden, das zur Anwendung kommt, wenn Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern, Mitglieder eines Organs einer paritätischen Personalvorsorgeeinrichtung sowie Mitglieder nationaler Branchenvorstände, gekündigt wird. Die in Artikel 3 des Mitwirkungsgesetzes vorgesehene Grenze von mindestens fünfzig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern soll hier auch gelten. Die Begrenzung auf Arbeitgebende mit mindestens fünfzig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern steht in Einklang mit der Grenze, welche in Artikel 3 des Mitwirkungsgesetzes vorgesehen ist. Darüber hinaus kann sie Fragen hinsichtlich des nach Artikel 8 der Bundesverfassung (BV) garantierten Gleichbehandlungsgrundsatzes aufwerfen. Es gilt jedoch auch, die finanzielle Belastbarkeit der Unternehmen zu berücksichtigen, besonders von Kleinunternehmen mit weniger als 10 Angestellten, welche 90 Prozent der Unternehmen der Schweiz im Jahr 2022 ausmachten. Diese

Belastungen sind gegen einen anderen Schutz (in diesem Fall die bereits in Art. 336 OR vorgesehenen) für einen Teil der Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertreter und dessen Auswirkungen auf ihre Tätigkeit abzuwägen.

Die neuen Regeln gelten bei der Kündigung des Arbeitsvertrags durch den Arbeitgeber, wobei sie sich auf die ordentliche Kündigung beschränken. Die fristlose Kündigung gemäss den Artikeln 337 ff. OR bleibt vorbehalten (Abs. 2).

Absatz 1 legt die Kategorien von Personen fest, für die das Verfahren zur Anwendung kommt: Das Verfahren gilt in erster Linie für Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter, die gemäss dem Mitwirkungsgesetz gewählt wurden (Abs. 1 Bst. a Ziff. 1). Zu dieser ersten Kategorie von Personen, die auch die Mitglieder von Personalkommissionen umfasst, kommen Vertreterinnen und Vertreter hinzu, die ad hoc, das heisst für eine bestimmte Angelegenheit, gewählt wurden (Abs. 1 Bst. a Ziff. 2). Dies betrifft beispielsweise Situationen, in denen die Arbeitnehmenden eine Vertretung wählen, die im Falle einer Massenentlassung mit dem Arbeitgeber verhandelt, insbesondere wenn der Betrieb keine Personalkommission hat. Die Bestimmungen des Mitwirkungsgesetzes über die Modalitäten der Wahl gelten sinngemäss für die Ad-hoc-Wahl, soweit sie für diese Art von Wahl relevant sind. Es handelt sich hierbei um die Artikel 5, 6, 7 Absätze 1 und 8. Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 3 erfasst die in paritätischen Verwaltungsorganen von Vorsorgeeinrichtungen tätigen Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter gemäss Artikel 51 BVG. Auch andere Gesetzesbestimmungen sehen solche paritätischen Organe vor, beispielsweise Artikel 9 des PUBLICA-Gesetzes vom 20. Dezember 2006³⁵⁰. Für die Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter in diesen Organen gilt das Verfahren somit ebenfalls, soweit die Bestimmungen des OR auf ihr Arbeitsverhältnis Anwendung finden. Absatz 1 Buchstabe b schliesslich sieht vor, dass auch die Mitglieder nationaler Branchenvorstände eingeschlossen sind. Diese Branchenvorstände, die durch die Arbeitnehmerorganisationen eingesetzt werden, bestehen aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Arbeitgeber aus derselben Branche. Der Anwendungsbereich beschränkt sich jedoch auf die Vorstände von Branchen mit einem ave GAV, wodurch sich die Anzahl der betroffenen Personen deutlich reduziert.

Die betroffenen Personen werden die neuen Regeln ausschliesslich während der Dauer ihres Mandats geltend machen können. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen eine Kündigung vor Beginn oder nach Beendigung des betreffenden Mandats ausgesprochen wurde, um die neuen Regeln zu umgehen.

Art. 335m

Das neue Verfahren beginnt mit einer Ankündigung der Kündigung. Diese Ankündigung ist der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer zuzustellen, bevor die Kündigung ausgesprochen wird. Die betroffene Person kann auf diese Ankündigung reagieren und eine Aussprache verlangen. So ist es möglich, Gespräche zu führen und nach Lösungen zu suchen. Das vorgeschlagene Verfahren stützt sich auf Abläufe, die in bestimmten GAV bereits vorgesehen sind, etwa in Artikel 38.5 des GAV der Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Industrie).

Artikel 335m regelt die Ankündigung der Kündigung und die darauffolgende Aussprache.

Was den Zeitpunkt der Ankündigung betrifft, wird die Formulierung von Artikel 335f OR übernommen, gemäss dem die Ankündigung bei einer Massenentlassung zu dem Zeitpunkt zu erfolgen hat, zu dem der Arbeitgeber diese «beabsichtigt». Damit handelt es sich klar um einen Zeitpunkt, der eintritt, bevor die Kündigung ausgesprochen wird.

In Absatz 3 geht es um eine Drittperson, die die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer oder den Arbeitgeber allenfalls begleitet und die als «Vertrauensperson» bezeichnet wird. Diese Person hat keine Vertretungsbefugnis, da die Parteien persönlich anwesend sein müssen.

Gemäss Absatz 4 ist für die Aussprache und die Bemühung um eine Lösung der Grundsatz von Treu und Glauben anzuwenden. Das Angebot einer vergleichbaren Arbeitsstelle wird als Beispiel genannt, aber es wird weder in diesem Punkt noch generell eine Ergebnisverpflichtung definiert.

Art. 335n

Dieser Artikel regelt das weitere Vorgehen. Nach der Aussprache ist zu prüfen, ob weitere Treffen oder andere Schritte erforderlich sind, um das Ziel, nämlich die Vermeidung der Kündigung, zu erreichen. Absatz 2 sieht für das Verfahren eine maximale Dauer von zwei Monaten vor. Die Parteien können das Verfahren im gegenseitigen Einvernehmen verkürzen oder verlängern. Eine Verkürzung des Verfahrens durch den Arbeitgeber ist beispielsweise dann denkbar, wenn sich die Parteien bereits nach wenigen Tagen bzw. vor Ablauf von zwei Monaten auf den Abschluss des Verfahrens einigen oder gemeinsam übereinkommen, dass das Verfahren nicht weitergeführt werden soll. Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch für das weitere Vorgehen.

Art. 335o

Diese Bestimmung hält fest, dass eine Kündigung nicht vor Abschluss des in den vorhergehenden Artikeln beschriebenen Verfahrens ausgesprochen werden darf. Es liegt auf der Hand, dass eine Kündigung nicht erfolgen darf, während das Verfahren zur Vermeidung ebendieser Kündigung noch läuft. Damit regelt diese Bestimmung *a contrario* den Zeitpunkt, ab dem die Kündigung ausgesprochen werden darf.

Art. 335p

Artikel 335p sieht die Nichtigkeit der Kündigung vor, wenn das Verfahren, das der Kündigung vorausgehen muss, nicht eingehalten wurde.

Der Arbeitgeber und die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer haben sich während des gesamten Verfahrens nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu verhalten (Art. 335m). Spricht ein Arbeitgeber die Kündigung aus, ohne das vorgeschriebene Verfahren eingehalten zu haben, so muss er das Verfahren mit Ankündigung der Kündigung wiederholen. Sobald das Verfahren eingehalten wurde, kann die Kündigung durch den Arbeitgeber erfolgen. Die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer muss

sich ebenfalls nach Treu und Glauben verhalten und darf etwa das Verfahren nicht unbegründet hinauszögern oder einer geplanten Aussprache fernbleiben.

Art. 335q

Ein zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden abgeschlossener GAV kann von den Artikeln 335l–o abweichen, sofern er eine gleichwertige Lösung vorsieht.

Mit dieser Bestimmung wird den Sozialpartnern die notwendige Flexibilität gegeben, um andere Vorgehensweisen festzulegen, wobei die Gleichwertigkeit der vereinbarten Regelungen mit der gesetzlich vorgesehenen gewährleistet sein muss.

Die Gleichwertigkeit betrifft die Gesamtlösung. Es geht nicht darum, für jede einzelne Gesetzesbestimmung eine gleichwertige Regel zu finden, sondern insgesamt eine Regelung zu vereinbaren, die einen gleichwertigen Rechtsschutz bietet.

Als Grundlage zur Beurteilung der Gleichwertigkeit dienen die mit den rechtlichen Bestimmungen verfolgten Zwecke. Das in den Artikeln 335m ff. vorgesehene Verfahren soll impulsive und unüberlegte Kündigungen verhindern. Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, die eine Vertretungsfunktion wahrnehmen, dürfen nicht aufgrund dieser Funktion entlassen werden. Die entsprechenden Funktionen sind zudem bei der Entscheidung, die zur Kündigung führt, zu berücksichtigen. Ebenso darf die Kündigung nicht dazu eingesetzt werden können, einen laufenden Verhandlungsprozess zu beeinflussen. Gleichzeitig muss eine begründete Kündigung trotzdem möglich sein. Die gesetzliche Lösung sieht zu diesem Zweck eine Frist vor, innert der ein Dialog zu führen ist. Eine in einem GAV vereinbarte Regelung ist somit dann gleichwertig, wenn sie ebenfalls eine Frist vorsieht, um Gespräche führen und eine Lösung aushandeln zu können.

Die Gleichwertigkeit kann aber auch dann gegeben sein, wenn für die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer nachteilige Abweichungen durch andere Massnahmen kompensiert werden. Möchten beide Parteien weder ein vorgängiges Verfahren noch eine Ankündigung vereinbaren, können sie beispielsweise eine längere Kündigungsfrist, etwa von sechs Monaten, vorsehen. Denkbar ist auch, dass eine Kündigung, die vor Abschluss des Verfahrens erfolgt oder bei der das Verfahren nicht eingehalten wurde, zwar nicht nichtig ist, aber zu einer finanziellen Entschädigung führt, die ausreichend hoch ausfällt, damit sie als gleichwertig betrachtet werden kann.

In dieser Hinsicht können bereits bestehende Regelungen als gleichwertig betrachtet werden. Gewisse GAV-Lösungen, die eine vorgängige Ankündigung vorsehen – wenn auch mit einer teilweise kürzeren Frist als in der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung –, können dennoch als gleichwertig angesehen werden, da die sich daraus ergebenden Nachteile durch einen stärkeren Schutz der Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter in anderen Situationen, etwa bei einer Umstrukturierung, ausgeglichen werden (Art. 38.5 GAV der MEM-Industrie).

Art. 336a

Wird einer Arbeitnehmervertreterin bzw. einem Arbeitnehmervertreter oder einem Mitglied eines Organs einer Personalvorsorgeeinrichtung oder eines Branchenvor-

stands gemäss Artikel 335/ missbräuchlich gekündigt, so muss die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben. Diese ist vom Gericht unter Würdigung aller Umstände und im Einklang mit Artikel 336a Absatz 2 OR festzusetzen. Die von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Kriterien müssen in diesem Fall vollumfänglich zur Anwendung kommen und der jeweiligen spezifischen Situation ist gebührend Rechnung zu tragen. So muss das Gericht insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen: die finanziellen Möglichkeiten des Betriebs, das Alter und die bisherige Beschäftigungsdauer der Arbeitnehmervertreterin bzw. des -vertreters oder des Mitglieds eines Organs einer Personalvorsorgeeinrichtung oder eines Branchenvorstands gemäss Artikel 335/ sowie die Bemühungen und die Möglichkeiten des Arbeitgebers, der Person eine andere vergleichbare Arbeitsstelle anzubieten. Das Höchstmass der Sanktion liegt bei zehn Monatslöhnen. Grundsätzlich – und sofern keine besonderen Gründe vorliegen – muss die Entschädigung höher sein als bei anderen Fällen missbräuchlicher Kündigung. Denn sie muss aufgrund des besonderen Status der Arbeitnehmervertreterin bzw. des Arbeitnehmervertreters gemäss Artikel 335/ Absatz 1 eine ausreichende abschreckende Wirkung entfalten.

2.3.8.4.4 Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)

Art. 2 Ziff. 3

Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass am Gesamtarbeitsvertrag mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer, auf die der Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrages ausgedehnt werden soll, beteiligt sein müssen (Arbeitnehmerquorum). Wie bisher kann nur beim Vorliegen von besonderen Verhältnissen vom Erfordernis dieser Mehrheit abgewichen werden, die neue Regelung führt nicht zu einer Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Gestrichen wird der Begriff «ausnahmsweise». Die GAV-Parteien müssen weiterhin in ihrem gemeinsamen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung das Vorliegen der besonderen Umstände nachweisen, welche die Organisation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Branche erschweren und die Abweichung vom Arbeitnehmerquorum rechtfertigen. Dadurch soll die heute gängige und unter den Sozialpartnern breit abgestützte Praxis der zuständigen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene im Gesetz abgebildet und die Rechtssicherheit für die gesuchstellenden GAV-Parteien verbessert werden. Gemäss der heutigen Praxis der zuständigen Behörden können dies namentlich sein: ein hoher Anteil jüngerer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Branche, viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit zeitlich befristeten Arbeitsverträgen, eine hohe Fluktuation und Austritte aus der Branche, ein erschwelter Zugang der Gewerkschaften zu den Arbeitsplätzen, weil diese aus Sicherheitsgründen nicht öffentlich zugänglich sind, zahlreiche Kleinbetriebe in ländlichen Gebieten, in denen ein persönliches Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern herrscht oder eine grosse Anzahl von Saisonbetrieben.

Art. 2a

Die am GAV beteiligten Arbeitgeber müssen mindestens 40 Prozent aller Arbeitgeber auf die der Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrages ausgedehnt werden soll, ausmachen (Bst. b), während der erforderliche Anteil der bei den beteiligten Arbeitgebern beschäftigten Arbeitnehmer (gemischtes Quorum) mindestens so viel Prozent über 50 Prozent liegt, wie der Anteil der beteiligten Arbeitgeber (Arbeitgeberquorum) unter 50 Prozent liegt. (Bst. c). Zusammen müssen die beiden Beteiligungen immer mindestens 100 Prozent betragen. Beispiel: Beträgt das Arbeitgeberquorum 45 Prozent, muss das gemischte Quorum mindestens 55 Prozent betragen. Die Parteien eines GAV müssen neu bei den Anträgen auf Allgemeinverbindlicherklärung darauf hinweisen, dass sie sich auf die Regelung zur besonderen Mehrheit beziehen. Alle weiteren Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 2 und 3 AVEG) gelten weiterhin. Die Regelung der besonderen Mehrheit kommt nur zur Anwendung bei der Weiterführung von bereits ave GAV. Darunter fallen auch diejenigen GAV, die für eine gewisse Zeit nicht allgemeinverbindlich erklärt waren, weil sich die Parteien beispielsweise nicht auf einen neuen GAV einigen und deshalb die Allgemeinverbindlicherklärung nicht weitergeführt werden konnte. Die Zeitspanne ohne Allgemeinverbindlicherklärung darf höchstens 18 Monate betragen und wird gezählt ab dem Moment, ab dem der Gültigkeit der Allgemeinverbindlicherklärung ausläuft und dauert bis zur Beantragung einer erneuten Allgemeinverbindlicherklärung des GAV bei der zuständigen Behörde (Bst. a).

Art. 4a

Die vorgeschlagene Bestimmung bezieht sich auf die Organe, die für die gemeinsame Durchführung nach Artikel 357b Absatz 1 des Obligationenrechts verantwortlich sind. In der Praxis handelt es sich bei diesen Vollzugsorganen in den allermeisten Fällen um die paritätischen Kommissionen. Die Klage richtet sich gegen diejenige paritätische Kommission, welche die Unterstellungsabklärungen eingeleitet hat, wenn die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind bzw. gegen die beteiligten Vertragsparteien. Auf das Verfahren kommt die Zivilprozessordnung zur Anwendung.

Die negative Feststellungsklage gemäss Artikel 88 der schweizerischen Zivilprozessordnung³⁵¹ kann grundsätzlich jederzeit nach Einleitung von Unterstellungsabklärungen erhoben werden, sofern ein schutzwürdiges Interesse vorliegt. Von einem rechtsgültigen Feststellungsinteresse ist insbesondere dann auszugehen, wenn die zuständige paritätische Kommission Unterstellungsabklärungen eingeleitet hat und ihre Abklärungen nicht innert einer angemessenen Frist seit der ersten Kontaktaufnahme mit dem betreffenden Betrieb (bspw. 3 - 4 Monate) abgeschlossen. Gleichzeitig soll es den paritätischen Kommissionen möglich sein, die notwendigen Abklärungen für die Prüfung der Unterstellung eines Betriebes vorzunehmen. Die paritätischen Kommissionen überprüfen beispielsweise die Handelsregistereinträge, Webseiten von Firmen, Telefonbücher oder Gewerberegister. Insbesondere bei Mischbetrieben

können unter Umständen weitere Auskünfte oder Unterlagen für die Klärung der Unterstellungsfrage notwendig sein. Die geforderte Mitwirkung muss jedoch stets verhältnismässig und dem Stand der Unterstellungsabklärungen angemessen sein.

Die rasche Klärung der Unterstellungsfrage ist auch für die Frage der Rückwirkung relevant. Ein ave GAV gilt für einen nicht beteiligten Arbeitgeber ab dem Zeitpunkt, in dem er Tätigkeiten im Geltungsbereich des ave GAV aufnimmt. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge (bspw. Vollzugs- und Weiterbildungskostenbeiträge, FAR-Beiträge) sind ebenfalls ab diesem Zeitpunkt geschuldet. Bei länger dauernden Unterstellungsabklärungen kann es deshalb zu rückwirkenden Forderungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen kommen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine rückwirkende Unterstellung sowohl für die Arbeitgeber wie auch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finanziell tragfähig sein soll.

Art. 11 Abs. 2

Bereits heute kann die zuständige Behörde ein Gutachten einholen zu den Auswirkungen einer Allgemeinverbindlicherklärung, sofern sich dieses nicht von vornherein als überflüssig erweist. Auch kann bereits heute gegen einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung während der Publikationsfrist beim Glaubhaftmachen eines Interesses Einsprache eingereicht werden (Art. 10 AVEG). Diese Einsprachemöglichkeit kommt auch gegen Gesuche, die sich auf die besondere Mehrheit gemäss Artikel 2a VE-AVEG stützen, zur Anwendung und steht grundsätzlich auch Dachverbänden offen. Bei der Veröffentlichung des Antrags auf Allgemeinverbindlicherklärung im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) soll ein Hinweis auf die beantragte Ausnahme vom Arbeitgeberquorum (besondere Mehrheit) aufgenommen werden. Um jedoch die Befürchtung auszuräumen, dass bei Gesuchen mit der besonderen Mehrheit unerwünscht Auswirkungen der Allgemeinverbindlicherklärung entstehen können, muss die zuständige Behörde bei jedem Antrag die Notwendigkeit eines Gutachtens eines unabhängigen Experten zu den Voraussetzungen von Artikel 2 Ziffern 1 und 2 des Gesetzes prüfen. Gleich wie in Artikel 11 Absatz 1 ist dies nur notwendig, sofern es sich nicht von vornherein als überflüssig erweist.

Art. 12 Abs. 5 und 6

Zu Absatz 5: Eine Vertragspartei eines nicht ave GAV kann bei der zuständigen Behörde beantragen, dass im Geltungsbereich der Allgemeinverbindlicherklärung eine Klarstellung für die am nicht ave GAV beteiligten Arbeitgeber aufgenommen wird. Bedingung ist, dass der nicht ave GAV bereits seit vor Inkrafttreten des AVEG (1956) abgeschlossen wurde und seither im Wesentlichen ohne Unterbruch Bestand und nationale Geltung hat sowie mindestens Bestimmungen über Mindestlöhne, Arbeitszeiten und Vollzug enthält. Die Klarstellung im Geltungsbereich der Allgemeinverbindlicherklärung soll jedoch nur für Betriebe und Betriebsteile gewährt werden, die ihre überwiegende Tätigkeit im Tätigkeitsfeld des nicht ave GAV haben. Die Klarstellung gemäss Absatz 5 hat deklaratorische Wirkung und soll die geltende Rechtspraxis und Rechtsprechung zur Unterstellung wiedergeben. Sie stellt daher eine Klarstellung, aber keine Änderung der Unterstellungspraxis dar. Im Einzelfall ist nach wie vor ein

Zivilgericht zuständig für die Klärung, ob ein spezifischer Betrieb unter einen ave GAV fällt.

Es ist Aufgabe der Behörde, den Geltungsbereich einer Allgemeinverbindlichkeit festzusetzen (Art. 12 Abs. 2 AVEG) und sicherzustellen, dass die Allgemeinverbindlichkeit nur für den Wirtschaftszweig oder Beruf angeordnet wird, für den der GAV abgeschlossen wurde und die GAV-Parteien tarifzuständig sind. Wer ein Interesse glaubhaft macht (bspw. Arbeitgeber, Verbände oder GAV-Parteien), kann sich im Rahmen einer Einsprache (Art. 10 AVEG) auch zum Geltungsbereich äussern und Anpassungen beantragen, falls sich dieser als nicht genügend klar erweist. Die neuen Bestimmungen haben darauf keinen Einfluss.

Für Vertragsparteien von Firmen-GAV kommt Absatz 5 nicht zur Anwendung. Weiter kann sich eine Klarstellung nur auf den betrieblichen, nicht aber auf den persönlichen Geltungsbereich beziehen. Bei identischen betrieblichen Geltungsbereichen ist eine Klarstellung im Geltungsbereich der Allgemeinverbindlicherklärung nicht möglich (siehe auch Art. 4 Abs. 2 AVEG).

Zu Absatz 6: Eine Klarstellung im Geltungsbereich der Allgemeinverbindlicherklärung soll auch möglich sein für Betriebe, die einem Wirtschaftsverband angehören, der mit dem Arbeitgeberverband des nicht ave GAV gemäss Absatz 5 strukturell und bezüglich der Branchenausrichtung eng verbunden ist. Die Klarstellung soll jedoch nur für Betriebe und Betriebsteile gewährt werden, die ihre überwiegende Tätigkeit im Tätigkeitsfeld des nicht ave GAV haben. Im Übrigen gelten für die Anwendung und Wirkung des Absatzes 6 die gleichen Grundsätze wie vorstehend zu Absatz 5 ausgeführt. Absatz 6 kommt nur in Verbindung mit Absatz 5 zur Anwendung.

2.3.8.4.5 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)

Art. 80 Abs. 2 Ziff. 6

Der Entscheid über die Vollstreckung einer Verwaltungssanktion muss rechtskräftig sein. Es darf kein Rechtsmittel mehr dagegen eingelegt werden können.

Für die Eintreibung der Forderung muss der Gläubiger, d. h. die kantonale Behörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d VE-EntsG zunächst eine Betreibung bei der zuständigen Betreibungsbehörde einleiten (Art. 46 SchKG). Falls der Schuldner Rechtsvorschlag erhebt, muss sie auf der Grundlage von Artikel 80 Absatz 2 Ziffer 6 VE-SchKG beim Rechtsöffnungsrichter des Kantons, in dem die Betreibung stattfindet, die definitive Rechtsöffnung gemäss Artikel 80 Absatz 1 SchKG beantragen. Der Schuldner kann die Einwendungen nach Artikel 81 Absatz 3 SchKG geltend machen.

2.3.9 Auswirkungen des Paketelements

Das FZA wurde im Rahmen der Bilateralen I zwischen der Schweiz und der EU sowie ihren Mitgliedstaaten ausgehandelt. Es ist somit Bestandteil der Verhandlungen zum Paket Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU. Im Rahmen dieser Verhandlungen haben sich die Schweiz und die EU unter anderem auf die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG und auf die Übernahme des dazugehörigen EU-*Acquis* geeinigt.

Die Stabilisierung mit der Aufdatierung des FZA sichert die Personenfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der Vertragsparteien und garantiert den Zugang zu Arbeitskräften aus der EU für hiesige Unternehmen, was die Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandorts sichert. Ohne Aufdatierung des FZA bestünde die Gefahr, dass die bilateralen Abkommen mit der EU zunehmend erodieren, was negative Folgen für die Schweizer Wirtschaft zur Folge hätte (s. Ziff. 3.3).

Verwaltungsexterne RFA-Studie von Ecoplan

Um die Auswirkungen der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG genauer abschätzen zu können, hat das SEM eine externe Studie zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)³⁵² an das Büro Ecoplan in Bern in Auftrag gegeben³⁵³. Die Analyse der Prüfpunkte zur RFA zeigte auf, dass die Auswirkungen der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG hauptsächlich den Bund, die Kantone und Gemeinden betreffen werden. Im Mittelpunkt der Studie standen dabei die Auswirkungen auf den Sozialstaat (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung, Ergänzungsleistungen), auf die Vollzugsbehörden in den Kantonen und Gemeinden sowie auf das Hochschulwesen (Gleichstellung der Studierenden aus der EU mit solchen aus der Schweiz betreffend Studiengebühren). Der Studienauftrag beinhaltet einzig die Schätzung der potentiellen zusätzlichen Kosten durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG und weist deshalb den Unterschied zwischen dem FZA von 1999 und dem Änderungsprotokoll zum FZA aus. Der Schwerpunkt wurde auf die Prüfpunkte I (Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns) und II (Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen) gelegt. Nicht ausführlich behandelt wird hingegen der Prüfpunkt V (Zweckmässigkeit im Vollzug). Die Studie verwendet sowohl quantitative als auch qualitative Daten. Insbesondere für die qualitativen Teile der Studie wurden Gespräche mit dem SEM, dem SECO, dem BSV, der SODK, der SKOS, der VKM und dem VSAA geführt.

Die konkreten Resultate der Studie werden nachfolgend in den entsprechenden Kapiteln dargestellt.

Nicht Teil der RFA-Studie zur Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG sind die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen auf die Schweiz beim Wegfall der bilateralen Abkommen (u.a. der Personenfreizügigkeit). Diese werden in einer separaten Studie geschätzt und unter Ziffer 3.3 vorgestellt.

Für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II FZA) und die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen (Anhang III FZA) sowie auch für den Lohnschutz wurden keine verwaltungsexternen RFA-Studien in Auftrag gegeben.

³⁵² Siehe Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtssetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien, BBl 2024 664).

³⁵³ www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Service > Forschung und Evaluation > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen».

2.3.9.1 Auswirkungen auf den Bund

2.3.9.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Nebst den voraussichtlichen Einführungsaufwänden (Schulung der Vollzugsbehörden, Anpassungen der Weisungen, Anpassungen am Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS und dem Online-Meldeverfahren für kurzfristige Erwerbstätigkeit, etc.) führt das Änderungsprotokoll zum FZA zu keinen finanziellen Auswirkungen im SEM und im BSV. Dagegen führt die Pflicht zur Gleichbehandlung von EU-Studierenden bei den Studiengebühren an universitären Hochschulen und Fachhochschulen zu finanziellen Auswirkungen für den Bund (siehe unten).

Zudem fallen jährliche Beiträge an die Informationssysteme der EU an (s. Tabelle 2.3.9.1.1 (1) unten). Der Mechanismus für diese Beiträge wird in Artikel 13 des IP-FZA geregelt. Der jährliche finanzielle Beitrag der Schweiz für die Nutzung der Informationssysteme setzt sich aus einem operativen Beitrag und einer Teilnahmegebühr zusammen. Der operative Beitrag basiert auf einem Verteilschlüssel, der als das Verhältnis des Bruttoinlandprodukts (BIP) der Schweiz zu Marktpreisen zum BIP der EU zu Marktpreisen definiert ist. Dieser Verteilschlüssel wird auf das EU-Jahresbudget für das jeweilige Informationssystem angewandt. Zu diesem operativen Beitrag wird eine Teilnahmegebühr addiert, welche vier Prozent des erwähnten operativen Beitrags entspricht. Die Höhe des Beitrags kann sich also je nach Entwicklung des BIP oder des EU-Jahresbudgets ändern. Dadurch wird die Schweiz die Kosten – auch für Entwicklungs- und Investitionskosten – mittragen müssen, was zu jährlich höheren Beiträgen führen könnte. Die EU ist aber für jeden Beitrag an ein Informationssystem verpflichtet, der Schweiz die entsprechenden Informationen vorgängig zu liefern, sodass die Schweiz diese prüfen kann. Allfällige Kostensteigerungen müssen erklärbar sein und werden auch von den EU-Mitgliedstaaten mitgetragen.

Tabelle 2.3.9.1.1 (1): Beiträge, die die Schweiz an Informationssysteme der EU zu bezahlen hätte

Informations-systeme	EU-Budget in Euro	Schweizer Beitrag in Euro	Kommentar
EURES ³⁵⁴	20 029 978	999 897	s. Ziff.2.3.5.2.1
EESSI ³⁵⁵	7 084 122	353 639	Dieser Beitrag wird von den einzelnen Sozialversicherungszweigen mittels Gebühren gedeckt werden (Art. 75c ATSG).
IMI ³⁵⁶	2 140 000 (2025)	106 829 (2025)	Beitrag deckt alle IMI-Module ab (Entsendungen, berufliche Qualifikationen, Europäischer Berufsausweis, Datenbank über reglementierte Berufe, Single Digital Gateway)

Quelle: Interne Abklärungen der Bundesverwaltung mit der Europäischen Kommission (Stand Mai 2025)

Bezüglich der Übernahme der Kosten für das IMI handelt es sich rechtlich um eine Subvention. Es muss ein neuer Subventionskredit eingerichtet werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Zahlung genauere Informationen über die Beitragshöhe erforderlich sein werden und dass es wünschenswert wäre, die finanziellen Prognosen frühzeitig zu erhalten, damit sie in die Budgetierungsprozesse integriert werden können (Ende 2026 für eine Zahlung im Jahr 2028). Auf Basis der bisherigen Entwicklung kann davon ausgegangen werden, dass die Beitragshöhe im Durchschnitt jährlich um etwa 9 Prozent steigen wird.

³⁵⁴ Die EU-Budgets für EURES unterlagen in den letzten Jahren Schwankungen. Der Betrag für das Jahr 2024 entspricht einer konservativen Annahme für die künftige Entwicklung des EU-Budgets für EURES basierend auf dem durchschnittlichen Wert der letzten fünf Jahre.

³⁵⁵ Die EU-Budgets für EESSI unterlagen in den letzten Jahren Schwankungen. Um dies zu berücksichtigen, wird für EESSI ein Durchschnittswert angegeben, der auf den Budgets von 2022-2026 beruht.

³⁵⁶ Betrag für das Jahr 2025, da es bei IMI ein durchschnittliches Wachstum von ca. 9 % pro Jahr in den letzten fünf Jahren gab.

Auswirkungen auf die öffentliche Arbeitsvermittlung

Die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG bringt keinen Systemwechsel und keine neuen Kompetenzen für die öAV. Die RAV beraten Stellensuchende weiterhin nach denselben Grundsätzen. Es werden hingegen höhere Fallzahlen erwartet.

Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, die länger als ein Jahr in der Schweiz erwerbstätig sind und danach unfreiwillig arbeitslos werden, behalten durch die neuen Bestimmungen aus dem Änderungsprotokoll zum FZA den Erwerbstätigenstatus, solange sie mit der öAV kooperieren. Die Anmeldung der Stellensuchenden bei der öAV und die daraus entstehende Kooperation sind gemäss der Richtlinie 2004/38/EG Voraussetzungen, um weiterhin das Aufenthaltsrecht als Erwerbstätige oder Erwerbstätiger aufrechterhalten zu können. Neu werden die öAV verpflichtet, den zuständigen Migrationsbehörden zu melden, wenn Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten die Wiedereingliederungsstrategie (s. Art. 24a und Art. 34a Abs. 2 Bst. e VE-AVG) nicht einhalten. Durch diese Neuerungen werden sich einerseits mehr Personen bei der öAV anmelden und dies unabhängig davon, ob sie Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen. Andererseits müssen die öAV im Rahmen der bestehenden Prozesse zusätzliche Daten weitergeben. Dazu ist es zielführend, IT- und Prozessanpassungen vorzunehmen und die Digitalisierung konsequent weiterzuführen, um die Vollzugsstellen administrativ zu entlasten.

Gestützt auf die Daten von 2018 und 2019 schätzt die Ecoplan-Studie, dass die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG im Jahresdurchschnitt zu einer Zunahme von zwischen rund 3 700 und 8 300 Personen bei der öAV führen wird. Gemäss der Schätzung von Ecoplan führt dies zu zusätzlichen Vollzugskosten von zwischen 9 Mio. (plus 1,9 %) und 22 Mio. Franken (plus 4,4 %). Gemäss dem im AVIG verankerten Mechanismus wird dieser Betrag den Kantonen anteilmässig automatisch ausgeglichen (siehe AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung vom 29. Juni 2001³⁵⁷).

Auswirkungen auf die Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems

Zurzeit läuft die Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS³⁵⁸), wofür das Parlament am 7. März 2022³⁵⁹ einen Verpflichtungskredit von 50,66 Mio. Franken genehmigt hat. Das ZEMIS ist das umfassende Arbeitsinstrument im Bereich des FZA und AIG und enthält über 10 Millionen Personendatensätze. Um die Einführung und Umsetzung der neuen Bestimmungen im FZA für die Vollzugsbehörden möglichst ressourcenschonend zu gewährleisten, sollen im Rahmen der Erneuerung des ZEMIS (Programm ERZ) die nötigen Anpassungen antizipiert werden.

Sollte das Änderungsprotokoll zum FZA am 1. Januar 2028 in Kraft treten, müssten die ersten Anpassungen im ZEMIS bis zu diesem Datum bereits umgesetzt sein. Die konkreten Änderungen im Vergleich zur aktuellen Programmplanung umfassen folgende Punkte:

³⁵⁷ SR **837.023.3**

³⁵⁸ BBl **2021** 1056.

³⁵⁹ BBl **2022** 778.

-
- Grenzgängerbescheinigung EU: Die Beantragung dieser Bescheinigung soll künftig ausschliesslich durch den Arbeitgeber erfolgen. Die Umsetzung ist für den 1. Januar 2028 geplant und wird über das Portal EasyGov³⁶⁰ abgewickelt. Diese Anpassung hat eine hohe Dringlichkeit und wird daher unverzüglich in die Planung aufgenommen sowie im Programm ERZ priorisiert.
 - Verfahren zum Einholen der Aufenthaltstitel für Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten: Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten erhalten neu eine Frist von drei Monaten für die Anmeldung bei der Wohngemeinde und bekommen einen Aufenthaltstitel. Für diese Änderung gilt eine Übergangsfrist von zwei Jahren, sodass die neuen Prozesse spätestens ab dem 1. Januar 2030 umgesetzt werden sollen. Zudem ist sicherzustellen, dass diese Anpassung vollständig in das neue Kundenportal von ERZ integriert wird. Das neue Daueraufenthaltsrecht wird erstmals im Jahr 2035 gewährt. Diese Einführung wird nicht mehr Teil des Programms ERZ sein, welches zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen sein wird.

Nach Abschluss der Verhandlungen konnten die ersten Planungsarbeiten für die ZEMIS-Anpassungen aufgenommen werden. Erste Einschätzungen deuten darauf hin, dass die erforderlichen Änderungen im Rahmen des Programms zur Erneuerung des ZEMIS ohne zusätzliche Mittel umgesetzt werden können. Weitere Analysen sind erforderlich, um diese Einschätzung zu bestätigen.

Auswirkungen auf die AHV/IV (1. Säule)

Das Änderungsprotokoll zum FZA führt hinsichtlich des Koordinierungsrechts im Sozialversicherungsbereich zu keinen Änderungen. Die Ergebnisse der im November 2023 publizierten BSV-Studie «Migration und Sozialversicherungen. Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen»³⁶¹ zeigen jedoch auf, dass die Zuwanderung die Sozialwerke der 1. Säule nicht zusätzlich belastet. Im Gegenteil: Bis 2070 wirkt sich die Zuwanderung weiterhin positiv auf die Sozialversicherungen aus. Grund dafür ist, dass die Zuwanderung die Bevölkerungsstruktur verjüngt und über Beitragszahlungen den ansteigenden Leistungsbezug kompensiert. Diese Wirkung der Zuwanderung wird sich zwar bis 2070 abschwächen, aber immer noch positiv bleiben. Die Beiträge von Staatsangehörigen der EU/EFTA-Mitgliedstaaten übersteigen deren Leistungsbezug deutlich, weil sie im Vergleich zu anderen Zuwanderungsgruppen höhere Einkommen erzielen und ihre Erwerbsbeteiligung grösser ist. Im Jahr 2020 leisteten Staatsangehörige der EU/EFTA-Mitgliedstaaten über 25 Prozent der Beiträge der ersten Säule, sie erhielten aber weniger als 15 Prozent der Leistungen. Im Jahr 2070 werden knapp 35 Prozent der Beiträge und nur etwas über 25 Prozent der Leistungen auf Zugewanderte aus EU- und EFTA-Staaten entfallen.

³⁶⁰ www.easygov.swiss.

³⁶¹ www.aramis.admin.ch > Projektsuche > Eingabe G20_01.

Auswirkungen im Bereich des Entsendegesetzes (EntsG)

Im Rahmen der Anpassung des EntsG ist gemäss dem Änderungsprotokoll zum FZA vorgesehen, dass die heute für alle Einsatzbranchen geltende Meldefrist von acht Kalendertagen für die Dienstleistungserbringer aus der EU auf vier Arbeitstage reduziert wird und nur noch für Risikobranche(n) gilt. Auf der Grundlage des Änderungsprotokolls sieht das EntsG zudem die Erhebung der Kautions vor Beginn der Tätigkeit nur noch für den Fall vor, dass ein Unternehmen einem Anspruch, den eine paritätische Kommission (PK) bei einem früheren Einsatz geltend gemacht hatte, nicht Folge geleistet hat. Diese Änderungen wirken sich potenziell auf die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane bzw. die Organisation der Kontrollverfahren aus und könnten fallweise einen zusätzlichen Personalbedarf verursachen. Allerdings ist eine Gesamtbeurteilung schwierig, namentlich aufgrund der kantonalen Unterschiede (Arbeitsmarktgrösse, Organisationsstrukturen, Wirtschaftsgefüge, Grenznahe usw.) und der künftigen Reaktionen der Dienstleistungserbringer auf die neuen Bestimmungen zur Meldefrist. Gemäss dem aktuellen Finanzierungsmodell wird der Bund einen Teil der zusätzlichen Kosten der kantonalen und paritätischen Organe zu tragen haben. Gleichzeitig werden diese finanziellen Auswirkungen durch die Massnahme zur Optimierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens abgeschwächt.

Die Revision des EntsG beinhaltet auch die Integration der Schweiz in das IMI-System, für die eine finanzielle Beteiligung (s. Tabelle 2.3.9.1.1 (1)) vorzusehen ist. In diesem Rahmen wird ein nationaler IMI-Koordinator eingesetzt (s. Ziff. 2.3.9.1.2). Im Bereich der Entsendung tritt die Teilnahme am IMI erst nach einer Übergangsfrist von drei Jahren in Kraft. Der zusätzliche Personalbedarf beim Bund (s. Ziff. 2.3.9.1.2) wird jedoch aufgrund der Vorbereitungsarbeiten, zur Anpassung der Instrumente für den Gesetzesvollzug und für die Schulung der zukünftigen IMI-Nutzerinnen und -Nutzer bereits während dieser Übergangsfrist anfallen. Dabei wird das SBFJ in den ersten drei Jahren der IMI-Nutzung die gesamten Kosten für die Teilnahme am IMI tragen (s. Ziff. 2.3.9.1.1). Ausserdem ist mit der Schaffung einer Koordinationsstelle pro kantonalem Vollzugsorgan zu rechnen, also insgesamt 22, was zu Kosten für den Bund führen wird. Zudem könnten die neuen Bestimmungen zur Verwaltungszusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten einen administrativen Mehraufwand für die Kantone verursachen, der ebenfalls zu berücksichtigen ist. Die neuen Koordinationsstellen sowie der genannte Mehraufwand könnten zu zusätzlichen Ausgaben für den Bund führen, die auf 1,08 Millionen Franken pro Jahr geschätzt werden, während die Kantone gemäss der aktuellen Gesetzgebung zur Entschädigung der kantonalen Vollzugsorgane den gleichen Betrag finanzieren werden. Angesichts der relativ geringen Zahl von Schweizer Betrieben, die Personal in die EU entsenden, ist heute allerdings davon auszugehen, dass die kantonalen Behörden eher mehr Ersuchen um Zusammenarbeit versenden als erhalten werden.

Kompensationsmassnahmen im Bereich des EntsG

Dank der in Ziffer 2.3.7.3.2 beschriebenen Optimierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens werden die Vollzugsorgane die Kontrollen auch nach der Verkürzung der Voranmeldefrist weiterhin angemessen planen können. Die dazu notwendi-

gen Weiterentwicklungen erfolgen grundsätzlich im Rahmen des gemeinsamen Projekts des SEM, des SECO und der für den Vollzug der Begleitmassnahmen zuständigen Behörden. Dennoch bleibt zwischen den betroffenen Bundesstellen sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Sozialpartner zu klären, wie und in welchen Systemen die verschiedenen Etappen des Verfahrens möglichst effizient umgesetzt werden können. Dafür sollen verschiedene Ansätze vertieft geprüft werden. Die finanziellen Auswirkungen für den Bund werden von den Ergebnissen dieser Analysen abhängen. Eine Schätzung wird deshalb erst im Rahmen der Verordnungsanpassungen möglich sein. Dies gilt auch für die Anpassungen beim Meldeverfahren, die nötig sein werden, damit im Wiederholungsfall eine Kautionsleistung geleistet werden kann.

Zur Kompensation der nur noch bei Wiederholungsfällen zu hinterlegenden Kautionsleistung und ergänzend zu Artikel 5 EntsG besteht die Möglichkeit, im Baugewerbe eine erweiterte Haftung des Erstunternehmers einzuführen, damit dieser zivilrechtlich für die durch eine PK gegen seine Subunternehmer verhängten Konventionalstrafen und Kontrollkosten haftet. Eine erweiterte Haftung des Erstunternehmers kann in das bestehende Haftungssystem integriert werden. Der Erstunternehmer ist zwar der Vertragspartner der Bauherrschaft, führt die Arbeit jedoch nicht oder nur teilweise selbst aus, sondern beauftragt einen oder mehrere Subunternehmer. Er könnte deshalb für die Einhaltung der GAV-Bestimmungen durch die Subunternehmer haftbar gemacht werden. Eine solche Mithaftung besteht bereits hinsichtlich der Forderungen der Arbeitnehmenden im Rahmen der Haftung der Subunternehmer gemäss Artikel 5 EntsG. Die Mithaftung wird lediglich auf die Konventionalstrafen und die Kontrollkosten ausgedehnt. Diese Massnahme hat keine besonderen Auswirkungen auf den Bund.

Auswirkungen im Bereich der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Die Anpassungen des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) sollen die Beibehaltung der heute allgemeinverbindlich erklärten GAV sicherstellen. Diese Massnahme hat sehr wahrscheinlich keine Auswirkungen auf den Bund. Denn die Verfahren für die Allgemeinverbindlicherklärung auf Bundesebene dürften nicht komplexer werden und es ist auch nicht mit einem Anstieg der Verfahren zu rechnen.

Weitere Folgen oder Kompensationsmassnahmen im Bereich des EntsG oder der Allgemeinverbindlicherklärung von GAV könnten zusätzliche finanzielle Auswirkungen für den Bund nach sich ziehen, die jedoch zurzeit noch nicht bezifferbar sind.

Auswirkungen im öffentlichen Beschaffungswesen

Für den Bund wird die Aufwertung der GAV-Bescheinigungen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens bei der Vergabe von Bauaufträgen in gewissem Masse zu Vereinfachungen führen. Das obligatorische Mitführen von Baustellenausweisen wird zudem die Kontrollen erleichtern. Bei der Umsetzung dieser Massnahmen ist mit geringen indirekten Folgen für den Bund zu rechnen, da die Kontrollen

der Vollzugsorgane vereinfacht werden. Allerdings erfordert die Einführung der Massnahmen einen gewissen Schulungs- und Initialaufwand vonseiten der Vergabestellen.

Beteiligung der Schweiz an EU-Instanzen: Europäische Arbeitsbehörde (ELA)

Der Bund wird keinen finanziellen Beitrag zur ELA zu leisten haben, solange die aktuelle Situation (d. h. eine Beteiligung als Beobachterin ohne weiteren Einbezug in die Tätigkeiten der Organisation) bestehen bleibt.

Beteiligung der Schweiz an EU-Instanzen: European Employment Services (EURES)

Für die Teilnahme am EURES wird die Schweiz Informationssysteme der EU nutzen. Die Kosten für diese Nutzung (siehe Ziffer 2.3.9.1.1) werden über den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung finanziert.

Zusammenfassung der Auswirkungen im Bereich des EntsG auf den Bund

Insgesamt sind zunächst zusätzliche Ausgaben infolge der verkürzten Meldefrist zu erwarten, die der Bund zwischen den Kantonen und den Paritätischen Kommissionen aufteilen muss. Zusätzlich hat der Bund die Projektkosten zur Optimierung des Meldeverfahrens zu tragen, die zurzeit noch unbekannt sind. Schliesslich wird die Integration der Schweiz in das IMI-System im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmenden zusätzliche Kosten verursachen, vor allem aufgrund der Schaffung verschiedener Stellen für sektorale Koordinatorinnen und -Koordinatoren, der zusätzlichen Arbeit für die Kantone und des jährlichen Beitrags an die EU. Es ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Artikel 16d EntsV einerseits und Artikel 9 EntsV andererseits die Kosten im Zusammenhang mit dem kantonalen Vollzug gleichmässig zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt werden. Hingegen wird der Bund alle zusätzlichen Kosten in Verbindung mit dem Vollzug des EntsG durch die Paritätischen Kommissionen übernehmen. Die definitive Finanzplanung für die Jahre 2027–2029 sieht bisher noch keine zusätzlichen Ressourcen vor. 1,08 Millionen Franken pro Jahr werden nötig sein, um die zusätzlichen Kosten zu decken, die von den IMI-Koordinationsaufgaben und den durch die Kantone geleisteten Vollzugsaufgaben verursacht werden. Eine entsprechende Erhöhung des Kredits A231.0191 für das Entsendegesetz ist somit ins Auge zu fassen.

Auswirkungen im Hochschulbereich (ETH-Gesetz und HFKG)

Die Verpflichtung zur Gleichbehandlung der Studierenden aus der EU bei den Studiengebühren an den universitären Hochschulen (kantonale Universitäten, universitäre Institute und ETH) und den Fachhochschulen hat finanzielle Auswirkungen für den Bund: Einerseits hat er die daraus resultierenden Mindereinnahmen der beiden ETH mitzutragen. Bezogen auf die Studierendenzahlen 2023 und die Studiengebühren gemäss ETH-Ratsbeschluss vom Dezember 2024 würden sich diese gemäss den Berechnungen von Ecoplan auf rund 23,3 Mio. CHF/Jahr belaufen. Andererseits wird sich der Bund auch an den finanziellen Mindereinnahmen der kantonalen universitären Hochschulen, der universitären Institute und der Fachhochschulen beteiligen müs-

sen, die sich aus dem Gleichbehandlungsgebot ergeben. Im Jahr 2024 hätte dies gemäss der Ecoplan-Studie zu Mindereinnahmen der öffentlichen Hochschulen in der Höhe von 21,8 Mio. CHF geführt. Auf Basis dieser Zahlenwerte müsste sich der Bund mit Begleitmassnahmen über einen Zeitraum von vier Jahren mit 34,2 Mio. CHF pro Jahr an den Mindereinnahmen beteiligen.

2.3.9.1.2 Personelle Auswirkungen

Personalbedarf im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen

Damit das SBFI die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit den neuen EU-Rechtsakten, die im Anhang III FZA übernommen werden, erfüllen kann, sind zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. Es ist mit zusätzlich maximal 270 Stellenprozenten zur Wahrnehmung der neu entstehenden gesetzlichen Verpflichtungen zu rechnen, wovon 100 Stellenprozente auf zwei Jahre befristet sind (Einführungsaufwand). Diese Aufgaben sind neu und ersetzen keine anderen Tätigkeiten. Zudem stehen die politischen Erwartungen hinsichtlich der Integration von Personen mit Schutzstatus S, das Bestreben des Bundesrates, die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen zu beschleunigen, sowie die bestehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel einem Verzicht auf andere Aufgaben entgegen. Schliesslich sind Synergien mit bestehenden Aufgaben nicht möglich, da bereits ein starker Anstieg der Gesuche ohne zusätzliche personelle Ressourcen bewältigt werden muss (2022: 5020; 2023: 5841; 2024: 6530).

Es ist vorgesehen, dass die zusätzlichen Stellen seitens WBF (SBFI) kompensiert werden. Da infolge der Aufdatierung des Anhangs III FZA keine Aufgaben wegfallen, ist eine Verzichtspannung erforderlich. Ergänzend ist bei der Ressourcensteuerung zu prüfen, in welchen Bereichen über den Entwicklungsrahmen zusätzliche Finanzmittel zuzuteilen sind.

Tabelle 2.3.9.1.2 (1): Aufgaben im Zusammenhang mit der Anpassung von Anhang III FZA

Bereich	Aufgaben	% befristet	% unbefristet
A. Verwaltungszusammenarbeit	Verwendung des IMI für das Meldeverfahren für Dienstleistungserbringer/innen	-	15 %
B. Sektorielle Koordination des IMI im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABQ)	Aufgabe als IMI-Koordinator im Bereich der ABQ Benutzerverwaltung und Verwaltung der Systemnutzung	40 % während 2 Jahren	40 %

	Basisschulung der IMI-Benutzer/innen		
C. European Professional Card (EPC)	Ausstellung ausgehender EPC-Zertifikate für den Beruf Immobilienmakler/in (vorübergehende Mobilität) Überprüfung der Gültigkeit und der Echtheit von hochgeladenen Abschlüssen für die Berufe Bergführer/in und Immobilienmakler/in	-	15 % Aufstockung alle zwei Jahre (Zunahme der Anzahl Anträge)
D. Vorwarnmechanismus	Bearbeitung der ein- und ausgehenden Warnungen zu gefälschten Abschlüssen Verwaltung aller Änderungen und Löschungen, Information der Berufstätigen Koordination mit den zuständigen Behörden, insbesondere bei Auskunftersuchen	-	10 %
E. Erhöhung der Transparenz	Abklärungen, vertiefte Analysen der Praxis und Berichte: Erarbeitung und/oder Koordination	60 % für zwei Jahre zur Durchführung einer ersten Analyse der geltenden Reglementierungen	40 % unbefristet für die Aktualisierung
F. Beratungszentrum	Ausbau der Kontaktstelle und Umwandlung in ein Beratungszentrum Verwaltung der Online-Informationsplattform Partnermanagement	-	50 %

Total:		100 % auf 2 Jahre befristet	170 % unbefristet

Dazu kommen neue Aufgaben im Bereich der gesamten nationalen IMI-Koordination (übergreifende Koordination, d.h. zurzeit für die Anerkennung von Berufsqualifikationen und Entsendung). Diese Aufgabe ist neu und wurde in den 270 Stellenprozenten nicht berücksichtigt. Sie wird vom SBFI übernommen, allerdings ist der Aufwand für diese Tätigkeit zurzeit schwer abschätzbar. Die Zuweisung dieser Aufgabe wird dem Bundesrat übertragen (siehe Art. 4 Abs. 4 VE-BGV und Art. 8m Abs. 3 VE-EntsG). Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

Personalbedarf im Bereich des EntsG

Drei zusätzliche Stellen, von denen zwei befristet für die Jahre 2025–2026 schon besetzt wurden, sind im Bereich des EntsG erforderlich, noch bevor das Abkommen in Kraft tritt. Die entsprechenden Personen sind zuständig für die Vorbereitungsarbeiten im Bereich der Gesetzgebung sowie die Anpassung der verschiedenen Instrumente für den Vollzug, insbesondere die Weisungen und Empfehlungen, die Leistungsvereinbarungen und die Vollzugshilfen sowie für die Schulung der zukünftigen IMI-Nutzerinnen und -Nutzer. Das SECO muss in der Lage sein, seinem gesetzlichen Auftrag zur Überwachung des EntsG-Vollzugs weiterhin nachzukommen. Somit werden die bestehenden Stellen mit den bisher in diesem Bereich anfallenden Aufgaben betraut sein, während die neuen Personen für die IMI-Sektorkoordination im Bereich der Entsendung, für Aufgaben der Verwaltungszusammenarbeit und neue Vollzugsaufgaben sowie für die dynamische Übernahme von europäischem Recht verantwortlich sein werden. Die auf nationaler Ebene vorgesehenen neuen Kompensationsmassnahmen und ganz generell die Annahme des Pakets Schweiz-EU führen zu neuen Aufgaben, die in die Vollzugsüberwachung des SECO zu integrieren sind. Sollte es beim Vollzug zu Vereinfachungen kommen, werden diese in erster Linie den direkten EntsG-Vollzug und somit die Kantone und paritätischen Kommissionen betreffen. Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

Tabelle 2.3.9.1.2 (2): Aufgaben im Zusammenhang mit der Anpassung im Bereich der Entsendungen

Bereich	Aufgaben	% befristet	% unbefristet
A. IMI-Koordinator/-in im	Koordinationsaufgaben im Bereich Entsendung von Arbeitnehmenden		100 %

Bereich Entsendung von Arbeitnehmenden	Schulung der (künftigen) IMI-Nutzer/-innen Vorbereitungsarbeiten für den Vollzug des EntsG (während der Übergangsphase)		
B. Wissenschaftliche/-r Mitarbeiter/-in im Bereich Entsendung von Arbeitnehmenden	Vorbereitungsarbeiten für den Vollzug des geänderten EntsG: - Erarbeitung bzw. Anpassung neuer bzw. bestehender Weisungen - Empfehlungen zuhanden der Vollzugsorgane und Schulungen für die Vollzugsorgane - Neuverhandlung der Leistungsvereinbarungen zur Finanzierung der Kontrolltätigkeit - Anpassung / Überarbeitung der Audits zu den FlaM - komplexe Arbeiten zur Weiterentwicklung und Zentralisierung des Meldeverfahrens im Zusammenhang mit der verkürzten Voranmeldefrist und den neuen Anforderungen für die Hinterlegung der Kaution (Informatikprojekt)		100 %
C. Wissenschaftliche/-r Mitarbeiter/-in im Bereich Entsendung von Arbeitnehmenden	Aufgaben im Zusammenhang mit der dynamischen Übernahme von EU-Recht: - Analyse der Entwicklungen im EU-Recht - juristische Recherchearbeiten		100 %

	- Empfehlungen zuhanden der Vollzugsorgane und Schulungen für die Vollzugsorgane - komplexe Arbeiten zur Weiterentwicklung und Zentralisierung des Meldeverfahrens im Zusammenhang mit der verkürzten Voranmeldefrist und den neuen Anforderungen für die Hinterlegung der Kautions (Informatikprojekt)		
Total:			300 % unbefristet

Personalbedarf beim SEM

Beim SEM sind mit der Genehmigung und dem Inkrafttreten des aufdatierten FZA neue Aufgaben zu erfüllen (wie bspw. Aufbau Monitoring für Schutzklausel, Schulung der Kantone, Teilnahme am *Decision Shaping*), welche zu einem Mehrbedarf führen. Es ist von rund 2-4 Vollzeitstellen auszugehen. Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird

Personalbedarf bei den weiteren Bundesbehörden

Bei den weiteren Bundesbehörden sind keine personellen Auswirkungen durch das Änderungsprotokoll zum FZA zu erwarten. Die Aufgaben können mit den bestehenden personellen Mitteln ausgeführt werden.

2.3.9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

2.3.9.2.1 Auswirkungen auf Kantone im Zuwanderungsbereich

Die Aufgaben der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden im Bereich der Zuwanderung bleiben durch das Änderungsprotokoll zum FZA im Wesentlichen unverändert. Für das Daueraufenthaltsrecht für Erwerbstätige nach einem Aufenthalt von fünf Jahren wird kein separater Aufenthaltstitel ausgestellt, das Daueraufenthaltsrecht wird einzig auf dem bereits bestehenden Titel vermerkt. Prüfen müssen die kantonalen Vollzugstellen einerseits die Aufenthaltsdauer von fünf Jahren sowie ob die Person während dieser Periode als erwerbstätige Person gemäss der Richtlinie 2004/38/EG galt und nicht sechs Monate oder länger vollständig von der Sozialhilfe abhängig war. Es dürfte in Einzelfällen Bedarf an weitergehenden Abklärungen bestehen.

Das Daueraufenthaltsrecht wird auf Gesuch hin geprüft und allenfalls gewährt. 2021 hielten sich gemäss der RFA-Studie von Ecoplan rund 690 000 Personen in der Schweiz auf, die die Voraussetzungen für das Daueraufenthaltsrecht in den Jahren 2017 bis 2021 erfüllten und demnach theoretisch ein Gesuch stellen könnten (in der Annahme, dass das Daueraufenthaltsrecht 2012 eingeführt worden wäre). Diesen Berechnungen zufolge könnten jährlich rund 50 000 bis 70 000 Personen dazukommen, die die Voraussetzungen zusätzlich erfüllen. Angenommen, von diesen Personen stellen nur jene ein Gesuch, die sich in einer unsicheren Arbeitssituation befinden und deshalb von einem Daueraufenthaltsrecht profitieren würden (mind. zwei Monate kein Einkommen aufweisen), so wäre mit jährlich zwischen 4000 und 20 000 Anträgen zu rechnen. Der dadurch entstehende Mehraufwand kann langfristig durch eine Vereinfachung der Bewilligungsverfahren (weniger Wechsel zwischen der Aufenthaltsbewilligung und der Niederlassungsbewilligung) kompensiert werden. Kurzfristig besteht die Möglichkeit das Daueraufenthaltsrecht zumindest bei offensichtlicher Erfüllung der Voraussetzungen gemeinsam mit der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung zu prüfen, womit beide Verfahren zusammengelegt würden. Es gilt festzuhalten, dass das Daueraufenthaltsrecht für Personen, die sich bereits langjährig und insbesondere mit einer Niederlassungsbewilligung in der Schweiz aufhalten, keinen unmittelbaren Mehrwert bietet. Wie viele Gesuche daher tatsächlich gestellt werden, wird erst die Praxis zeigen.

Auch die Abklärungen zur Überprüfung des Aufenthaltsrechts von unfreiwillig arbeitslosen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten dürften für die kantonalen Migrationsbehörden aufwändiger und komplexer werden. Dort dürfte insbesondere der erhöhte Koordinationsaufwand zwischen den Migrationsbehörden und der öAV ins Gewicht fallen. Denn für die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sind die Anmeldung bei und die Kooperation mit der öAV Voraussetzungen. Den Aufwand mindern dürfte hingegen die Bestimmung aus Artikel 61a Absatz 2 Buchstabe c VE-AIG. Gemäss dieser Bestimmung verlieren die betroffenen Personen ihre Erwerbstätigeneigenschaft und das damit verbundene Aufenthaltsrecht gemäss FZA bei unfreiwilliger Beendigung der Erwerbstätigkeit mit einer Dauer von mehr als zwölf Monaten, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende der Arbeitslosenentschädigung eine andere Arbeit gefunden haben. Über diese sechs Monate hinaus besteht die Erwerbstätigeneigenschaft nur weiter, sofern sie gegenüber der Migrationsbehörde glaubhaft machen, dass Aussicht darauf besteht, in absehbarer Zeit eine neue Stelle zu finden. Ebenso entstehen durch die engere Koordination der Behörden Chancen für eine ganzheitliche Betreuung und Unterstützung bei der nachhaltigen Erwerbsintegration, die sich ebenfalls kostendämpfend auswirken kann.

Bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern wird neu der Arbeitgeber die Bescheinigung systematisch über das Portal EasyGov beantragen. Bereits heute stellen in den meisten Fällen die Arbeitgeber das Gesuch für die Grenzgängerbescheinigung, weshalb hier nicht mit zusätzlichem Aufwand bei den kantonalen Behörden gerechnet wird. Im Gegenteil: die Erteilung der Grenzgängerbescheinigung dürfte zu leichten Einsparungen bei den Vollzugskosten führen, da bei unterjährigen Arbeitsverträgen jeweils eine einjährige Bescheinigung ausgestellt wird. Unter dem FZA von 1999 ent-

spricht hingegen die Dauer der Grenzgängerbescheinigung der Dauer der unterjährigen Arbeitsverträge, was dazu führt, dass mehrmals jährlich Bescheinigungen ausgestellt werden müssen.

Anwendung der Schutzklausel

Bei den Kantonen und Gemeinden können personelle Zusatzaufwände entstehen, um allfällige Schutz- oder Ausgleichsmassnahmen umzusetzen. Der Aufwand variiert stark je nach Art der Massnahmen. Die kantonalen Vollzugsstellen im Migrationsbereich haben bereits Erfahrungen bei der Anwendung der Zulassungsvoraussetzungen aus dem AIG (z.B. Prüfung des Inländervorrangs), falls in diesem Bereich Schutz- oder Ausgleichsmassnahmen ergriffen würden. Gleichzeitig wird je nach ergriffenen Massnahmen eine finanzielle Entlastung erwartet, insbesondere bei den Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe.

Auswirkungen auf die Sozialhilfe

Durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG erhalten im Vergleich zum FZA von 1999 potentiell mehr Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen Zugang zur Sozialhilfe. Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten, denen das Daueraufenthaltsrecht nach einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit von fünf Jahren gewährt wird, können Sozialhilfe beziehen, ohne dass das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann. Ebenso erhalten Selbstständigerwerbende denselben Anspruch auf Gleichbehandlung wie Arbeitnehmende, was auch den Zugang zur Sozialhilfe umfasst. Ausserdem behalten Personen, die länger als ein Jahr in der Schweiz erwerbstätig sind und danach unfreiwillig arbeitslos werden, den Erwerbstätigenstatus, solange sie mit der öAV kooperieren. Während dieser Zeit dürfen diese Personen Sozialhilfe beziehen, ohne dass dies zum Verlust des Aufenthaltsrechts führt. Personen mit weniger als einem Jahr Aufenthalt haben ebenfalls neu Anspruch auf Sozialhilfe während sechs Monaten, wenn sie während dieser Zeit mit der öAV kooperieren.

Gemäss den Schätzungen von Ecoplan dürften durch das Änderungsprotokoll zum FZA jährlich zwischen 3000 und 4000 Personen zusätzlich Sozialhilfe beziehen. Gestützt auf die Zahlen von 2015 bis 2019 könnten dadurch jährliche Mehrkosten von schätzungsweise 56 bis 74 Mio. CHF verursacht werden, was rund 2,0 - 2,7 Prozent der totalen Sozialhilfekosten ausmacht. Diese Zahlen bedeuten jedoch nicht, dass diese Personen tatsächlich auch Sozialhilfe beziehen werden. Die Studie quantifiziert einzig die Anzahl Personen, die mit der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ihren potenziellen Anspruch auf Sozialhilfe geltend macht. Für die Betreuung dieser zusätzlichen Personen in der Sozialhilfe schätzt Ecoplan einen personellen Bedarf zwischen 13,5 und 18 zusätzlichen Vollzeitstellen schweizweit. Diese Kosten gilt es in den Gesamtkontext der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des FZA und der bilateralen Abkommen zu stellen. Der Wegfall der Bilateralen I hätte bis im Jahr 2045 einen Rückgang des BIP von 4,9 Prozent zur Folge, wobei das FZA aus volkswirtschaftlicher Perspektive das wichtigste bilaterale Abkommen mit der EU ist (s. Ziff. 2.3.9.3). Zudem soll mit den Umsetzungs- und Begleitmassnahmen im Zuwanderungsbereich (s. Ziff. 2.3.7.1.1 und 2.3.7.2.1) das Kostenrisiko bei der Sozialhilfe weiter gesenkt werden.

Die Sozialdienste werden öfter im Austausch mit Migrationsbehörden und der öAV stehen müssen. Dies kann Doppelbetreuungen auslösen, aber auch Synergien schaffen, sofern eine gut koordinierte Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) etabliert wird.

Ecoplan hat in Bezug auf langfristige Entwicklungen eine Literaturrecherche durchgeführt. Diese zeigt, dass tendenziell innerhalb der EU die Aufnahmeländer von der Zuwanderung profitieren, während in den Emigrationsländern die Kosten aufgrund der Abwanderung überwiegen. Weiter zeigen wissenschaftliche Befunde überwiegend, dass ein Sogeeffekt vernachlässigbar ist. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass es im Zuge der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG aufgrund der zusätzlichen Sozialhilfeansprüche zu einer erhöhten Zuwanderung kommt.

Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)

Durch die Richtlinie 2004/38/EG können Arbeitnehmende der EU-Mitgliedstaaten auch beim Vorbezug der Altersrente gemäss Artikel 40 AHVG und damit ab dem 63. Altersjahr ein Daueraufenthaltsrecht geltend machen (s. Ziff. 2.3.6.2.2, Erläuterungen zu Art. 7e FZA). Diese zusätzlichen Kosten schätzt Ecoplan auf jährlich rund 7 Mio. Franken, was 2022 rund 0,22 Prozent der Gesamtausgaben der EL ausmachte. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich kein systemischer Wandel oder erhebliche Mehrbelastungen für Bund und Kantone abzeichnen. Weiter wird der Bund beobachten, ob und wie viele Personen, die nach Erhalt des Daueraufenthaltsrechts Sozialhilfe beziehen, später nach Erreichen des Rentenalters auch auf EL angewiesen sind.

Personelle Auswirkungen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Um die zusätzlich beim RAV eingeschriebenen Personen zu betreuen, schätzt die RFA-Studie von Ecoplan einen zusätzlichen personellen Mehrbedarf von schweizweit zwischen 31 und 70 RAV-Beraterinnen und -Beratern. Dieser Personalaufwand ist aber über die Vollzugskostenentschädigung des Bundes gemäss Artikel 1 und 2 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung gedeckt (s. Ziff. 2.3.9.1.1).

Auswirkungen auf die Kantone durch die Einführung biometrischer Identitätskarten

Heute haben einige Kantone gestützt auf Artikel 4a des Ausweisgesetzes vom 22. Juni 2001³⁶² ihre Wohnsitzgemeinden ermächtigt, Anträge von Identitätskarten ohne Chip entgegen zu nehmen. Die Bearbeitung der Anträge für biometrische Identitätskarten muss jedoch mit der kantonalen Erfassungsinfrastruktur erfolgen, da wie für Pässe ein direkter Zugang auf die Informationssysteme des Bundes und die Erfassung von zwei Fingerabdrücken notwendig sind. Betroffene Kantone müssen deshalb ihre Erfassungsinfrastruktur für biometrische Identitätskarten erweitern und ihre kantonalen Rechtsakte anpassen. Nichtbiometrische Identitätskarten können weiterhin auf den Gemeinden beantragt werden, sofern der Kanton dies vorsieht. Mit der zur Einführung der biometrischen Identitätskarte geplanten Revision der Ausweisverordnung sollen kostendeckende Gebühren festgelegt werden.

Auswirkungen auf die Kantone im Bereich der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen (Anhang III FZA)

Anhang III FZA kommt bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nur zur Anwendung, wenn die Ausübung eines Berufs in der Schweiz reglementiert ist. Ist ein Beruf nicht reglementiert, brauchen ausländische Berufstätige ihre Berufsqualifikationen nicht anerkennen zu lassen, um in der Schweiz zu arbeiten.

Die Reglementierung eines Berufs fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Aus diesem Grund spielen sie eine wichtige Rolle bei der Zulassung zur Ausübung eines reglementierten Berufes von Berufstätigen aus der EU.

Selbst wenn der Bund die Berufsausübung aufgrund des Artikels 95 BV reglementiert, bleiben die Kantone in den meisten Fällen für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung zuständig. Sie sorgen dabei für die Einhaltung des Bundesrechts und prüfen bei der Erteilung der Bewilligung unter anderem, ob die betreffenden Personen im Besitz der nach Bundesrecht erforderlichen Berufsqualifikationen (Diplome und Ausweise) sind. Die Kantone sind dadurch vom FZA direkt betroffen.

Die Anpassung von Anhang III FZA hat mehrere Auswirkungen auf den Ressourcenbedarf der Kantone. Die Kantone müssen neu bei der Erhöhung der Transparenz (Art. 59 der Richtlinie 2005/36/EG in der durch die Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung) mitwirken und eine koordinierende Stelle für den Vollzug von Anhang III FZA schaffen. Sie sind verpflichtet, Informationen über die Reglementierungen der Berufe auf kantonaler Ebene aufzubereiten. Dabei ist es erforderlich, dass sie eine aktive Rolle übernehmen und das SBFJ regelmässig darüber informieren. Im Hinblick auf die Erhöhung der Transparenz müssen sie die entsprechenden personellen Ressourcen bereitstellen.

Gegenwärtig sind auf Bundesebene Beschränkungen oder Verbote der Berufsausübung z. B. bei den Medizinal- und Gesundheitsberufen im Regelungsbereich des MedBG und GesBG verankert. Auf kantonaler und interkantonaler Ebene sind Erlasse im Gesundheits-, Schul- und im Sozialbereich sowie im Bereich der Kinderbetreuung (Erziehung Minderjähriger) betroffen. Daher werden die kantonalen Stellen, die für den Bereich der Gesundheit und der Erziehung Minderjähriger, einschliesslich Kinderbetreuungseinrichtungen und frühkindliche Erziehung zuständig sind, den Vorwarnmechanismus umsetzen müssen. Es müssen dafür die benötigten Ressourcen gesprochen und gegebenenfalls die rechtlichen Grundlagen erlassen werden. Die vom Vorwarnmechanismus betroffene Stellen sind:

Tabelle 2.3.9.2.1 (1): vom Vorwarnmechanismus betroffene Stellen

Betroffene Berufe	Zuständigkeit
Berufe im Gesundheitswesen	Kantonale Gesundheitsdirektionen
Berufe im Bereich der Erziehung Minderjähriger (einschliesslich Kinderbetreuung in Einrichtungen und frühkindliche Erziehung)	Kantonale Jugend- und Sozialämter
Berufe im Unterrichtsbereich	Kantonale Bildungsämter bzw. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) gemäss interkantonaler Vereinba- rung über die Anerkennung von Ausbil- dungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 ³⁶³ («interkantonale Diplomanerken- nungsvereinbarung»)

Auswirkungen auf die Kantone im Hochschulbereich

Die Verpflichtung zur Gleichbehandlung der Studierenden aus der EU bei den Studiengebühren an den kantonalen universitären Hochschulen, den universitären Instituten und Fachhochschulen hat finanzielle Auswirkungen für die Kantone und Hochschulen: Diese müssen die Ausfälle tragen, die sich aus der Gleichbehandlung ergeben. Im Jahr 2024 hätte diese gemäss der Ecoplan-Studie zu Mindereinnahmen der öffentlichen Hochschulen in der Höhe von 21,8 Mio. CHF geführt. Der Bund soll sich im Rahmen von Begleitmassnahmen befristet an diesen Ausfällen beteiligen. Da das Gleichbehandlungsgebot auch allfällige öffentliche Unterstützungsmechanismen für Studiengebühren umfasst, können den Kantonen und Hochschulen auch in diesem Bereich Mehrkosten entstehen. Die Gleichbehandlung bei den Studiengebühren kann die Attraktivität des Studiums für Studierende aus der EU an jenen Hochschulen zusätzlich erhöhen, welche die Studiengebühren auf das Niveau der Gebühren für Schweizer Studierende senken.

Anpassungen kantonomer Gesetzgebung

Durch die Erweiterung der Datenbekanntgabe zwischen den Vollzugsbehörden (Migrationsämtern, öAV, Sozialhilfbehörden) bei unfreiwillig arbeitslosen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, die nicht mehr mit öAV kooperieren (Art. 34a Abs. 2 Bst. e VE-AVG), dürften die kantonalen Ausführungsbestimmungen mit materiellem

³⁶³ www.edk.ch > Dokumentation > Rechtstexte und Beschlüsse > Rechtssammlung > 4. Diplomanerkennung > 4.1 Grundlagen > 4.1.1 Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.

datenschutzrechtlichem Inhalt (z.B. im Bereich der Sozialhilfe) per Inkrafttretens des Änderungsprotokolls zum FZA notwendig sein. Die Neuerungen im Bereich der öAV dürften weiter zu einer Prüfung und allenfalls Anpassung der kantonalen Ausführungsgesetzgebung (inkl. Organisationserlasse) führen. Vom Bundesrecht vorgeschriebenen Anpassungen kantonalen Erlasse sind jedoch *a priori* keine zu erwarten.

Da die Ansprüche auf Sozialhilfe durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG ausgeweitet werden, werden die Kantone ihre Sozialhilfegesetze überprüfen und allenfalls anpassen müssen.

Durch die Einführung der biometrischen Identitätskarte besteht bei einigen Kantonen Änderungsbedarf in ihren Verordnungen für die Ausstellung von solchen Identitätskarten.

Im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen werden namentlich für den Vorwarnmechanismus im Bereich der Gesundheit und der Erziehung Minderjähriger, einschliesslich Kinderbetreuungseinrichtungen und frühkindliche Erziehung, rechtliche Grundlagen für die Übermittlung von persönlichen Daten ins Ausland erlassen werden müssen.

Im Hochschulbereich wird die Verpflichtung zur Gleichbehandlung der Studierenden aus der EU betreffend Studiengebühren an den kantonalen universitären Hochschulen und Fachhochschulen in verschiedenen Kantonen zu Anpassungen der entsprechenden Ausführungserlasse führen.

Das Änderungsprotokoll zum FZA hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

2.3.9.2.2 Auswirkungen auf Kantone im Bereich des Lohnschutzes

Auswirkungen im Bereich des EntsG

Die Verkürzung der Voranmeldefrist zwingt die kantonalen Vollzugsorgane wahrscheinlich dazu, ihre Strategie zu überdenken und möglicherweise auch zusätzliches Personal anzustellen. Die Auswirkungen und der Personalbedarf hängen angesichts der jeweiligen kantonalen Besonderheiten von verschiedenen Faktoren ab (z. B. geografische Lage, Wirtschaftsgefüge), was eine Kostenabschätzung schwierig macht. Gemäss den geltenden Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen werden die Kantone 50 Prozent dieser zusätzlichen Kosten zu tragen haben. Die Optimierung des Online-Meldeverfahrens sollte den zusätzlichen Personalbedarf allerdings beschränken.

Wie oben erwähnt erfordert die Integration in das IMI-System die Schaffung einer Koordinationsstelle bei jedem kantonalen Vollzugsorgan. Im Fall von Kooperationsersuchen von ausländischen Behörden müssen die Kantone auch mit einem höheren administrativen Aufwand rechnen. Dieser Mehraufwand sollte allerdings vor allem in der ersten Zeit nach der Integration der Schweiz ins IMI-System spürbar sein und dürfte angesichts der geringen Zahl von Schweizer Entsendungen in die EU gering bleiben. Gemäss der aktuellen Praxis zur finanziellen Entschädigung durch den Bund werden diese Kosten zu 50 Prozent von den Kantonen getragen werden müssen, was

ein Gesamtbetrag von zusätzlichen 1,08 Millionen Franken ausmachen würde. Zu beachten ist auch, dass die auf diesem Weg durch die Kantone verhängten Geldbussen durch das betroffene andere Land eingezogen werden können, was zu einem Rückgang der Einnahmen für die Kantone führt.

Kompensationsmassnahmen im Bereich des EntsG

Das Projekt zur Optimierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens sollte den Kantonen die Möglichkeit geben, die Kontrollen weiterhin so zu planen, dass sie den neuen, durch die verkürzte Anmeldefrist entstandenen zeitlichen Vorgaben entsprechen. Dank der Weiterentwicklungen, die das Verfahren optimieren und die Effizienz steigern sollen, dürfte sich der zusätzliche Ressourcenbedarf bei den Kantonen je nach der definitiven Ausgestaltung in Grenzen halten; allenfalls kann in einzelnen Kantonen sogar eine Umteilung von aktuell für die Verwaltung der Meldungen im Entsdebereich zuständigen Ressourcen hin zu anderen Bereichen möglich werden.

Die neue Bestimmung im EntsG, die eine erweiterte Haftung des Erstunternehmers für Forderungen der PK einführt, dürfte für die Kantone keinen zusätzlichen Aufwand verursachen. So können die Kantone schon heute veranlasst sein, die Einhaltung der Sorgfaltspflicht durch den Erstunternehmer zu überprüfen. Es ist allerdings möglich, dass die Kantone diese Überprüfung in Zukunft häufiger vornehmen und gegebenenfalls die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht sanktionieren müssen.

Auswirkungen im öffentlichen Beschaffungswesen

Die Aufwertung der GAV-Bescheinigungen bei kantonalen und kommunalen Bauaufträgen wird das Vergabeverfahren und die Kontrolle der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingung vor dem Zuschlag vereinfachen, wenn ein Unternehmen im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbe tätig ist. Darüber hinaus wird das obligatorische Mitführen von Baustellenausweisen die Kontrollen auf kantonalen und kommunalen öffentlichen Baustellen und damit während der Ausführung des Auftrags erleichtern. Bei Umsetzung dieser Massnahmen ist abgesehen von einem gewissen Schulungs- und Initialaufwand mit geringen indirekten Folgen für die Kantone und Gemeinden zu rechnen, da die Kontrollen der Vollzugsorgane vereinfacht werden.

Die Massnahmen sollen insbesondere verhindern, dass die am inländischen Ort der Leistung massgeblichen Arbeits- und Lohnbedingungen unterschritten werden. Sie haben ansonsten keine besonderen Auswirkungen auf die Situation in urbanen Zentren und Agglomerationen sowie der Berggebiete.

2.3.9.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Für Unternehmen in der Schweiz bringt die Aufdatierung des FZA und die Umsetzung im nationalen Recht gegenüber der heutigen Regelung keine bedeutenden Veränderungen. Die Schweizer Wirtschaft kann weiterhin bei Bedarf Arbeitskräfte aus der EU rekrutieren, was für den Wirtschaftsstandort und die Planungssicherheit der Unternehmen von grosser Bedeutung ist. Damit wird gewährleistet, dass die Zuwanderung auch in Zukunft arbeitsmarktorientiert bleibt. Unternehmen in der Schweiz werden zwar

neu gesetzlich verpflichtet, die Grenzgängerbescheinigung für ihre Arbeitnehmenden aus der EU zu beantragen (s. Ziff. 2.3.8.1.1, Erläuterungen zu Art. 13a VE-AIG), dies entspricht jedoch bereits heute der bestehenden Praxis. 2024 wurden rund 77 500 Grenzgängerbewilligungen erteilt³⁶⁴.

Die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen bleibt gewährleistet und in den reglementierten Berufen werden die Qualifikationen der Arbeitskräfte aus der EU gemäss den bestehenden Bestimmungen überprüft. Damit bleibt die Schweizer Wirtschaft wettbewerbsfähig und innovativ. Auch bleiben beispielsweise Rentenanwartschaften, die auf Beitragszahlungen in einem anderen Land beruhen, gemäss den geltenden Bestimmungen gesichert. Neu wird die Schweiz rechtliche Weiterentwicklungen der EU-Koordinationsregeln dynamisch übernehmen.

Was den Beitrag des FZA zum Wachstum der Schweizer Wirtschaft betrifft, wird auf die Ecoplan-Studie³⁶⁵ (2025) «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I» verwiesen. Der Wegfall der Bilateralen I hätte gemäss dieser Studie bis im Jahr 2045 einen Rückgang des BIP von -4,9 Prozent zur Folge und würde eine Schwächung der Schweizer Wirtschaft und vermehrt Standortverlagerungen verursachen. Das FZA ist aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive das wichtigste bilaterale Abkommen mit der EU. In einer isolierten Betrachtung entspricht der Wegfall des FZA rund drei Vierteln der Summe der Effekte der einzelnen Abkommen der Bilateralen I.³⁶⁶ Insgesamt rechnet die Studie mit Einkommenseinbussen beim Arbeits- und Kapitaleinkommen im Jahr 2045 von - 22,64 Mrd. CHF, wenn das FZA wegfallen würde. Auch aus Sicht der Schweizer Wirtschaftsverbände ist das FZA im Kontext der demografischen Entwicklung in der Schweiz und der sich verstärkenden Nachfrage nach Arbeitskräften von eminenter Bedeutung für die Wirtschaft.

Schutzklausel

Die konkretisierte Schutzklausel bietet der Schweiz die Möglichkeit, geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen, wenn die Anwendung des FZA zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führt. Die Schweiz kann das Verfahren zur Aktivierung der Schutzklausel eigenständig einleiten. Sofern es im GA des FZA keine Einigung über das Vorliegen schwerwiegender Probleme gibt, kann die Schweiz das Schiedsgericht neu ohne Zustimmung der EU anrufen. In bestimmten Situationen, namentlich wenn die Nettozuwanderung gestützt auf das FZA beziehungsweise die Zunahme der Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, der Arbeitslosigkeit oder des Sozialhilfebezugs einen bestimmten Schwellenwert überschreitet, muss der Bundesrat die Anrufung der Schutzklausel immer prüfen. Da die Anrufung der Schutzklausel für die Schweiz je nach Konstellation Vor- und Nachteile hat und je nachdem auch mit Ausgleichsmassnahmen der EU zu rechnen

³⁶⁴ www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Statistik Zuwanderung > 2024 > Jahresstatistik Zuwanderung 2024.

³⁶⁵ www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Grundlagen für die Wirtschaftspolitik.

³⁶⁶ Siehe S.69 Ecoplan (2025) Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Grundlagen für die Wirtschaftspolitik.

ist, muss die Schweiz fallweise abwägen, ob eine Abweichung von Bestimmungen des FZA notwendig und geeignet ist, um vorliegende Probleme zu entschärfen. Im Schutzklauselverfahren sind die Vorgaben für allfällige Ausgleichsmassnahmen bei der Vertragsparteien definiert. Damit werden für die Schweiz die volkswirtschaftlichen Konsequenzen von allfälligen Massnahmen der EU kalkulierbarer.

Auswirkungen im Bereich des EntsG auf die Schweizer Unternehmen

Gestützt auf das Änderungsprotokoll zum FZA haben die Verkürzung der Voranmeldefrist und die Anpassung des Kautionsystems keine Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen. So betreffen die Änderungen nicht direkt die hiesigen Unternehmen, sondern die europäischen Dienstleistungserbringer. Sollten diese Änderungen zu einer signifikanten Zunahme von Betrieben mit Meldepflicht auf dem Schweizer Markt führen, könnten Schweizer Betriebe in den betreffenden Branchen mit einem zunehmenden Wettbewerb konfrontiert sein.

Hinsichtlich der neuen Bestimmungen zur Verwaltungszusammenarbeit mit den ausländischen Behörden im Rahmen des Vollzugs der Begleitmassnahmen, sind die Schweizer Unternehmen ebenfalls nicht direkt von diesen Massnahmen betroffen, solange sie auf nationalem Gebiet tätig sind oder bei der Entsendung von Arbeitnehmenden die in den EU-Ländern geltenden Arbeits- und Lohnbedingungen einhalten. Hingegen wird die Verwaltungszusammenarbeit bei einer Dienstleistungserbringung in der EU durch Schweizer Unternehmen direkte Auswirkungen auf fehlbare Unternehmen haben. Aufgrund der geringen Zahl von Schweizer Unternehmen, die Personal in die EU entsenden, sowie des hohen Lohnniveaus in der Schweiz werden die neuen Bestimmungen zur Verwaltungszusammenarbeit jedoch nur geringfügige Folgen für die Schweizer Unternehmen nach sich ziehen.

Die Massnahmen zur Optimierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens haben keine Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen.

Für die Unternehmen hat die Einführung einer erweiterten Haftung des Erstunternehmers bei Forderungen der PK vor allem zur Folge, dass die präventive Natur der bestehenden Solidarhaftung verstärkt wird. Denn diese Lösung umfasst keine neuen Massnahmen, mit denen sich die Unternehmen von ihrer Haftung befreien könnten. Falls die Erstunternehmer allerdings ihre Vergabeverfahren anpassen sollten, indem sie etwa lieber Subunternehmer auswählen, die eine Kautio hinterlegt haben, könnte diese neue Bestimmung einen gewissen Mehraufwand verursachen. Dieser wäre allerdings geringfügig und dürfte mit der Zeit verschwinden.

Auswirkungen im Bereich des EntsG auf die anderen Wirtschaftsakteure

Die PK der betroffenen Wirtschaftszweige müssen die erforderlichen Anpassungen am Kautionsverfahren vornehmen, um sich an die neuen Bestimmungen zu halten.

Falls das aktuelle Kontrollvolumen sowie die geltenden Bedingungen auch nach der Verkürzung der Voranmeldefrist beibehalten werden sollen, ist es möglich, dass den PK der ave GAV auf Bundesebene zusätzliche Ressourcen gewährt werden müssen. Die zusätzlichen Kosten würden gemäss dem aktuellen Entschädigungsmodus durch den Bund getragen.

Die PK können künftig die ausländischen Behörden um Auskünfte ersuchen, wenn ein Arbeitgeber, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsendet oder ein selbstständiger Dienstleistungserbringer seine Auskunftspflicht nicht erfüllt. Dazu wird den PK dank dem aufdatierten FZA ein Zugriff auf IMI gewährt. Der Initialaufwand für die Einrichtung von IMI bei den regionalen oder zentralen PK dürfte kompensiert werden durch die verbesserten Vollzugsmöglichkeiten gegenüber Dienstleistungserbringern, die wegen Verweigerung von Auskünften eine Kontrolle verunmöglichen.

Die Massnahmen zur Optimierung des Meldeverfahrens werden vor allem durch eine schnellere und effizientere Übermittlung der Meldungen zur Verbesserung der Vollzugstätigkeit der PK beitragen.

Auswirkungen im Bereich des EntsG auf die Gesamtwirtschaft

Die Ergebnisse der Verhandlungen im Rahmen des Änderungsprotokolls zum FZA betreffend die Anpassung des Kautionsystems und die Verkürzung der Voranmeldefrist haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft insgesamt. So ist die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung weiterhin ein relativ beschränktes Phänomen. Das durch diese Dienstleistungserbringer geleistete Arbeitsvolumen – gemessen an der Anzahl Leistungstage – hat in den letzten zwanzig Jahren nie mehr als knapp 1 Prozent der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten ausgemacht. Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung konzentriert sich zudem auf bestimmte Wirtschaftszweige und wirkt sich daher nicht auf alle Schweizer Branchen aus. Gestützt auf das Änderungsprotokoll zum FZA ist keine starke Zunahme der Dienstleistungserbringung und damit des Wettbewerbs zu erwarten. Der Entscheid, Dienstleistungen in der Schweiz zu erbringen, ist von zahlreichen Faktoren abhängig – wie etwa der Konjunktur in der Schweiz oder im Herkunftsland – und nicht nur von der Meldefrist oder der Kautionspflicht.

So werden sich die Anpassungen zur Kautionspflicht für Unternehmen, die in Branchen tätig sind, welche dieses Instrument vorsehen, mit Sicherheit nur geringfügig auf die Gesamtwirtschaft auswirken. Einzig ein Teil der im Baubengewerbe tätigen Branchen kennen heute eine Kautionspflicht. Ausserdem deuten die mit der Meldefrist von 8 Kalendertagen gemachten Erfahrungen darauf hin, dass die Verkürzung der Voranmeldefrist auf 4 Arbeitstage nicht zu einer starken Zunahme von Unternehmen führen wird, die Dienstleistungen in der Schweiz erbringen. Schon heute meldet eine wesentliche Zahl der Dienstleistungserbringer ihre Einsätze deutlich mehr als 8 Kalendertage vor Beginn, was nahelegt, dass die aktuelle Frist für die Unternehmen kein Hindernis für die Dienstleistungserbringung in der Schweiz darstellt. Zudem bieten die aktuellen Bestimmungen den Entsendeunternehmen bereits jetzt die Möglichkeit, ihre Tätigkeit im Notfall auch ohne Voranmeldung auszuüben.

Die neuen Bestimmungen zur Verwaltungszusammenarbeit mit den ausländischen Behörden im Rahmen des Vollzugs des Entsendegesetzes haben keine Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen und die Gesamtwirtschaft.

Die für Entsendeunternehmen neu eingeführte Pflicht, in der Schweiz eine Vertretung des Arbeitgebers zu bezeichnen, die als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner der Vollzugsbehörden dient, verursacht zusätzlichen Aufwand für die Entsendeunterneh-

men. Zudem wird die Pflicht, dass die entsandten Arbeitnehmenden vor Ort über Dokumente verfügen müssen, die die Einhaltung der geltenden Arbeitsbedingungen nachweisen, die Kontrolle der Einhaltung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen vereinfachen und indirekt zu einem fairen Wettbewerb beitragen.

Die zusätzlichen Verbesserungen des Meldeverfahrens werden die Abschwächung der präventiven Wirkungen durch die Anpassungen bei der Kautionspflicht und die Verkürzung der Voranmeldefrist teilweise kompensieren. Die Optimierung des Meldeverfahrens hat jedoch keine Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.

Auswirkungen im Bereich des AVEG auf die Gesamtwirtschaft

Die Gesamtarbeitsverträge (GAV) als Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern tragen zur Stabilisierung der potenziell konfliktbehafteten Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden bei. Die GAV haben damit eine regulierende Funktion und entlasten indirekt den Staat. Der breite Handlungsspielraum der Sozialpartner in Bezug auf die zwingenden Bestimmungen eines GAV erlaubt zudem eine weniger starke Arbeitsmarktregulierung durch den Staat.

Da die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV durch den Staat den Abschluss von GAV begünstigt, besteht ihr Zweck vor allem darin, den sozialen Frieden sowie gewisse Mindeststandards bei den Arbeits- und Lohnbedingungen zu fördern. Die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV verfolgt zwei Ziele: einerseits die bestehenden Verträge gegen Niedriglohnkonkurrenz zu schützen, andererseits auch eine wirtschaftliche Benachteiligung der Aussenseiter zu vermeiden. Denn während die wirtschaftlichen Auswirkungen bei der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV für die Mitgliedsbetriebe der Unterzeichnerverbände des Vertrags auf den ersten Blick erträglich sein sollten, kann die Situation für die Aussenseiterbetrieben schwieriger sein. Die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV und der entsprechenden Mindestlöhne bedeutet für diese Aussenseiterbetriebe gewissermassen, dass der Grundsatz der freien Lohnverhandlung aufgegeben wird. Da es nicht das Ziel der Allgemeinverbindlicherklärung ist, unliebsame Konkurrenten zu eliminieren oder Hindernisse für den Marktzugang zu errichten, hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen ein GAV allgemeinverbindlich erklärt werden kann, im Gesetz (AVEG) klar festgelegt.

Die neue Massnahme zur Stabilisierung der Anzahl ave GAV wird die Sozialpartnerschaft stärken. Sie hat keinerlei Auswirkungen auf Unternehmen und Wirtschaftszweige, die keinem ave GAV unterstehen. Aussenseiterbetriebe werden zwar von der Massnahme betroffen sein, müssen aber bei einem ave GAV auch heute schon dessen zwingenden Bestimmungen einhalten. Die neue Massnahme führt nicht zu mehr Unternehmen, die einem ave GAV unterstellt sind, wird aber helfen zu vermeiden, dass gewisse Wirtschaftszweige über gar keine zwingenden Bestimmungen für die Arbeits- und Lohnbedingungen verfügen, obwohl sie bisher solchen unterstanden. Abgesehen davon bleiben die sonstigen Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV unverändert. Eine Allgemeinverbindlicherklärung darf dem Gesamtinteresse nicht zuwiderlaufen und die berechtigten Interessen anderer Wirtschaftspruppen und Bevölkerungskreise nicht beeinträchtigen. Mit dieser Massnahme

zur Stabilisierung der aktuellen Situation sind insgesamt nur geringe Auswirkungen zu erwarten.

Auswirkungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens

Die Massnahmen zur Aufwertung der GAV-Bescheinigungen für Anbieterinnen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie für ihre allfälligen Subunternehmerinnen und die Pflicht zum Mitführen von Baustellenausweisen auf öffentlichen Baustellen dürfen nur geringe Auswirkungen auf die Unternehmen haben.

Den Anbieterinnen in den genannten Branchen steht das Instrument der GAV-Bescheinigung bereits heute zur Verfügung, um beim Einsatz einer Subunternehmerin im Rahmen der Solidarhaftung nachzuweisen, dass die geltenden Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten werden. Ebenso besteht für Anbieterinnen in den genannten Branchen schon jetzt die Möglichkeit, Baustellenausweise zu bestellen. Sie werden somit auf bereits bestehende Instrumente zurückgreifen können, während Anbieterinnen, die in Branchen tätig sind, in denen dieses Instrument nicht verfügbar ist, sich weiterhin auf die Selbstdeklaration stützen können. Durch die Verwendung der GAV-Bescheinigung kann jedoch sichergestellt werden, dass beim Vergabeverfahren nur Firmen ohne offene Verstösse berücksichtigt werden.

Die Sozialpartner haben ein ausweisbasiertes Kontrollsystem eingerichtet. Sie sorgen selbst dafür, dass die Ausweise aktuell sind, und stellen dabei sicher, dass die Bedingungen stets eingehalten werden. Das obligatorische Mitführen von Baustellenausweisen in den Branchen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes vereinfacht die Kontrollen für die paritätischen Kommissionen vor Ort und verringert damit den administrativen Aufwand für die kontrollierten Unternehmen. Die Baustellenausweise müssen zudem auch für ausländische Unternehmen einfach erhältlich sein und dürfen keinen Hinderungsgrund für eine Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen sein.

Auswirkungen einer Verbesserung des Kündigungsschutzes

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft lassen sich nicht im Detail beziffern, dürfen sich aber in einem sehr geringen Mass bewegen. Ein verbesserter Kündigungsschutz für gewählte Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter, Mitglieder eines Organs einer Personalvorsorgeeinrichtung und Mitglieder nationaler Branchenvorstände, die im Rahmen eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages tätig sind, wird nur Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten betreffen (entspricht rund 2% der Unternehmen in 2022) und sofern überhaupt eine Arbeitnehmervertretung im Betrieb besteht. Die Massnahme dürfte den flexiblen Arbeitsmarkt in der Schweiz kaum einschränken.

2.3.9.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es ist nicht davon auszugehen, dass das Änderungsprotokoll zum FZA die Zuwanderung von der EU in die Schweiz im Vergleich zu heute verstärkt und die soziale Sicherheit in grösserem Ausmass zusätzlich belastet. Die Zuwanderung im Rahmen des FZA bleibt arbeitsmarktorientiert. Ausschlaggebend für die Höhe der Zuwanderung

ist demnach insbesondere der Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften, welcher aufgrund des in der Schweiz herrschenden Arbeitskräftemangels sowie des demografischen Wandels (Alterung der Gesellschaft) nicht im Inland gedeckt werden kann.

Im Rahmen des jährlichen Observatoriumsberichts zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU³⁶⁷ kann bis anhin keine Verdrängung von Schweizer Arbeitskräften durch Arbeitnehmende aus der EU festgestellt werden. Durch die Personenfreizügigkeit wandern Personen im erwerbsfähigen Alter aus der EU in die Schweiz ein, was positive Effekte auf die Finanzierung der Altersvorsorge hat. Gemäss dem am 24. Juni 2024 publizierten 20. Observatoriumsbericht zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU finanzierten 2021 Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten beispielsweise die 1. Säule (AHV und IV) mit 26,3 Prozent der Beiträge, sie beziehen jedoch nur 13,4 Prozent der individuellen Leistungen der 1. Säule.

Das Änderungsprotokoll zum FZA führt nicht nur zu weitergehenden Rechten von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz, es führt auch zu einer Verbesserung der Rechtstellung der fast 466 000 Schweizerinnen und Schweizer³⁶⁸, die in der EU ihren Ruhestand verbringen, dort erwerbstätig sind oder studieren. Auch sie profitieren von weitergehenden Ansprüchen und Rechten aus dem Änderungsprotokoll zum FZA, wenn sie beispielsweise arbeitslos werden oder das Daueraufenthaltsrecht erlangen. Dadurch werden die Karriere- und Lebensgestaltungsmöglichkeiten von Schweizer Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen erweitert und vereinfacht.

2.3.9.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat namentlich in Bezug auf die Umwelt keine weiteren Auswirkungen.

2.3.10 Rechtliche Aspekte der Protokolle

Dieser Abschnitt behandelt das Änderungsprotokoll zum FZA. Ausführungen zum IP - FZA finden sich unter Ziffer 2.1.9, es sei denn es wird nachstehend ausdrücklich auf das IP-FZA Bezug genommen.

2.3.10.1 Verfassungsmässigkeit der Protokolle

2.3.10.1.1 Zuständigkeit

Das Änderungsprotokoll zum FZA stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist die Bundesversammlung für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24

³⁶⁷ www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikation > Arbeit > Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen > Observatoriumsberichte.

³⁶⁸ Siehe Ausländerschweizerstatistik des BFS, www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Migration und Integration > Auslandschweizer/-innen.

Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁶⁹ [ParlG]; Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁷⁰ [RVOG]).

Beim Änderungsprotokoll zum FZA handelt es sich nicht um einen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Insbesondere geht das Änderungsprotokoll über die in Artikel 100 AIG vorgesehenen Geltungsbereiche hinaus, in denen der Bundesrat Abkommen im Migrationsbereich abschliessen kann. Es handelt sich des Weiteren auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Zudem erfordert die Umsetzung des Änderungsprotokolls zum FZA die Anpassung von Bundesgesetzen. Das Änderungsprotokoll zum FZA ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Verfassungsmässigkeit des Institutionellen Protokolls zum FZA wird in Ziffer 2.1.9.1 erläutert.

2.3.10.1.2 Verfassungsbestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung (Art. 121 BV)

Das Änderungsprotokoll zum FZA schliesst die Anwendung neuer Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der strafrechtlichen Landesverweisung aus (s. neuer Art. 7*h e contrario* FZA und Art. 5 Abs. 7 des IP-FZA). So haben sich die EU und die Schweiz darauf geeinigt, dass die Schweiz den verstärkten Ausweisungsschutz aus der Richtlinie 2004/38/EG (Art. 28 Abs. 2 und 3) sowie die einschlägige Rechtsprechung des EuGH nicht übernimmt. Weiter muss die Schweiz die in Artikel 33 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehenen Verfahren zur Überprüfung einer Ausweisungsverfügung von Amtes wegen nicht anwenden, da es sich in Bezug auf das geltende FZA (von 1999) um neue Verpflichtungen handelt. Das Änderungsprotokoll verlangt, dass anstelle von Artikel 33 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG die im geltenden FZA vorgesehenen Garantien, namentlich Artikel 3 der Richtlinie 64/221/EWG³⁷¹ und die einschlägige Rechtsprechung des EuGH im Sinne von Artikel 16 des FZA von 1999, Anwendung finden. Durch diese zwei vertraglich zugesicherten Ausnahmen (zu den Art. 28 Abs. 2 und 3 und Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG) behält die Schweiz in diesem Bereich die Verpflichtungen aus dem geltenden FZA bei, geht aber nicht darüber hinaus. Damit ist das Änderungsprotokoll auch verfassungskonform.

Die Verpflichtungen aus dem FZA von 1999 wurden mit der Richtlinie 2004/38/EG, insbesondere in deren Artikeln 27 und 32, kodifiziert und präzisiert. Es ist bekannt, dass diese bereits vor dem Änderungsprotokoll vorhandenen Verpflichtungen in einem Spannungsverhältnis zur Vorgabe von Artikel 121 Absätze 3 und 5 BV stehen.

³⁶⁹ SR 171.10

³⁷⁰ SR 172.010

³⁷¹ Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850.

So verlangt Artikel 27 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG zu prüfen, ob eine Ausweisung aufgrund einer tatsächlichen, gegenwärtigen und erheblichen Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, erforderlich ist, so wie dies in Artikel 5 Anhang I des FZA von 1999 in Verbindung mit der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH vorausgesetzt wird (s. Art. 16 FZA von 1999). Nach derselben Bestimmung begründen strafrechtliche Verurteilungen nicht automatisch eine Ausweisung; der Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss gewahrt werden, auch bei der Bestimmung der Dauer des Einreiseverbots. Diese Bedingungen stehen im Widerspruch zum Wortlaut von Artikel 121 Absätze 3 und 5 BV, insbesondere in Bezug auf die automatische Ausweisung und das Einreiseverbot von mindestens fünf Jahren bei bestimmten strafrechtlichen Verurteilungen (s. auch Erläuterungen unter Ziff. 2.3.6.2.2). Ein Widerspruch, der sich übrigens in den innerstaatlichen Umsetzungsbestimmungen zu einem grossen Teil wiederfindet (s. Art. 66a ff. StGB und Art. 49a ff. MStG). Dabei handelt es sich jedoch um Spannungen, die bereits vor dem vorliegenden Änderungsprotokoll zum FZA bestanden.

Die Frage, ob die strafrechtliche Landesverweisung mit dem geltenden FZA vereinbar sei, wurde bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative aufgeworfen.³⁷² Es wurde bewusst in Kauf genommen (und auch transparent kommuniziert), dass die Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung möglicherweise nicht FZA-konform seien und hieraus Vertragsverletzungen resultieren könnten.³⁷³ Die Spannungen gegenüber dem bestehenden Recht befinden sich jedoch hauptsächlich auf normativer Ebene. Bisher hat das Bundesgericht keine Unvereinbarkeit zwischen dem geltenden FZA und den Massnahmen festgestellt, die auf der Grundlage der Bundesverfassung und des Strafgesetzbuches ergriffen wurden. Dies ist insbesondere auf die Anwendung der Härtefallklausel (Art. 66a Abs. 2 StGB) zurückzuführen.

Die vertraglich verankerten Ausnahmen betreffen ausserdem nicht das Recht der betroffenen Person, nach einem angemessenen Zeitraum, spätestens aber drei Jahre nach Vollzug der Landesverweisung, ein Gesuch auf Überprüfung und Aufhebung des Einreiseverbots zu stellen (Art. 32 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG). Das Recht auf Überprüfung innerhalb eines angemessenen Zeitraums ergibt sich aus der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, die für die Schweiz nach Artikel 16 des FZA von 1999 verbindlich ist. Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG begründet demnach keine neuen Verpflichtungen für die Schweiz, sondern kodifiziert lediglich eine bestehende Überprüfungspflicht mit vorgegebenen Fristen.

Dieses Recht steht möglicherweise in einem Spannungsverhältnis zur Vorgabe von Artikel 121 Absatz 5 BV, wonach Ausländerinnen und Ausländer, die ihr Aufenthaltsrecht nach Artikel 121 Absatz 3 BV verlieren, mit einem Einreiseverbot von mindestens fünf Jahren zu belegen sind. Artikel 121 Absatz 5 BV regelt jedoch nur den

³⁷² Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. November 2010 («Ausschaffungsinitiative» und Gegenentwurf der Bundesversammlung; «Steuergerechtigkeits-Initiative»), BBl **2011** 2771.

³⁷³ S. Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), BBl **2013** 5975, 6056 f. und 6059.

(anfänglichen) Entscheid über die Ausweisung und das Einreiseverbot. Eine spätere Überprüfung oder die Aufhebung eines solchen Entscheids können als separate Rechtsfragen betrachtet werden, die nicht durch Artikel 121 Absatz 5 BV geregelt sind. Letzterer schliesst also die Möglichkeit der Überprüfung eines Einreiseverbots nicht aus. Die bestehenden Spannungen gegenüber Artikel 121 Absätze 3 und 5 BV bleiben hingegen in Bezug auf die in Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehenen Überprüfungskriterien vorhanden. Diese Überprüfung setzt nämlich eine Analyse der Gültigkeit des Ausweisungsentscheids anhand der Kriterien des FZA voraus (s. insb. Art. 27 der Richtlinie 2004/38/EG), wobei diese in einem Spannungsverhältnis zu Artikel 121 Absätze 3 und 5 BV stehen.

Da die Bestimmungen des Änderungsprotokolls zum FZA die Verpflichtungen aus dem FZA von 1999 nur kodifizieren und keine materielle Änderung des Abkommens im Bereich der strafrechtlichen Landesverweisung vorsehen, kann die Schweiz die Verpflichtungen der Richtlinie 2004/38/EG (insb. die Art. 27 und 32 Abs. 1) ohne Verfassungsänderung übernehmen.

Diese Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG sind direkt anwendbar und es obliegt wie bis anhin den Gerichten, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen zu prüfen.

2.3.10.1.3 Verfassungsbestimmungen zur Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV)

Gemäss Artikel 121a Absatz 4 BV *«dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen»*. Diese Bestimmung betrifft nur neue Verträge beziehungsweise alle völkerrechtlichen Verträge zwischen der Schweiz und anderen Staaten oder internationalen Organisationen, die neue völkerrechtliche Verpflichtungen oder Änderungen von bestehenden Verträgen enthalten. Verträge verstossen gegen Artikel 121a BV, wenn sie mit den in Absatz 1, 2 oder 3 verankerten Anforderungen nicht vereinbar sind. Es dürfen also keine Verträge abgeschlossen werden, welche die Schweiz daran hindern würden, die Zuwanderung über die Anwendung von Höchstzahlen und Kontingenten eigenständig zu steuern, oder welche die Anwendung der in Absatz 3 verankerten Kriterien verbieten würden. Ob internationale Verpflichtungen im Widerspruch zu Artikel 121a BV stehen, hängt folglich von der Auslegung dieses Verfassungsartikels ab.

Absatz 1 beschränkt den persönlichen Anwendungsbereich der Bestimmung auf Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz zuwandern, das heisst diejenigen, die ihr Land verlassen, um sich dauerhaft in der Schweiz aufzuhalten, nicht aber auf jene, die bereits in die Schweiz eingewandert sind. Artikel 121a Absatz 4 BV verbietet folglich nicht den Abschluss von Verträgen zu anderen Aufenthaltsarten, welche nicht unter den Begriff der «Zuwanderung» fallen. So ist es mit Artikel 121a BV insbesondere auch vereinbar, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, wenn diese bezwecken, die Rechtsstellung von ausländischen Personen zu verbessern, welche sich bereits in der Schweiz befinden.

Die in Artikel 121a Absatz 1 BV geforderte Eigenständigkeit bei der Steuerung der Zuwanderung bedeutet, dass die Schweiz selbst über die Art und den Umfang der

Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern entscheidet, ohne andere Staaten, internationale Organisationen oder supranationale Gemeinschaften miteinzubeziehen. Mit eigenständiger Steuerung der Zuwanderung ist gemeint, dass die Schweiz in quantitativer und qualitativer Hinsicht alleine entscheidet und nicht durch völkerrechtliche Verpflichtungen dazu gebracht werden kann, die Kontrolle über die Zuwanderung zu verlieren oder zu übertragen. Artikel 121a BV bezweckt die eigenständige Steuerung der Zuwanderung, sieht aber keine fixe Obergrenze der Zuwanderung vor. Es ist insbesondere auch zulässig, bestehende Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des dualen Zulassungssystems der Schweiz zu nutzen (s. dazu die nachfolgenden Ausführungen zur Teilübernahme der Richtlinie 2004/38 EG in diesem Kapitel).

Verträge, in denen es hauptsächlich oder teilweise um die Regelung der Zuwanderung geht, sind also nicht grundsätzlich verboten. Selbst im Zuwanderungsbereich verbietet diese Verfassungsbestimmung nicht jeden neuen Vertrag, der Ausländerinnen und Ausländern von der Anwendung von Höchstzahlen oder Kontingenten ausnimmt oder ihnen Freizügigkeitsrechte verleiht. Abkommen, die einem eng begrenzten Personenkreis Freizügigkeitsrechte einräumen, stellen die Eigenständigkeit der Schweiz nicht in Frage. Solche Abkommen können mit der in Artikel 121a Absatz 2 BV geforderten Begrenzung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente vereinbar sein, wenn die Zuwanderung gering ist und eine allfällige Zunahme derselben im Rahmen der Kontingentierung für Drittstaatsangehörige berücksichtigt werden kann. Es ist somit zulässig, völkerrechtliche Abkommen abzuschliessen, solange die Schweiz die Kontrolle über die Zuwanderung nicht verliert und solange diese Verträge die Möglichkeit der Schweiz, die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente zu steuern, weitgehend unberührt lassen³⁷⁴.

Artikel 121a Absatz 3 BV legt gewisse Kriterien für eine qualitative Steuerung der Zuwanderung von erwerbstätigen Personen fest. Die Kontingente sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Inländerinnen und Inländer auszurichten. Der betreffende Absatz 3 enthält überdies eine nicht abschliessende Liste von massgebenden Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit (Gesuch eines Arbeitgebers, Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage; s. Ziff. 2.3.6.2.2, Erläuterungen zu Art. 5/FZA). Diese Kriterien sind auch im Lichte von Absatz 1 auszulegen, der mit der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung das Hauptziel der Bestimmung festhält. Wenn die neuen internationalen Verpflichtungen nur eine geringe Anzahl von Personen betreffen, haben sie nur eine geringfügige Auswirkung auf die globale Zuwanderung und dementsprechend auf die Zuwanderung von erwerbstätigen Personen.

Im vorliegenden Fall geht es also darum zu prüfen, ob durch das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls neue Ansprüche auf Zuwanderung geschaffen werden und ob diese neuen Ansprüche im Vergleich zum FZA von 1999 mit einer eigenständigen

³⁷⁴ Dies war beispielsweise der Fall bei den Freihandelsabkommen mit Japan (SR 0.946.294.632) und China (SR 0.946.292.492). Zudem wurde davon ausgegangen, dass auch Migrationspartnerschaften und Stagiaires-Abkommen die Eigenständigkeit nicht beeinträchtigen.

Steuerung der Zuwanderung, die sich auf quantitative und qualitative Massnahmen stützt, in Einklang gebracht werden können.

Im Rahmen des vorliegenden Abkommenspakets mit der EU schafft, in Bezug auf das FZA von 1999, einzig die Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG neue Aufenthaltsrechte für Ausländerinnen und Ausländer, die im Sinne von Artikel 121a BV in die Schweiz einwandern. Die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union betrifft zwar auch den Zugang zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz, sie bringt jedoch keine neuen Verpflichtungen für die Schweiz mit sich, da sie nur die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68³⁷⁵ kodifiziert, die inhaltlich im Anhang I des geltenden FZA übernommen wurden. Das Protokoll zu Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen) wird in das FZA aufgenommen, Bewilligungen für Langzeitaufenthalte (Niederlassungsbewilligungen) liegen gemäss diesem Protokoll aber ausserhalb des Geltungsbereichs des FZA. Auch dieses Protokoll verstösst nicht gegen Artikel 121a BV, da nicht die Zuwanderung in die Schweiz betrifft, sondern die Voraussetzungen für die Erlangung einer Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von fünf Jahren für Personen, die bereits in die Schweiz eingewandert sind. Die übrigen in das FZA aufgenommenen Erlasse der EU betreffen andere Aspekte der Personenfreizügigkeit wie das Ausweisformat, den gerichtlichen Schutz der Freizügigkeitsrechte, die soziale Sicherheit oder die Entsendung von Arbeitnehmenden.

Durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG geht die Schweiz neue Verpflichtungen ein, die sich im Sinne von Artikel 121a BV auf die Zuwanderung in die Schweiz auswirken können, nämlich Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG. Die anderen Bestimmungen der Richtlinie beziehen sich hingegen auf Rechte, die entweder nicht die Zuwanderung im Sinne von Artikel 121a BV betreffen oder materiell den Rechten des geltenden FZA entsprechen. Folglich muss nur die Vereinbarkeit dieser beiden Bestimmungen aus der Richtlinie 2004/38/EG mit Artikel 121a BV geprüft werden.

Im Vergleich zum FZA von 1999 erweitert oder erleichtert die Richtlinie 2004/38/EG den Familiennachzug und die damit verbundenen Rechte in verschiedenen Punkten. Der Kreis der Personen, die Anspruch auf Familiennachzug haben, wurde erweitert auf eingetragene Partner (Art. 2 Nr. 2 Bst. b der Richtlinie 2004/38/EG), unterhaltsberechtigten Verwandten in aufsteigender Linie von Personen in eingetragener Partnerschaft (Art. 2 Nr. 2 Bst. d der Richtlinie 2004/38/EG) sowie auf Nachkommen von Personen in eingetragener Partnerschaft, die unter 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird (Art. 2 Nr. 2 Bst. c der Richtlinie 2004/38/EG). Weiter wird der Personenkreis, der einen erleichterten Familiennachzug geltend machen kann, erweitert (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 Bst. a und b der Richtlinie 2004/38/EG) und die Pflichten des Aufnahmestaates bei der Prüfung der persönlichen Umstände und Begründung von Ablehnungen ausgeweitet. Ausserdem erwähnt die Richtlinie 2004/38/EG die Bedingung einer angemessenen Wohnung beim Familiennachzug nicht mehr.

³⁷⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2–12.

Die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG enthält daher Bestimmungen, die sich im Vergleich zum FZA von 1999 auf die Zuwanderung in die Schweiz im Sinne von Artikel 121a BV auswirken können. Im Vergleich zur Anzahl der Personen, die gestützt auf das FZA von 1999 Anspruch auf Einreise und Aufenthalt haben, ist davon auszugehen, dass es sich um eine vernachlässigbare Anzahl von zusätzlichen Personen handelt, die aufgrund der neuen Rechte aus der Richtlinie 2004/38/EG in die Schweiz einwandern würden. Auf jeden Fall wird diese Zahl nicht so gross sein, dass sie eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung im Sinne von Artikel 121a Absatz 1 BV unmöglich machen würde. Im dualen Zulassungssystem der Schweiz kann zudem einer allfälligen, daraus entstehenden Zunahme der Zuwanderung durch Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten durch eine Anpassung der jährlichen Höchstzahlen oder der Kontingente für Drittstaatsangehörige Rechnung getragen werden.

Die neuen Rechte, die sich aus der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG ergeben, stehen deshalb nicht im Widerspruch zu den Verfassungsbestimmung über die Steuerung der Zuwanderung.

Das geänderte FZA verpflichtet die Schweiz und die EU auch zur dynamischen Integration künftiger Rechtsakte der EU in die Anhänge des Abkommens, wenn diese in den Geltungsbereich des Abkommens fallen und keine zwischen den Vertragsstaaten vereinbarten Ausnahmen betreffen. Dieser vom GA getroffene Integrationsentscheid hat zur Folge, dass der betreffende Rechtsakt in die schweizerische Rechtsordnung übernommen wird. Dabei wird es sich jeweils um einen internationalen Rechtsakt zur Änderung des vorliegenden Abkommens handeln. Die Übernahme geschieht allerdings nicht automatisch, da jeder im Anhang des Abkommens hinzugefügte Rechtsakt der EU nur nach einvernehmlichem Beschluss durch die Vertretungen der beiden Vertragsparteien im GA übernommen werden kann. Die Schweiz kann also beschliessen, auf die Übernahme eines Rechtsakts zu verzichten. In diesem Fall könnte es allerdings zu Streitigkeiten zwischen den beiden Vertragsparteien kommen, die dann im GA behandelt werden müssten. Gelingt es dem GA nicht, die Streitigkeiten innerhalb von drei Monaten beizulegen, könnte die EU von einem Schiedsgericht feststellen lassen, dass die Schweiz gegen ihre Verpflichtungen verstossen hat, worauf die EU Ausgleichsmassnahmen gegen die Schweiz ergreifen könnte, die nicht nur das FZA, sondern auch alle anderen Binnenmarktabkommen zwischen der Schweiz und der EU betreffen können. Mit dieser neuen völkerrechtlichen Verpflichtung wird die Schweiz also nicht automatisch alle neuen Rechtsakte der EU übernehmen müssen, wenn diese mit Artikel 121a BV nicht vereinbar sind. Daraus ergibt sich, dass die Schweiz durch die Genehmigung des Änderungsprotokolls zum FZA neue internationale Verpflichtungen nicht eingeht, wenn diese zu einem Verlust oder einer Übertragung der Kontrolle über die Zuwanderung führen würden. Sie bleibt dadurch in der Lage, die Zuwanderung in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu steuern. Diese Änderung des FZA ist somit auch mit Artikel 121a Absatz 4 BV vereinbar.

2.3.10.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

2.3.10.2.1 Zuständigkeit

Die Erlassentwürfe zur Umsetzung des Änderungsprotokolls zum FZA stützen sich im Wesentlichen auf Artikel 121 BV, welcher dem Bund die Kompetenz im Ausländerbereich erteilt. Im Bereich des Anhangs II FZA (berufliche Vorsorge) stützen sie sich auf Artikel 113 BV sowie auf Artikel 122 BV (Personalfürsorgestiftungen), und im Bereich der Anerkennung der Berufsqualifikationen auf Artikel 95 Absatz 1 sowie Artikel 117a Absatz 2 Buchstabe a BV.

Die Entwürfe zum EntsG stützen sich auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstaben a und b BV, jene zum Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen hingegen auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstaben d BV.

2.3.10.2.2 Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)

Durch die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG wird die Meldepflicht für kurzfristige Erwerbstätigkeit auch für Schweizer Staatsangehörige gelten (s. Ziff. 2.3.8.4.1). Neu unter die Meldepflicht fallen Schweizerinnen und Schweizer, die entweder in einem EU-Mitgliedstaat wohnen und in der Schweiz für höchstens 90 Arbeitstage im Kalenderjahr eine grenzüberschreitende Dienstleistung erbringen, oder die für höchstens drei Monate in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Zweck der Meldung ist es, den Status von Selbstständigen oder bei Arbeitnehmenden die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu überprüfen und Scheinselbstständigkeit zu bekämpfen. Damit erhalten Schweizer Staatsangehörige denselben Schutz wie Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten.

Es handelt sich dabei um ein deklaratorisches Verfahren, was bedeutet, dass das Fehlen einer Meldung nicht dazu führt, dass die Ausübung der Erwerbstätigkeit eingeschränkt oder verboten würde. Diese Meldepflicht behindert weder den freien Wettbewerb noch schützt sie gewisse Wirtschaftsbranchen. Somit verstösst die Ausweitung der Meldepflicht auf Schweizer Staatsangehörige auch nicht gegen Artikel 94 Absatz 4 BV.

Damit werden die freie Berufswahl sowie der freie Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung nicht tangiert und die Wirtschaftsfreiheit bleibt gewährleistet.

2.3.10.2.3 Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe liegt grundsätzlich im Kompetenzbereich der Kantone (Art. 115 BV). Der Bund kann jedoch sozialhilferechtliche Bestimmungen erlassen, sofern die betreffende Massnahme zur Durchsetzung eines wichtigen ausländerpolitischen Ziels notwendig erscheint, nicht im Konflikt steht mit anderen ausländerpolitischen Zielen, in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt ist und den Kernbereich der kantonalen Sozialhilfekompetenz unberührt lässt (Art. 121 Abs. 1 BV). Als wichtige ausländerpolitische Ziele anerkannt sind insbesondere die Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland (für bestimmte Personengruppen) oder auch die

rasche Integration von Personengruppen mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz. Es muss sich also um ein besonders gewichtiges Ziel handeln, das eine breite Unterstützung genießt.³⁷⁶

Die Senkung der Attraktivität der Schweiz für bestimmte Personenkategorien, die eine finanzielle Belastung darstellen, kann als Ziel der Ausländerpolitik betrachtet werden und steht nicht im Konflikt mit anderen ausländerpolitischen Zielen.

Folglich kann der Bund gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 BV Einschränkungen des Anspruches auf Sozialhilfe für zusätzliche Personenkategorien gesetzlich regeln, wenn damit das oben erwähnte Ziel verfolgt wird. Artikel 41c VE-AIG regelt, welche Personenkategorien auch mit der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können und bewegt sich innerhalb der Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Sozialhilfe (s. Ziff. 2.3.8.1.1, Erläuterungen zu Art. 41c VE-AIG). Der Sozialhilfeausschluss von bestimmten Kategorien von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten während den ersten Monaten ihres Aufenthalts ist in seiner inhaltlichen und zeitlichen Wirkung begrenzt und lässt den Kernbereich der kantonalen Kompetenz unberührt. Artikel 41c VE-AIG verankert den Sozialhilfeausschluss ebenfalls für Personen, die sich mehr als drei Monate in der Schweiz aufhalten (und dabei weder den Status als Erwerbstätige haben noch Familienangehörige sind oder das Recht auf Daueraufenthalt erworben haben). Indem das Bundesgesetz vorsieht, dass die Kantone Ausnahmen in ihrer Gesetzgebung festlegen, wird die kantonale Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe angemessen berücksichtigt.

2.3.10.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

2.3.10.3.1 Bilaterale Abkommen mit EU-Mitgliedstaaten in anderen Bereichen als der sozialen Sicherheit und der Steuerabkommen

Das Änderungsprotokoll zum FZA hat keine Auswirkungen auf das Verhältnis zu anderen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und EU-Mitgliedstaaten. Diese bleiben weiterhin in Kraft und unverändert bestehen.

Die Schweiz und die EU haben sich auf eine Harmonisierung bezüglich der Erteilung der Niederlassungsbewilligung geeinigt. Alle Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten erhalten diese neu nach einem rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren (s. Ziff. 2.3.6.4). Von der Harmonisierung betroffen ist

³⁷⁶ Siehe Bericht des Bundesrates von Juni 2019 «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten», Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017, S. 12, <https://www.parlament.ch/de > Suche > 17.3260 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses>.

jedoch einzig der vorgängige Aufenthalt von fünf Jahren. Hingegen bleiben die bestehenden Niederlassungsvereinbarungen, die die Schweiz mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten³⁷⁷ abgeschlossen hat, weiterhin in Kraft.

In Bereichen, in denen ein spezielles Dienstleistungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU bereits besteht (z.B. das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen) oder künftig abgeschlossen wird, darf die gestützt auf diese Abkommen erfolgende Dienstleistungserbringung nicht durch Bestimmungen über den freien Personenverkehr behindert werden.

In Bezug auf die bilateralen Sozialversicherungs- und Steuerabkommen gilt die aktuelle Regelung des FZA (Art. 20 und 21) unverändert weiter. Mit den rein formellen Änderungen von Artikel 21 wird lediglich bezweckt, die Bestimmung an den aktuellen internationalen Steuerkontext anzupassen. Diese Änderungen, insbesondere jene im Artikel 21 Absatz 2 des Änderungsprotokolls zum FZA, haben keine Auswirkungen auf den materiellen Geltungsbereich der Bestimmung.

2.3.10.3.2 EFTA-Übereinkommen

Das Änderungsprotokoll zum FZA ist vereinbar mit dem revidierten EFTA-Übereinkommen vom 21. Juni 2001. Das Protokoll findet nur im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten, nicht aber im Verhältnis zu den EFTA-Staaten Anwendung. Zwischen der Schweiz und den EFTA-Staaten gelten im Bereich der Personenfreizügigkeit daher weiterhin die im Anhang K des EFTA-Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen, die mit dem geltenden FZA weitgehend übereinstimmen.

Um weiterhin möglichst einheitliche Regeln zwischen den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wird eine Anpassung des Anhangs K des EFTA-Übereinkommens an die im Rahmen des Pakets Schweiz-EU vorgenommen Änderungen des FZA zu prüfen sein.

2.3.10.3.3 GATS/WTO

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welt handelsorganisation (WTO) schreibt die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel (Art. II) vor, unter welcher jedem anderen Mitgliedstaat der WTO eine gleich vorteilhafte Behandlung zu gewähren ist, vorbehaltlich eines Abkommens zwischen den Vertragsparteien, das den Handel mit Dienstleistungen im Sinne von Artikel V GATS horizontal abdeckt, oder einer Ausnahme im Sinne von Artikel II Absatz 2 GATS. Sowohl die Schweiz als auch die EU haben in Bezug auf die Massnahmen ihrer bilateralen Abkommen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen eine solche Ausnahme geltend gemacht. Das Änderungsprotokoll zum FZA kann somit als mit den Verpflichtungen der Schweiz aus dem GATS vereinbar betrachtet werden.

³⁷⁷ Siehe Ziffer 0.2.1.3.1 der Weisungen und Erläuterungen des Staatssekretariats für Migration SEM zum I. Ausländerbereich (Weisungen AIG), Stand am 1. Januar 2025, abrufbar unter www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich.

2.3.10.3.4 EMRK und UNO-Pakt II

Die Verpflichtungen der Schweiz aus der Konvention vom 4. November 1950³⁷⁸ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie auch aus dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966³⁷⁹ über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) bleiben durch das neue Abkommen mit der EU unberührt.

2.3.10.3.5 Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Die Schweiz hat 1999 das Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen von 1949³⁸⁰ ratifiziert. 2003 hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) bei einem der IAO-Kontrollorgane, dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit, gegen die Schweiz eine Klage wegen Verletzung der Gewerkschaftsrechte eingereicht. Gestützt auf das IAO-Übereinkommen Nr. 98 beanstandet der SGB den unzureichenden Schutz der Delegierten sowie der Vertreterinnen und Vertreter von Gewerkschaften in der Schweiz.

Schon 2004 anerkannte die IAO die Vorwürfe des SGB als begründet und forderte die Schweiz auf, ihr privates Arbeitsrecht anzupassen. 2006 wurde dieser Fall an der Internationalen Arbeitskonferenz im Rahmen des Normenausschusses behandelt.

Im Jahr 2010 schickte der Bundesrat einen Vorentwurf zur Teilrevision des Obligationenrechts in die Vernehmlassung, der die Erhöhung der Sanktion von sechs auf zwölf Monatslöhne vorsah. Dieser Vorentwurf wurde äusserst kontrovers beurteilt und führte zu diametral entgegengesetzten Stellungnahmen.

Nachdem im Jahr 2015 mehrere Studien in Auftrag gegeben sowie 2017 verschiedene Seminare organisiert worden waren und ein Versuch, eine Einigung zwischen den Sozialpartnern zu erzielen, erfolglos verlaufen war, wurde 2020 eine unabhängige externe Mediation eingeleitet. Ende 2023 wurde diese Mediation ausgesetzt, obwohl ein konkretes Ergebnis auf dem Tisch lag.

Gemäss den letzten Äusserungen der IAO zu dieser Angelegenheit hofft der Ausschuss, dass die laufende Mediation zu einer Einigung führen werde, und fordert die Regierung auf, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Gesetzgebung und die Rechtspraxis zum Schutz vor gewerkschaftsfeindlichen Kündigungen vollumfänglich mit dem Übereinkommen Nr. 98 im Einklang stehen. Sofern kein Konsens gefunden werden kann, sei es an der Regierung, die notwendigen Entscheidungen zu treffen, damit die von ihr ratifizierten internationalen Übereinkommen eingehalten werden.

³⁷⁸ SR 0.101

³⁷⁹ SR 0.103.2

³⁸⁰ SR 0.822.719.9

Gestützt auf die Ergebnisse der Mediation und die letzten Äusserungen der IAO schlägt der Bundesrat eine Änderung des Obligationenrechts vor, um den Kündigungsschutz für Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter zu verbessern. (s. Ziff. 2.3.7.2.2).

2.3.10.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Das Änderungsprotokoll sowie das Institutionelle Protokoll enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Zudem erfordert die Umsetzung des Änderungsprotokolls die Änderung von Gesetzen. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrages untersteht deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV (s. Varianten in Ziff. 4.2). Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziffer 4.3.

2.3.10.5 Vorläufige Anwendung

Das Änderungsprotokoll zum FZA sieht keine vorläufige Anwendung vor.

2.3.10.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

2.3.10.6.1 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

2.3.10.6.2 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage führt zu keiner Verschiebung der Aufgabenzuweisungen zwischen dem Bund und den Kantonen und das Subsidiaritätsprinzip wird gewahrt. Der Vollzug im Ausländerrecht bleibt Sache der Kantone, der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug des AIG (Art. 124 AIG).

2.3.10.6.3 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im AIG

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dem Bundesrat im AIG die Kompetenz zur Festlegung der Fristen und des Verfahrens einzuräumen, welche sich im Zusammenhang mit den Pflichten bei der Einreise und dem Aufenthalt von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Familienangehörigen ergeben (Art. 13a VE-AIG). Die

Festlegung der Fristen und der Verfahren wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe ausführen.

Gemäss Artikel 21b VE-AIG ist der Bundesrat für das gesamte Verfahren vor dem GA des FZA und dem Schiedsgericht, einschliesslich für die Genehmigung eines Beschlusses des GA über Schutzmassnahmen und die Festlegung der Schutzmassnahmen bei einem positiven Entscheid des Schiedsgerichts zuständig (Art. 21b Abs. 1 und 2 VE-AIG). Er hat demnach die Kompetenz, Beschlüsse des GA über Schutzmassnahmen zu genehmigen und sie umzusetzen, soweit sie nicht direkt anwendbar sind (Art. 21b Abs. 1 VE-AIG), sowie Schutzmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 zu ergreifen, wenn das Schiedsgericht feststellt, dass die im neuen Artikel 14a Absätze 3 und 5 FZA genannten Voraussetzungen vorliegen (Art. 21b Abs. 2 VE-AIG). Der Bundesrat hat ausserdem die Kompetenz, Ausgleichsmassnahmen vorzusehen, wenn die EU Schutzmassnahmen ergreift, die zu einem Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Vertragsparteien aus dem FZA führen (Art. 21b Abs. 4 VE-AIG). Artikel 21b Absatz 5 VE-AIG sieht weiter vor, dem Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung der Höhe der Schwellenwerte einzuräumen, welche zu einer obligatorischen Prüfung des Vorliegens schwerwiegender wirtschaftlicher oder sozialer Probleme im Sinne des neuen Artikels 14a Absatz 1 FZA führen.

Gemäss Artikel 21b Absatz 3 VE-AIG kann der Bundesrat trotz einem negativen Entscheid des Schiedsgerichts selbst vorübergehende geeignete Schutzmassnahmen gemäss Absatz 6 und 7 ergreifen, wenn er zum Schluss kommt, dass die Probleme derart gross sind, dass Massnahmen erforderlich erscheinen. Sollen diese Massnahmen länger als 12 Monate dauern, muss der Bundesrat innerhalb dieser Frist der Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage unterbreiten. Die Massnahmen des Bundesrates gelten jedoch über diese Frist hinaus bis zum Entscheid des Parlaments über die Vorlage.

Weiter wird die bestehende Kompetenz des Bundesrates zur Bestimmung der Datenbekanntgabe zwischen den Behörden erweitert (Art. 97 Abs. 3 Bst. d^{bis} AIG). Dadurch wird sichergestellt, dass die mit dem Vollzug des AIG betrauten Behörden (z.B. Migrationsbehörden) und die für die öffentliche Arbeitsvermittlung zuständigen Behörden, sich bei der Erfüllung der Aufgaben gegenseitig unterstützen.

Anerkennung von Berufsqualifikationen

Im Geltungsbereich von Anhang III FZA ermöglicht der Entwurf des Bundesgesetzes über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen dem Bundesrat, die Behörden zu benennen, die die verschiedenen Koordinationsfunktionen im Rahmen des IMI wahrnehmen sollen. Dabei handelt es sich sowohl um die Funktion des nationalen Koordinators als auch um jene des sektoriellen Koordinators für die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Der Bund ist zuständig für die Koordination der verschiedenen IMI-Nutzer, da diese Aufgabe mit den auswärtigen Angelegenheiten verknüpft ist (Art. 54 Abs. 1 BV). Zudem obliegt es gemäss Artikel 8 Absatz 1 RVOG dem Bundesrat, eine zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung sicherzustellen. Indem ihm die Kompetenz übertragen wird, festzulegen, welches Amt welche Koordinationsrolle im IMI übernimmt, bleibt er in der Lage, diese Zuständigkeiten bei Bedarf flexibel den sich ändernden Umständen anzupassen.

Die Bestimmungen zum Datenschutz entsprechen dem DSG. Die erforderlichen Regelungen wurden auf Gesetzesstufe vorgesehen. Die vorgängige Risikoprüfung hat kein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen ergeben.

Die geringfügigen Anpassungen des BGMD beinhalten keine Delegation von Gesetzgebungskompetenzen und stehen in keinem Zusammenhang mit dem Datenschutz.

Im Übrigen enthalten die Umsetzungsakte im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen keine Bestimmungen über die Gewährung von Finanzhilfen oder Abgeltungen.

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im Bereich des EntsG

Im Zusammenhang mit der Meldepflicht wird der Bundesrat ermächtigt, die spezifischen Branchen zu bestimmen, in welchen eine viertägige Voranmeldefrist gelten soll. Es handelt sich um diese Meldepflichtigen:

- Artikel 6b Absatz 2: selbstständige im Ausland niedergelassene Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer, die bis zu 90 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres in der Schweiz eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben;
- Artikel 6 Absatz 3: Arbeitgebende mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland, die ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden.

Schweizer Arbeitgeber, die im Ausland wohnhafte Personen während höchstens drei Monaten pro Kalenderjahr einstellen, Personen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, ohne im Ausland niedergelassen zu sein, und im Ausland niedergelassene Dienstleistungserbringer, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen spätestens am Tag vor Beginn der Erwerbstätigkeit (Artikel 6a Absatz 1 und 2 VE-EntsG und Artikel 6e Absatz 1 und 2 VE-EntsG) bzw. vor dem Beginn der Tätigkeit (Artikel 6b Absatz 1 und 2 VE-EntsG) der zuständigen Bundesbehörde die für die Durchführung der Kontrollen notwendigen Angaben melden. In diesem Zusammenhang präzisiert der Bundesrat, welche Angaben die Meldung enthalten muss (Artikel 6a Abs. 3 VE-EntsG, Artikel 6b Absatz 3 VE-EntsG und Artikel 6e Absatz 4 VE-EntsG). Weiter wird der Bundesrat in Artikel 6 Absatz 6 VE-EntsG ermächtigt, die zuständige Behörde des Bundes zu bestimmen, welcher die Meldung eines Einsatzes in der Schweiz zu melden ist. Zudem wird er befugt, die automatisierte Übermittlung der Meldung über eine elektronische Schnittstelle vorzusehen.

Der Bundesrat wird zudem ermächtigt, Ausnahmen von der Pflicht zur Bereithaltung und Zugänglichmachung von Dokumenten zu regeln. Ausnahmen können insbesondere für Tätigkeiten von kurzer Dauer und ausserhalb von Branchen nach Artikel 6 Absatz 2 EntsV vorgesehen werden. Weiter können Ausnahmen auch bei Notfällen bestimmt werden. Als Notfälle sind insbesondere unvorhersehbare Ereignisse denkbar, die eines unverzüglichen Arbeitseinsatzes bedürfen. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips soll die Dokumentationspflicht eine Dauer von zwei Jahren nach Abschluss der Entsendung nicht übersteigen. Analog zur Regelung der Branchen, in welchen die acht meldefreien Tage nicht gelten (Art. 6 Abs. 2 EntsV),

soll auch die Bestimmung der spezifischen Branchen, in welchen die viertägige Voranmeldefrist gelten soll, auf Verordnungsstufe erfolgen. Artikel 6 Absatz 3 VE-EntsG ermächtigt den Bundesrat deshalb, die Einzelheiten zur Bestimmung dieser Branchen zu regeln. Die Bestimmung der spezifischen Branchen soll dabei basierend auf einer Risikoanalyse erfolgen und die Erkenntnisse aus der Vollzugs- und Kontrollpraxis einbeziehen.

Artikel 8m Absatz 3 delegiert die Benennung des nationalen IMI-Koordinators an den Bundesrat.

In der römischen Ziffer III wird die Bestimmung über das Inkrafttreten des revidierten EntsG an den Bundesrat delegiert. Die Umsetzung der Richtlinien 2014/67/EU und (EU) 2018/957 muss innerhalb von 36 Monaten nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum FZA erfolgen. Das EntsG ist auf Arbeitgeber und entsandte Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Herkunft anwendbar. Gewisse Bestimmungen wie die zum Meldeverfahren nach Artikel 6, 6a, 6b und 6e EntsG gelten nicht nur für Staatsangehörige aus der EU, sondern auch der EFTA. Bis zum Inkrafttreten eines allfälligen angepassten EFTA-Übereinkommens gelten die Bestimmungen über die Amtshilfe via IMI nach Artikel 8ff. nur für Staatsangehörige aus den EU-Staaten. Die anderen Anpassungen im EntsG sind auch auf Staatsangehörige aus den EFTA-Staaten anwendbar, da keine Unvereinbarkeiten mit dem heutigen EFTA-Übereinkommen bestehen.

2.3.10.7 Datenschutz

Für Datenschutzfragen bezüglich der institutionellen Elemente gelten die allgemeinen Erwägungen (s. Ziff. 2.1.8.6., Datenschutz).

Anforderungen an den Datenschutz im Bereich des EntsG

Bei den Artikeln 8o bis 8q VE-EntsG handelt es sich um eine Präzisierung des bisherigen Artikels 8 EntsG, der den heutigen Anforderungen an die Grundlagen für die Datenbearbeitung und -bekanntgabe im Vollzug des Entsendezesetzes nicht mehr genügt. Bei den neuen Datenschutzbestimmungen handelt es sich insbesondere um eine Kodifizierung der Gerichts- und Vollzugspraxis. Aus diesem Grund muss auch keine Datenschutz-Folgenabschätzung nach Artikel 22 DSGVO durchgeführt werden.

Die Bestimmung in Artikel 6f VE-EntsG zur elektronischen Informationsplattform ist mit dem DSG konform. Die Informationsplattform erhebt oder bearbeitet keine Personendaten. Bei den abrufbaren Daten handelt es sich nicht um vertrauliche Informationen, da sie auf anderen Webseiten resp. Dokumenten öffentlich abrufbar sind. Daten zu Besucherzahlen oder Aufrufe von bestimmten Inhalten werden nur zu statistischen Zwecken erhoben.

Anforderungen an den Datenschutz im Bereich des AVG

Mit Artikel 34a Absatz 2 Buchstabe e VE-AVG soll die heute vorgesehene Datenbekanntgabe auf Ausländerbehörden erweitert werden. Die Bearbeitung dieser Daten durch die öAV stützt sich auf Artikel 33a AVG. Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 6 Abs. 2 DSGVO) ist gewährt, indem ausschliesslich die Nichteinhaltung der Wiedereingliederungsstrategie mitgeteilt wird. Die Bekanntgabe wird in einer formell-gesetzlichen Grundlage vorgesehen und erfüllt damit die Anfor-

derung von Artikel 36 Absatz 1 DSG. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine Datenschutz-Folgenabschätzung nach Artikel 22 DSG. Die vorgeschlagene Anpassung steht im Einklang mit dem DSG.

2.4 Technische Handelshemmnisse (MRA)

2.4.1 Zusammenfassung

Mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999³⁸¹ über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA), das im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossen wurde, sollen technische Hemmnisse beim Handel mit Industrieprodukten mit der EU beseitigt werden. Das MRA soll in den 20 vom Abkommen abgedeckten Produktbereichen (z. B. Maschinen, Medizin- oder Bauprodukte) einen erweiterten Zugang zum EU-Binnenmarkt gewährleisten. Dank des Abkommens lassen sich kostspielige, doppelt durchgeführte Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen, Anmeldungen und Zulassungen) vermeiden, was wesentliche Erleichterungen mit sich bringt und den Unternehmen in für die Schweiz wichtigen Produktbereichen des Industriesektors administrativen Mehraufwand erspart. So müssen beispielsweise keine Bevollmächtigten auf dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei benannt und die Produkte nicht mit den Koordinaten eines Wirtschaftsakteurs mit Niederlassung im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei neu gekennzeichnet werden. Das MRA deckt etwa zwei Drittel des Werts der zwischen der Schweiz und der EU gehandelten Industrieprodukte ab, was einem Exportvolumen von 96,6 Milliarden Franken entspricht (Stand 2023).³⁸²

Ziel der Verhandlungen war es, institutionelle Elemente (s. Ziff. 2.1) in das MRA aufzunehmen, um dessen vollständige Anwendung und regelmässige Aktualisierung sicherzustellen. Die neuen institutionellen Bestimmungen sehen unter anderem die Pflicht zur dynamischen Integration relevanter Rechtsakte der EU in das Abkommen vor. Somit ist die EU neu verpflichtet, die Kapitel zu den einzelnen Produktbereichen zu aktualisieren. Dadurch lässt sich künftig vermeiden, dass die erforderlichen Aktualisierungen des Abkommens vom guten Willen der EU abhängen. Eine Situation wie die fehlende Aktualisierung des MRA im Bereich der Medizinprodukte seit 2021 wäre somit nicht mehr möglich. Zudem gewährleisten die ins MRA aufgenommenen institutionellen Bestimmungen für die im Abkommen geregelten Bereiche den Einbezug der Schweiz beim *Decision Shaping* der EU sowie bei der Umsetzung des EU-Rechts (Zusammenarbeit bei der Marktüberwachung sowie Teilnahme an Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die für eine einheitliche Rechtsumsetzung sorgen).

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Änderungsprotokolls und des Institutionellen Protokolls zum MRA.

2.4.2 Ausgangslage

Da sich das MRA auf die Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen der Vertragsparteien stützt, passt die Schweiz heute im Falle grundlegender Überarbeitungen der EU-Gesetzgebung in den im Abkommen geregelten Bereichen ihre Gesetzgebung jeweils

³⁸¹ SR 0.946.526.81

³⁸² Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Technische Handelshemmnisse > Staatsvertragliche Vereinbarungen (Mutual Recognition Agreements – MRA) > MRA Schweiz–EU > Handelsstatistik.

an diejenige der EU an, um eine Aktualisierung des Abkommens zu ermöglichen und weiterhin von den damit verbundenen Vorteilen zu profitieren. Doch selbst wenn die Gesetzgebungen gleichwertig sind, besteht für die Vertragsparteien heute keinerlei rechtliche Pflicht zur Aktualisierung des MRA. Nach dem Beschluss des Bundesrates, den Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen nicht zu unterzeichnen, hat die EU 2021 denn auch entschieden, das MRA im Bereich der Medizinprodukte trotz der Gleichwertigkeit des Schweizer Rechts nicht zu aktualisieren. Ausserdem besteht der einzige Streitbeilegungsmechanismus zurzeit darin, den für die Durchführung des MRA zuständigen Gemischten Ausschuss mit einer Streitigkeit zu befassen, der im gegenseitigen Einvernehmen handelt. *De facto* kann die Schweiz ihre Rechte somit nicht geltend machen.

Die Teilnahme der Sachverständigen der Schweiz an den Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU, die für die Umsetzung der EU-Gesetzgebung in den unter das Abkommen fallenden Bereichen zuständig sind, ist derzeit nicht vertraglich geregelt. Was Erleichterungen bezüglich der Pflichten der Wirtschaftsakteure anbelangt (etwa, dass keine Bevollmächtigten in der EU benannt oder die Produkte für das Inverkehrbringen nicht mit den Koordinaten eines Wirtschaftsakteurs in der EU gekennzeichnet werden müssen, wenn es in der Schweiz bereits einen solchen Wirtschaftsakteur gibt), so müssen diese für jeden Produktbereich im MRA einzeln ausgehandelt werden. Das gilt auch für die Teilnahme der Schweiz am Marktüberwachungssystem der EU, wodurch für die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz die Produktsicherheit gewährleistet wird.

Da das MRA einen Bestandteil der Bilateralen I bildet, war es Teil der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU, die im März 2024 aufgenommen wurden.

2.4.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Das Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 sah die Aufnahme von institutionellen Elementen ins MRA vor, mit denen künftig dessen vollständige Anwendung und regelmässige Aktualisierung gewährleistet ist. (s. Ziff. 2.1.3). Dieses Ziel wurde im Rahmen der Verhandlungen erreicht. Ebenfalls vereinbart wurde die Beibehaltung der Äquivalenzmethode (s. Ziff. 2.1.5.2.2), um eine dynamische Rechtsübernahme zu garantieren (s. Ziff. 2.4.6.1 zu Art. 5). Zudem wurden Bestimmungen aufgenommen, die in den vom Abkommen geregelten Bereichen den Einbezug der Schweiz bei der Umsetzung von EU-Recht sicherstellen, sowie Erleichterungen für die Wirtschaftsakteure eingeführt (s. Ziff. 2.4.6.2).

Die institutionellen Elemente werden in Form eines Institutionellen Protokolls (nachstehend das «Institutionelle Protokoll») ins MRA übernommen; das Institutionelle Protokoll ist Bestandteil des Abkommens (s. Ziff. 2.4.6.1). Im Einklang mit den ausgehandelten institutionellen Bestimmungen werden ferner durch ein Änderungsprotokoll zum MRA (nachstehend das «Änderungsprotokoll») gewisse Artikel des MRA angepasst und neue Bestimmungen in das Abkommen aufgenommen (s. Ziff. 2.4.6.2).

2.4.4 Vorverfahren

In Bezug auf das Vorverfahren gibt es für das MRA nichts Spezielles zu erwähnen. Die Aussenpolitischen Kommissionen (APK), die anderen interessierten parlamentarischen Kommissionen und die Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen KdK) sowie Sozial- und Wirtschaftspartner haben bei der Erarbeitung des Verhandlungsmandats für das Paket Stellung genommen; das Paket umfasst auch die zwei Protokolle zum MRA (s. Ziff. 2.1.4).

2.4.5 Grundzüge der Protokolle

Die institutionellen Elemente werden in Form eines Institutionellen Protokolls ins MRA übernommen, welches künftig Bestandteil des MRA sein wird. Das Institutionelle Protokoll fürs MRA ist gemäss der horizontal ausgehandelten Vorlage strukturiert (s. Ziff. 2.1.5). Es umfasst 20 Artikel, einen Anhang zu den Umsetzungsmodalitäten für den finanziellen Beitrag an die Agenturen und die Informationssysteme der EU, an denen die Schweiz teilnimmt, sowie eine Anlage über das Schiedsgericht.

Im Einklang mit den ausgehandelten institutionellen Bestimmungen werden ferner durch das Änderungsprotokoll zum MRA gewisse Artikel des MRA angepasst und neue Bestimmungen in das Abkommen aufgenommen (s. Ziff. 2.4.6.2).

2.4.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle

2.4.6.1 Institutionelles Protokoll

Die institutionellen Bestimmungen zum MRA weichen von den in Ziffer 2.1.6 erläuterten Bestimmungen nur unwesentlich ab. Die nachfolgenden Erläuterungen betreffen die Artikel des Institutionellen Protokolls, die MRA-spezifische Bestimmungen oder Erklärungen enthalten.

Artikel 2 – Beziehung zum Abkommen

Artikel 2 regelt die Beziehung zwischen den im MRA bereits bestehenden und den im Institutionellen Protokoll neu vereinbarten institutionellen Bestimmungen (s. Ziff. 2.1.6.1.3). Artikel 2 listet die Artikel des MRA auf, die aufgehoben werden, da sie aufgrund des Inkrafttretens des Institutionellen Protokolls obsolet sind. Es handelt sich um die folgenden Artikel:

- Artikel 1 Absatz 3: siehe Erläuterungen unter Ziff. 2.4.6 zu Art. 1;
- Artikel 14: Dieser Artikel betrifft die Streitbeilegung und wird durch die Bestimmungen von Artikel 10 des Institutionellen Protokolls (*Verfahren bei Auslegungsschwierigkeiten*) und die Anlage über das Schiedsgericht ersetzt (s. Ziff. 2.1.6.4.2);
- Artikel 19: Dieser Artikel sieht für eine Vertragspartei die Möglichkeit vor, bei Nichteinhaltung der Bestimmungen des Abkommens nach Konsultation im Gemischten Ausschuss die Anwendung von Anhang 1 des MRA ganz oder teilweise auszusetzen.

zen. Diese Bestimmung wird durch die Bestimmungen von Artikel 10 des Institutionellen Protokolls (*Verfahren bei Auslegungs- oder Anwendungsschwierigkeiten*) und die Anlage über das Schiedsgericht ersetzt (s. Ziff. 2.1.6.4.2).

Artikel 3 – Bilaterale Abkommen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt

Artikel 3 Absatz 2 präzisiert, dass das MRA ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt ist, an dem die Schweiz teilnimmt (s. Ziff. 2.1.6.1.4).

Artikel 4 – Mitwirkung bei der Erarbeitung von Rechtsakten der Union (Mitspracherecht)

Artikel 4 gewährleistet für die Sachverständigen der Schweiz, dass sie am Verfahren zur Erarbeitung der Rechtsakte der EU durch die Europäische Kommission (Mitspracherecht, sog. *Decision Shaping*), die unter dieses Abkommen fallen, möglichst breit mitwirken können (s. Ziff. 2.1.6.2.1).

Was das MRA anbelangt, so stellt *Artikel 4 Absatz 4* sicher, dass die Sachverständigen der Schweiz, wenn dies zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens des Abkommens erforderlich ist, ebenfalls in die Arbeiten von «Ausschüssen» im weiteren Sinne einbezogen werden, also von Ausschüssen, die nicht in Artikel 4 Absätze 1–3 geregelt sind. Hierbei geht es um die Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die in den unter das MRA fallenden Produktbereichen für die Umsetzung des EU-Rechts zuständig sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Arbeitsgruppen im Bereich der Marktüberwachung, in denen die Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten Erfahrungen und Informationen über nichtkonforme oder gefährliche Produkte austauschen. Oder es geht um Arbeitsgruppen wie die Koordinierungsgruppe Medizinprodukte (*Medical Device Coordination Group* MDCG), die durch die Verordnungen über Medizinprodukte³⁸³ geschaffen wurde und die insbesondere Anleitungen für eine wirksame Rechtsanwendung erarbeitet, Empfehlungen unterbreitet und bei der Evaluation von Stellen mitarbeitet, die als Konformitätsbewertungsstellen anerkannt werden möchten. Durch die Teilnahme der Sachverständigen der Schweiz in solchen Ausschüssen und Arbeitsgruppen kann die Schweiz einerseits bei den dort geführten Diskussionen ihren Standpunkt einbringen, andererseits aber auch eine einheitliche Umsetzung der Gesetzgebung in der Schweiz und der EU sicherstellen und die Konformität der Produkte auf dem Gebiet beider Vertragsparteien gewährleisten. Die Liste dieser Ausschüsse und Arbeitsgruppen wird vom Gemischten Ausschuss erstellt und aktualisiert (s. auch Ziff. 2.1.6 zu Art. 4 Abs. 4).

Artikel 5 – Integration von Rechtsakten der Union ins Abkommen

³⁸³ Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte (ABl. L 117, 5.5.2017, S. 1) und Verordnung (EU) 2017/746 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über In-vitro-Diagnostika (ABl. L 117, 5.5.2017, S. 176).

Die allgemeinen Pflichten der Vertragsparteien und das Verfahren zur Integration der EU-Rechtsakte in das Abkommen sind in Ziffer 2.1.6.2 erläutert. Gemäss der Äquivalenzmethode, die für das MRA beibehalten wird, muss die Schweiz in ihrer Rechtsordnung Bestimmungen erlassen oder beibehalten, um ein gleichwertiges Ergebnis zu erreichen wie die in das Abkommen integrierten Rechtsakte der EU. Die Schweiz muss somit gleichwertiges – nicht identisches – Recht verabschieden, was ihr einen grösseren Handlungsspielraum lässt. Wenn die EU also in einem unter das MRA fallenden Bereich einen neuen Rechtsakt verabschiedet, müssen die Vertragsparteien diesen so rasch wie möglich in Anhang 1 des Abkommens integrieren. Für die Schweiz bedeutet das konkret, dass sie im Einklang mit ihren üblichen innerstaatlichen Verfahren gleichwertiges Recht erlassen muss. Die Integration der Rechtsakte in Anhang 1 des MRA erfolgt auf Beschluss des Gemischten Ausschusses. Da die Schweiz ihr Recht bereits heute an dasjenige der EU anpasst, um weiterhin von den Vorteilen des MRA zu profitieren, zieht die dynamische Rechtsübernahme gemäss Artikel 5 keine wesentlichen Praxisänderungen nach sich. Hingegen wird diese im Abkommen festgehaltene Pflicht zur Integration der Rechtsakte in Anhang 1 des MRA die beiden Vertragsparteien zur Aktualisierung der sektoriellen Kapitel zwingen, wodurch sich Verzögerungen oder Blockaden seitens der EU, wie dies seit 2021 im Bereich der Medizinprodukte der Fall ist, vermeiden lassen.

Artikel 5 Absatz 4 räumt dem für die Durchführung des Abkommens zuständigen Gemischten Ausschuss die Kompetenz zur Aktualisierung von Anhang 1 des MRA ein, der die sektoriellen Kapitel enthält. Der Gemischte Ausschuss entscheidet nicht nur über die Integration neuer relevanter Rechtsakte in Anhang 1, sondern auch über alle erforderlichen Anpassungen, die sich aus der Integration dieser neuen Gesetzgebung in Anhang 1 ergeben.

Artikel 5 Absatz 7 (s. Ziff. 2.1.6.2.2 *Ausnahmen*) legt fest, dass sich die Pflicht zur Integration neuer EU-Rechtsakte in das Abkommen und somit die dynamische Rechtsübernahme nicht auf den unter Artikel 1 Absatz 1 des MRA fallenden Produktbereich, sprich den Sektor Fertigpackungen (Kapitel 11 von Anhang 1), bezieht, für den das Schweizer Recht nicht mit demjenigen der EU harmonisiert ist.

Artikel 11 – Ausgleichsmassnahmen

Artikel 11 Absatz 1 sieht vor, dass eine Vertragspartei zur Behebung eines allfälligen Ungleichgewichts verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen kann, wenn die andere Vertragspartei einen Entscheid des Schiedsgerichts nicht umsetzt oder sie der Auffassung ist, dass die von der anderen Vertragspartei ergriffenen Massnahmen nicht dem Entscheid des Schiedsgerichts entsprechen (s. Ziff. 2.1.6.4.3). Da es sich beim MRA um ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt handelt, an dem die Schweiz teilnimmt, können diese Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des MRA ergriffen werden oder im Rahmen jedes anderen Abkommens in einem Bereich des Binnenmarkts, an dem die Schweiz teilnimmt.

Artikel 13 – Finanzieller Beitrag

Artikel 13 zum finanziellen Beitrag sowie der Anhang zum Institutionellen Protokoll mit den Umsetzungsmodalitäten für Artikel 13 enthalten detaillierte Bestimmungen

zu den Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an der Finanzierung der Agenturen und der Informationssysteme der EU, die für das MRA relevant sind (s. Ziff. 2.1.6.5.1). Der Anhang zur Anwendung von Artikel 13 regelt die Modalitäten der finanziellen Beteiligung an der EU-Datenbank EudraGMDP. In dieser Datenbank sind die Zertifikate der guten Herstellungspraxis und der guten Vertriebspraxis für Arzneimittel hinterlegt (im MRA durch Anhang 1 Kapitel 15 abgedeckt). In diesem Zusammenhang sollte zudem erwähnt werden, dass die Schweiz momentan an gewissen Aktivitäten und Informationssystemen der Europäischen Agentur für chemische Stoffe (ECHA) beteiligt ist. Die Finanzierungsmodalitäten für diese Beteiligung sind im MRA in Anhang 1 Kapitel 18 (Biozidprodukte) bereits enthalten, sodass es nicht nötig war, die entsprechenden Modalitäten im Institutionellen Protokoll zu regeln; die bestehende Regelung kann beibehalten werden.

Anlage über das Schiedsgericht

Die Anlage über das Schiedsgericht beruht auf den Schiedsregeln, die für die Binnenmarktabkommen ausgehandelt wurden (s. Ziff. 2.1.6.4.2).

2.4.6.2 Änderungsprotokoll

Artikel 1 des Änderungsprotokolls mit den Änderungen des MRA

In Übereinstimmung mit den ausgehandelten institutionellen Bestimmungen werden durch das Änderungsprotokoll die nachfolgenden Artikel des MRA angepasst und neue Bestimmungen in das MRA aufgenommen:

Artikel 1 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 1 des MRA (Ziel)

Beim Abschluss des MRA im Jahr 1999 konnte die gegenseitige Anerkennung auf zwei Ebenen erfolgen, abhängig davon, ob die technischen Rechtsvorschriften der Vertragspartien unterschiedlich (Art. 1 Abs. 1) oder harmonisiert (Art. 1 Abs. 2) waren. Basiert die gegenseitige Anerkennung auf unterschiedlichen Rechtsvorschriften, braucht es zwei Bescheinigungen auf der Grundlage der zwei Gesetzgebungen. Diese können allerdings durch eine einzige Stelle ausgestellt werden. Bei der gegenseitigen Anerkennung gestützt auf harmonisiertes Recht ist hingegen nur eine einzige Bescheinigung auf der Grundlage einer der zwei Gesetzgebungen erforderlich. Die Anerkennung basierend auf nicht harmonisiertem Recht ist inzwischen obsolet, da sich die Ziele des MRA damit nur teilweise erreichen lassen. Für die meisten sektoriellen Kapitel des MRA wird bereits harmonisiertes Recht angewendet. Lediglich zwei Halbkapitel von Anhang 1 des MRA (Heizkessel in Kapitel 5 und Fertigpackungen in Kapitel 11) stützen sich noch auf das nicht harmonisierte System. Der nicht harmonisierte Teil von Kapitel 5 sowie ein Grossteil von Kapitel 11 konnten in den harmonisierten Teil des MRA übertragen werden. Einzig für einen Teil des Bereichs Fertigpackungen gilt nach wie vor das nicht harmonisierte System, da die Schweiz ihre Gesetzgebung in diesem Bereich nicht an diejenige der EU angleichen will. Artikel 1 des Abkommens wird angepasst, sodass der Geltungsbereich des auf nicht harmonisiertem Recht beruhenden Teils des MRA auf diesen einen Bereich beschränkt wird. Für diesen Bereich gilt somit die durch das Institutionelle Protokoll eingeführte dynamische Rechtsübernahme nicht (s. Ziff. 2.4.6.1 zu Art. 5 Abs. 7).

Artikel 1 Absatz 3 des MRA wird aufgehoben. Gemäss diesem Absatz kann der für die Durchführung des Abkommens zuständige Gemischte Ausschuss für jeden neu in das Abkommen aufgenommenen Produktbereich festlegen, ob die gegenseitige Anerkennung auf der Grundlage von harmonisiertem oder nicht harmonisiertem Recht erfolgen soll. In Zukunft gilt für jeden neu ins MRA aufgenommenen Produktbereich harmonisiertes Recht. Aus Sicht der Schweiz zieht dies keine wesentlichen Änderungen nach sich, da die EU die Aufnahme eines neuen Produktbereichs schon immer ablehnen konnte, wenn dieser auf nicht harmonisiertem Recht beruhte.

Artikel 1 Absatz 2 des Änderungsprotokolls zu Artikel 3 des MRA (Geltungsbereich)

Die dynamische Rechtsübernahme kann gemäss der Integrations- oder der Äquivalenzmethode erfolgen. Für das MRA konnte die Äquivalenzmethode beibehalten werden. (s. Ziff. 2.1.6.2.2). Sie ist in Artikel 5 des Institutionellen Protokolls festgehalten (s. Ziff. 2.4.6.1 zu Art. 5). Um zu vermeiden, dass wie bisher eine Prüfung und eine Erklärung der Gleichwertigkeit erforderlich sind, hat die EU den Wunsch geäussert, dass sich die Auflistung der Rechtsvorschriften im Abschnitt I der sektoriellen Kapitel in Anhang 1 des MRA künftig auf die Rechtsakte der EU beschränkt. Die Schweiz kann in Zukunft auf diesen Schritt verzichten. Sie wird die schweizerischen Rechtsvorschriften selbst verfassen, sodass sie gleichwertig sind mit denjenigen des EU-Rechts. Ficht die EU nachträglich die Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften an, muss sie den Gemischten Ausschuss damit befassen und den Streitbeilegungsmechanismus nutzen, falls keine Lösung gefunden werden kann. Der Wortlaut von Artikel 3 des MRA musste angepasst werden, damit das Schweizer Recht weiterhin in den Geltungsbereich des MRA fällt, auch wenn es nicht mehr in Anhang 1 aufgeführt ist. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Schweizer Konformitätsbewertungsstellen die Produkte weiterhin gestützt auf die gleichwertigen Schweizer Rechtsvorschriften prüfen können und dass ihre auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften ausgestellten Konformitätsbewertungen von der EU auch künftig anerkannt werden. Entsprechende Änderungen wurden auch in Artikel 9 Absatz 1 sowie in Artikel 11 Absatz 1 des MRA vorgenommen.

Artikel 1 Absatz 3 des Änderungsprotokolls zu Artikel 9 des MRA (Durchführung des Abkommens)

Artikel 9 Absatz 1, der auf die Rechts- und Verwaltungsvorschriften nach Anhang 1 verweist, muss analog zu Artikel 3 des MRA angepasst werden, damit das Schweizer Recht durch diesen Artikel weiterhin abgedeckt ist, auch wenn es nicht mehr in Anhang 1 aufgeführt ist (s. dazu Erläuterungen zu den Anpassungen von Art. 3 des MRA oben).

Artikel 1 Absatz 4 des Änderungsprotokolls zu Artikel 10 des MRA (Gemischter Ausschuss)

Der aktuelle Artikel 10, der die Funktionsweise und Kompetenzen des für die Durchführung des MRA zuständigen Gemischten Ausschusses regelt, wird für alle Binnenmarktabkommen vereinheitlicht. Ein neuer Artikel 10 wird den bestehenden Artikel ersetzen. Die Kompetenz zur Aktualisierung von Anhang 1 des MRA, der die sektoriellen Kapitel enthält, ist neu in Artikel 5 des Institutionellen Protokolls festgehalten

(s. Ziff. 2.4.6.1 zu Art. 5). Der Gemischte Ausschuss fasst seine Beschlüsse weiterhin einvernehmlich.

Artikel 1 Absatz 5 des Änderungsprotokolls zu Artikel 11 des MRA (Anerkennung, Rücknahme der Anerkennung, Änderung des Tätigkeitsbereichs und Aussetzung der Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen)

Artikel 11 Absatz 1, der auf die Gesetzgebung nach Anhang 1 verweist, muss analog zu den Artikeln 3 und 9 des MRA angepasst werden, damit das Schweizer Recht durch diesen Artikel weiterhin abgedeckt ist, auch wenn es nicht mehr in Anhang 1 aufgeführt ist (s. dazu Erläuterungen zu den Anpassungen von Art. 3 und 9 des MRA oben).

Artikel 1 Absatz 6 des Änderungsprotokolls zu Artikel 12 des MRA (Informationsaustausch)

Artikel 12 wird aufgehoben. Absatz 1 dieses Artikels, der einen Austausch von Informationen zwischen den Vertragsparteien über die Umsetzung und Anwendung der im Abkommen aufgeführten Vorschriften vorsieht, wird durch die Bestimmungen von Artikel 8 des Institutionellen Protokolls (*Grundsatz der wirksamen und harmonischen Anwendung*) ersetzt (s. Ziff. 2.1.6.3.2). In Artikel 12 Absatz 2 ist geregelt, dass sich die Vertragsparteien neue Vorschriften gegenseitig schriftlich notifizieren. Dieser Absatz wird ersetzt durch das Verfahren zur Integration von Rechtsakten in das Abkommen, das in Artikel 5 des Institutionellen Protokolls (*Integration von Rechtsakten der Union*) geregelt ist (s. Ziff. 2.1.6.2.2). Artikel 12 Absatz 2a, der von den Vertragsparteien verlangt, sich Änderungen bei ihren jeweiligen benennenden Behörden gegenseitig schriftlich zu notifizieren, wird durch Artikel 1 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 ersetzt. Gemäss diesem neuen Artikel gelten für die Schweiz die gleichen Rechte und Pflichten wie für die EU-Mitgliedstaaten (s. Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 1 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA unten). Die in den sektoriellen Kapiteln von Anhang 1 aufgeführten Rechtsakte sehen vor, dass sich die Mitgliedstaaten gegenseitig hinsichtlich ihrer benennenden Behörden informieren. Gemäss dem bisherigen Absatz 3 können sich die Behörden einer Vertragspartei direkt an die im Gebiet der anderen Vertragspartei ansässigen Wirtschaftsakteure wenden, um Informationen einzuholen. Dieser Absatz wird ersetzt durch Artikel 4 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 (s. Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 4 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA unten). Gemäss dem bisherigen Absatz 4 müssen sich die Vertragsparteien gegenseitig über in ihrem jeweiligen Gebiet getroffene Schutzmassnahmen unterrichten. Dieser Absatz wird durch Artikel 1 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 ersetzt, der regelt, dass für die Schweiz die gleichen Rechte und Pflichten gelten wie für die EU-Mitgliedstaaten (s. Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 1 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA unten). Die in den sektoriellen Kapiteln von Anhang 1 aufgeführten EU-Rechtsakte sehen vor, dass sich die Mitgliedstaaten gegenseitig über in ihrem jeweiligen Gebiet getroffene Schutzmassnahmen informieren.

Artikel 1 Absatz 7 des Änderungsprotokolls zu Artikel 13 des MRA (Vertraulichkeit)

Der bisherige Titel von Artikel 13 lautet «Vertraulichkeit». Er wird in «Berufsgeheimnis» geändert. Zudem wird ein zweiter Absatz zu diesem Thema hinzugefügt.

Artikel 1 Absatz 8 des Änderungsprotokolls zu Artikel 13bis des MRA (Verschlussachen und sensible Informationen)

Ein neuer Artikel 13^{bis} wird eingefügt, gemäss dem als Verschlussache eingestufte Informationen oder als Verschlussache eingestuftes Material, die von den Vertragsparteien im Rahmen des MRA bereitgestellt oder zwischen ihnen ausgetauscht werden, unter Einhaltung des Abkommens vom 28. April 2008³⁸⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlussachen und dessen Sicherheitsvorkehrungen behandelt und geschützt werden. Gemäss Artikel 13^{bis} legt der Gemischte Ausschuss in einem spezifisch für diesen Aspekt gefällten Beschluss die Modalitäten fest, um einen angemessenen Schutz von sensiblen Informationen zu gewährleisten.

Artikel 1 Absatz 9 des Änderungsprotokolls zu Artikel 17 des MRA (Räumlicher Geltungsbereich)

Der Artikel zum räumlichen Geltungsbereich wird in allen Abkommen des Pakets Schweiz–EU gleich ausgestaltet. Entsprechend wird auch Artikel 17 des MRA angepasst (s. Ziff. 2.1.6.7).

Artikel 2 des Änderungsprotokolls mit den Änderungen in Anhang 1 des MRA

In Anhang 1 des MRA werden im Anschluss an die Auflistung der Kapitel unter dem Titel «Allgemeine Bestimmungen» vier Artikel zur Teilnahme der Schweiz an der Umsetzung des EU-Rechts im Geltungsbereich des Abkommens eingefügt. Diese Bestimmungen gewährleisten die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der EU und der Schweiz, womit die Wirtschaftsakteure beidseits der Grenzen von gewissen Pflichten entbunden werden. Es handelt sich um die vier folgenden neuen Artikel:

Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 1 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA

Artikel 1 legt den Grundsatz fest, wonach die Rechte und Pflichten der EU-Mitgliedstaaten, die in den in Anhang 1 integrierten EU-Rechtsakten vorgesehen sind, in den in den Geltungsbereich des Abkommens fallenden Bereichen auch für die Schweiz gelten, sofern in technischen Anpassungen nichts anderes vereinbart wird (s. Ziff. 2.1.6.7). Dank dieser Bestimmung werden die Schweizer Behörden in den unter das MRA fallenden Bereichen gleich behandelt wie die Behörden der EU-Mitgliedstaaten. Somit können sie im Bereich der Marktüberwachung gleichermassen an den EU-Verfahren für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit teilnehmen wie die Behörden der EU-Mitgliedstaaten. Dies gewährleistet eine einheitliche Rechtsdurchsetzung und für die Konsumenten die Konformität der Produkte auf dem Gebiet beider Vertragsparteien.

Die Regelung in Artikel 1 ist unter vollständiger Einhaltung des Institutionellen Protokolls zum MRA anzuwenden. In diesem Zusammenhang ist v.a. zu beachten, dass im MRA gemäss Artikel 5 Absatz 2 des Institutionellen Protokolls das Äquivalenzprinzip gilt. D.h. die Schweiz muss die in Anhang 1 MRA aufgeführten Rechtsakte der EU nicht als solche anwenden, sondern mit ihrem nationalen Recht die gleichen Ergebnisse erzielen.

Darüber hinaus ist im Kontext von Artikel 1 auch der Zwei-Pfeiler-Ansatz gemäss Artikel 8 Absatz 2 und 4 des Institutionellen Protokolls wichtig: Gemäss diesem Grundsatz sind die Schweizer Behörden für die Überwachung der korrekten Anwendung der Abkommen in der Schweiz zuständig (Art. 8 Abs. 2 Institutionelles Protokoll). EU-Institutionen verfügen nur dann über Überwachungskompetenzen in Bezug auf die Schweiz, wenn ein Abkommen dies explizit vorsieht (Art. 8 Abs. 4 Institutionelles Protokoll). Im MRA sind keine Überwachungskompetenzen von EU-Institutionen in Bezug auf die Schweiz explizit vorgesehen. Das bedeutet, wenn ein in den Anhang 1 integrierter EU-Rechtsakt eine Überwachung der EU-Mitgliedstaaten durch eine EU-Institution, wie insb. die EU-Kommission, vorsieht (beispielsweise gestützt auf an die EU verpflichtend einzureichende Berichte), gilt diese nicht auch für die Schweiz. Entsprechend sind bezüglich der ins Abkommen zu übernehmenden EU-Rechtsakte keine technischen Anpassungen erforderlich, um dies klarzustellen.

Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 2 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA

Artikel 2 regelt den Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien. Sieht das EU-Recht einen Austausch von Informationen zwischen den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission vor, so wird diese Information direkt den zuständigen Schweizer Behörden übermittelt. Findet der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten selbst statt (und nicht zwischen ihren Behörden), so erfolgt dieser Austausch in Fällen, in denen die Schweiz betroffen ist, durch den Gemischten Ausschuss, der als für die Durchführung des MRA zwischen den Vertragsparteien zuständige Stelle fungiert.

Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 3 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA

Sehen sektorielle Rechtsvorschriften die Bereitstellung von Informationen oder die Übermittlung von Daten mithilfe digitaler Werkzeuge vor, können die Schweizer Behörden und die Wirtschaftsakteure in der Schweiz diese Informationen oder Daten entweder direkt in den digitalen Werkzeugen oder über die entsprechende Schweizer Schnittstelle bereitstellen. Die Modalitäten dafür sind im jeweiligen sektoriellen Kapitel von Anhang 1 festgelegt.

Artikel 2 Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu Artikel 4 der allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA

Gemäss Artikel 4 dürfen Aufgaben, die laut Gesetz von Wirtschaftsakteuren (Herstellern, Importeuren, Beauftragten, Dienstleistenden) oder anderen Personen oder Einrichtungen mit Niederlassung in der EU – bzw. in der Schweiz – erfüllt werden müssen, von Wirtschaftsakteuren, Personen oder Einrichtungen wahrgenommen werden, die entweder in der EU oder in der Schweiz niedergelassen sind. Diese Bestimmung stellt beispielsweise sicher, dass in den Produktbereichen, in denen dies erforderlich ist, ein Schweizer Hersteller auf einen Bevollmächtigten in der EU verzichten kann und die Produkte nicht mit den Koordinaten dieses Bevollmächtigten in der EU neu kennzeichnen muss. Das Gleiche gilt umgekehrt auch für Hersteller aus der EU.

Die in Anhang 1 des MRA unter dem Titel «Allgemeine Bestimmungen» in den Artikeln 2–4 verankerten Grundsätze waren in gewissen sektoriellen Kapiteln des MRA bereits teilweise enthalten. Neu handelt es sich dabei um horizontale Bestimmungen, die somit auch in Zukunft gewährleistet sind. Angesichts dieser neuen allgemeinen Bestimmungen werden die sektoriellen Kapitel entsprechend angepasst (s. Ziff. 2.4.6.2).

Artikel 2, Absatz 2 bis 6 des Änderungsprotokolls zu Änderungen in Anhang 1 des MRA

Mit den Absätzen 2 bis 6 werden einige kleinere Änderungen des Anhangs 1 des MRA, die von geringer praktischer Bedeutung sind, vorgenommen.

Artikel 3 des Änderungsprotokolls zum Inkrafttreten

Diese Bestimmung regelt das Verfahren zur Ratifizierung und das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls. Das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls ist an das Inkrafttreten des Teils «Stabilisierung» des Pakets Schweiz–EU geknüpft.

2.4.6.3 Technische Anpassungen der sektoriellen Kapitel in Anhang 1

Die 20 sektoriellen Kapitel in Anhang 1 des MRA werden auf der Grundlage der neuen institutionellen Bestimmungen angepasst. Im Rahmen der technischen Arbeiten wird einerseits die Liste der Schweizer Rechtsakte in Abschnitt I (Rechts- und Verwaltungsvorschriften) der sektoriellen Kapitel gestrichen (s. Erläuterungen in Ziff. 2.4.6.2 zu Art. 3) und andererseits werden die Abschnitte II (Konformitätsbewertungsstellen), III (Benennende Behörde), IV (Besondere Grundsätze für die Benennung der Konformitätsbewertungsstellen) und V (Zusätzliche Bestimmungen) an die neuen institutionellen Bestimmungen angepasst, die im Institutionellen Protokoll und in den allgemeinen Bestimmungen von Anhang 1 enthalten sind (s. Erläuterungen in Ziff. 2.4.6.2 *Artikel 2, Absatz 1 des Änderungsprotokolls zu den allgemeinen Bestimmungen in Anhang 1 des MRA*). Diese Anpassungen technischer Natur werden durch den für die Durchführung des Abkommens zuständigen Gemischten Ausschuss vorgenommen und gelten ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Institutionellen Protokolls und des Änderungsprotokolls zum MRA.

2.4.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

Für die Umsetzung des Institutionellen Protokolls und des Änderungsprotokolls zum MRA bedarf es keiner Anpassung Schweizer Rechts.

2.4.8 Auswirkungen des Paketelements

2.4.8.1 Auswirkungen auf den Bund

2.4.8.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Um die dynamische Rechtsübernahme mittels Äquivalenzmethode fristgerecht sicherzustellen, wird das SECO ein elektronisches System einrichten, mit dem sich die Entwicklungen des EU-Rechts und somit entsprechend auch des Schweizer Rechts bereits ab ihrer Erarbeitung mitverfolgen lassen (s. Ziff. 2.4.8.1.2 oben). Für die Einrichtung dieses elektronischen Monitoringsystems ist ein Budget von 250 000 Franken erforderlich.

Zudem regelt der Anhang zum Institutionellen Protokoll betreffend die Anwendung von Artikel 13 des Protokolls (finanzielle Beteiligung) die Modalitäten der finanziellen Beteiligung der Schweiz an der EudraGMDP-Datenbank der EU (s. Ziff. 2.4.6.1 zu Art. 13), was einem Betrag 5000 Franken pro Jahr entspricht.

2.4.8.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch das Institutionelle Protokoll und das Änderungsprotokoll fallen im Zusammenhang mit der Durchführung des MRA keine bereits bestehenden Aufgaben weg. Die dynamische Rechtsübernahme (s. Ziff. 2.1.6.2) bedeutet im Gegenteil, dass die Schweiz die Entwicklungen der EU-Gesetzgebung in den vom Abkommen abgedeckten Bereichen aktiver verfolgen muss. Die Sachverständigen der Schweiz werden in den unter das Abkommen fallenden Bereichen weiterhin an den Ausschüssen und Arbeitsgruppen teilnehmen, wie sie dies bereits heute teilweise informell tun. Die ausgehandelte Mitwirkung beim Decision Shaping (s. Ziff. 2.1.6.2.1) erfordert aber ein systematisches und koordiniertes Vorgehen. Dazu ist eine vertiefte Analyse der Texte in einer frühen Phase nötig, d. h. ab ihrer Erarbeitung durch die Europäische Kommission und während des gesamten Verfahrens bis zu ihrer Verabschiedung. Nur so können die neuen Möglichkeiten, die sich aus den für das MRA ausgehandelten institutionellen Bestimmungen ergeben, im Interesse der Schweizer Wirtschaft optimal genutzt werden. Es geht also nicht nur darum, sich bei einer neuen Gesetzgebung auf die Angleichung des Schweizer Rechts vorzubereiten, sondern auch darum, im Sinne der Schweizer Interessen und der hiesigen Wirtschaft so weit wie möglich auf den Rechtsetzungsprozess der EU-Einfluss zu nehmen. So will die Schweiz beispielsweise aktiv eingreifen, um eine Überregulierung oder Regulierungen, die für Schweizer Unternehmen oder Behörden schwer umzusetzen sind, zu verhindern. Dazu wird es oft innert kürzester Zeit notwendig sein, Stellung zu nehmen bzw. auf Rechtsetzungsvorhaben der EU zu reagieren.

Das MRA deckt 20 Produktbereiche ab und betrifft 13 Bundesgesetze sowie 51 Verordnungen, die in die Zuständigkeit von 12 verschiedenen Ämtern und Verwaltungseinheiten des Bundes fallen. Diese bleiben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich

dadfür verantwortlich, in Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU mitzuwirken und die Anpassung der Schweizer Rechtsvorschriften innert nützlicher Frist sicherzustellen. Parallel dazu wird das SECO als das für die Durchführung und das ordnungsgemässe Funktionieren des MRA verantwortliche Amt in ständiger Verbindung mit der Schweizer Mission in Brüssel die systematische Überwachung der Rechtsvorschriften und die Koordination zwischen allen vom MRA abgedeckten Bereichen gewährleisten müssen. Dabei geht es darum, die dynamische Rechtsübernahme sicherzustellen. Bei der Äquivalenzmethode ist dazu eine parallele Anpassung der Schweizer Rechtsvorschriften erforderlich, da die Rechtsvorschriften der EU allein durch die Aufnahme ins MRA in der Schweiz noch nicht zur Anwendung kommen. Das SECO muss die betreffenden Ämter und Verwaltungseinheiten bei der Überarbeitung der Schweizer Rechtsvorschriften unterstützen und sicherstellen, dass die sektoriellen Kapitel in Anhang 1 des Abkommens rechtzeitig angepasst werden. Dafür wird im SECO eine zusätzliche Vollzeitstelle benötigt.

Da die Sachverständigen der Schweiz im Rahmen des *Decision Shaping* keinen Zugang zu den Arbeiten haben, die in den Zuständigkeitsbereich des EU-Rates und des EU-Parlaments fallen, wird der Schweizer Mission bei der Europäischen Union in Brüssel eine Schlüsselrolle zukommen, wenn es darum geht, die Entwicklungen vor Ort mitzuverfolgen und insbesondere bei Vertreterinnen und Vertretern der EU-Mitgliedstaaten und des EU-Parlaments Informationen zu erhalten, auf die die Schweiz im Rahmen des *Decision Shaping* keinen Zugriff hat. Die Schweizer Mission muss stets den Überblick haben und die Entwicklungen des EU-Rechts in allen Bereichen des MRA systematisch mitverfolgen, um dem SECO regelmässig Bericht erstatten zu können. Dazu wird bei der Schweizer Mission in Brüssel eine zusätzliche Vollzeitstelle benötigt, die vom SECO finanziert wird.

Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

2.4.8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die technischen Rechtsvorschriften im Geltungsbereich des MRA fallen grossmehrheitlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Weder das Institutionelle Protokoll noch das Änderungsprotokoll hat Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf städtische Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

2.4.8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Dank der institutionellen Elemente, die im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU in das MRA aufgenommen werden, kann das MRA weiterhin rechtswirksam funktionieren. Die ausgehandelten Bestimmungen gewährleisten zudem einen stabilen Rechtsrahmen zwischen der Schweiz und der EU, der den Wirtschaftsstandort Schweiz für Investitionen attraktiver macht.

Als Binnenmarktabkommen hat das MRA sowohl Auswirkungen auf den Aussenhandel der Schweiz (Aus- und Einfuhren) als auch auf ihre Wirtschaft und ihre verschiedenen Akteure. Es garantiert der Schweizer Exportindustrie in den vom Abkommen abgedeckten Bereichen einen erweiterten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Doppelt durchgeführte Konformitätsbewertungen sowie die Herstellung unterschiedlicher Produktserien für die beiden Märkte werden dadurch vermieden. Dadurch können Schweizer Hersteller nicht nur Geld sparen, sondern sich auch auf die Grossserienfertigung konzentrieren und so die Kosten optimal verteilen.

Das MRA verringert für die Unternehmen auch den Verwaltungsaufwand, da es bestimmte Pflichten für die Wirtschaftsakteure aufhebt. So sind im EU-Recht und im Schweizer Recht die Pflichten für die verschiedenen Wirtschaftsakteure für die gesamte Produktions- und Vertriebskette geregelt, um die vollständige Rückverfolgbarkeit der Produkte von der Herstellung bis zum Inverkehrbringen zu gewährleisten. Bei Produkten aus Drittländern verlangt die EU unter anderem, dass der in der EU ansässige Importeur (und zusätzlich in manchen Fällen ein Bevollmächtigter) die Verantwortung für die Konformität der Produkte übernimmt. Hinzu kommt die Pflicht, die Koordinaten dieser Akteure auf den Produkten oder deren Verpackung anzugeben (Kennzeichnung). Dank dem MRA ist es für einen in der Schweiz ansässigen Wirtschaftsakteur beispielsweise nicht notwendig, für den Export seiner Produkte in die EU einen Wirtschaftsakteur in der EU zu benennen und seine Produkte mit dessen Koordinaten neu zu kennzeichnen. Das MRA gewährleistet durchgehende Produktions- und Vertriebsketten zwischen der Schweiz und der EU.

Diese Erleichterungen sorgen dafür, dass Schweizer Exporte auf dem EU-Markt attraktiver werden. Die erhöhte Nachfrage nach Schweizer Produkten kurbelt im Gegenzug die Herstellung dieser Produkte an und stärkt entsprechend den Handel zwischen der Schweiz und der EU (sog. Handelsschaffung).

Mehrere Studien³⁸⁵ haben gezeigt, dass seit dem Inkrafttreten des MRA im Jahr 2002 sowohl das Export- als auch das Importvolumen der unter das Abkommen fallenden Produkte stetig gestiegen ist und dass dieser Anstieg höher ausfiel als beim Handel mit anderen Produkten. Diese positive Entwicklung des Handels ist einerseits auf die Ausweitung des sektoriellen Geltungsbereichs des Abkommens im Laufe der Jahre

³⁸⁵ Die Effekte des MRA wurden im Auftrag des SECO in den Studien von BAK Economics und Ecoplan zum Effekt des Wegfalls der Bilateralen I untersucht. Die Studien sowie ein Synthesebericht sind abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen Europäische Union (EU) > Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I > Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Den Effekt empirisch untersucht hatte die Konjunkturforschungsstelle KOF 2015 (Hälg, Florian [2015], «Das bilaterale Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse und der schweizerische Aussenhandel» in «Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandesaufnahme», KOF Studie 58. Abrufbar unter: www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/112229/eth-49559-01.pdf).

Im Auftrag des SECO hat Ecoplan 2025 seine Studie von 2015 aktualisiert. Die Studie ist abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen Europäische Union (EU) > Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I

zurückzuführen (von 15 Sektoren bei Abschluss des Abkommens auf heute 20), andererseits aber auch auf den Abbau technischer Handelshemmnisse, administrative Entlastungen und Kosteneinsparungen, die das Abkommen mit sich bringt. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des MRA wurden in der Studie von Ecoplan (2025)³⁸⁶ anhand einer Simulation des Wegfalls der Abkommen der Bilateralen I geschätzt. Der Wegfall der Bilateralen I hätte gemäss dieser Studie bis im Jahr 2045 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von –4,9 Prozent zur Folge. Das MRA ist nach dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive das wichtigste Abkommen.

Aufgrund des erleichterten Zugangs zum EU-Markt, den das MRA den in der Schweiz ansässigen Unternehmen ermöglicht, erhöht es die Attraktivität der Schweiz als Produktionsstandort. Wenn grosse ausländische Unternehmen ihren europäischen Hauptsitz in der Schweiz ansiedeln, tun sie dies unter anderem im Wissen, dass sie die Erleichterungen des Abkommens in Anspruch nehmen und ihre Produktion gleichzeitig auf beiden Märkten absetzen können. Somit verleiht das MRA ausländischen Investitionen in der Schweiz neue Impulse.

Darüber hinaus trägt das MRA auch zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei. Einerseits könnten sich einige Schweizer Unternehmen ohne die Erleichterungen des MRA dazu veranlasst sehen, sich in der EU niederzulassen oder einen Teil ihrer Tätigkeiten dorthin zu verlagern, um weiterhin am Binnenmarkt teilnehmen zu können und gegenüber ihrer Konkurrenz aus der EU wettbewerbsfähig zu bleiben. Andererseits werden neue Arbeitsplätze in der Schweiz geschaffen, wenn grosse Unternehmen entscheiden, sich in der Schweiz niederzulassen, um von hier aus beide Märkte zu bedienen.

Schliesslich trägt das MRA durch erleichterte Importe aus der EU auch zu einem breiteren Produktangebot für die Konsumentinnen und Konsumenten bei. Denn angesichts der geringen Grösse des Schweizer Marktes ist es für ausländische Hersteller aus der EU oder aus Drittländern aufgrund der unverhältnismässig hohen Kosten weniger interessant, Produkte extra für den Schweizer Markt herzustellen und zertifizieren zu lassen. Dank der vertraglich vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden der Schweiz und der EU (z. B. im Bereich Medizinprodukte) trägt das MRA zudem zu einer anhaltend hohen Produktsicherheit für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten bei. Mit unilateralen Massnahmen wäre dies nicht möglich.

Ohne das MRA könnte die Schweizer Export- und Importindustrie nicht mehr von den oben erwähnten Erleichterungen profitieren. Die Produktauswahl für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten wäre eingeschränkt, was Preissteigerungen und das Phänomen der Hochpreisinsel Schweiz begünstigen würde.

³⁸⁶ Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen Europäische Union (EU) > Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I > Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I

Eine von Infras im Jahr 2025 durchgeführte Studie³⁸⁷ zeigt, dass die Nicht-Aktualisierung des MRA im Bereich der Medizinprodukte seit 2021 für die Schweizer Hersteller Zusatzkosten verursacht hat, insbesondere da sie einen Bevollmächtigten in der EU benennen und die Produkte mit den Koordinaten dieses Bevollmächtigten neu kennzeichnen müssen. Hersteller, die die Konformität ihrer Produkte bisher in der Schweiz bewerten liessen, müssen diese Bewertung momentan zusätzlich auch in der EU durchführen lassen. Die entsprechenden Kosten variieren stark, und zwar abhängig von verschiedenen Faktoren wie etwa der Grösse des Unternehmens und seiner Fähigkeit, diese Kosten auf das gesamte Produktionsvolumen zu verteilen. So fallen die wiederkehrenden Zusatzkosten für grosse Unternehmen, die bereits Tochtergesellschaften in der EU haben und diese als Bevollmächtigte benennen können, geringer aus als für kleine und mittlere Unternehmen, die für die Benennung eines Bevollmächtigten auf externe Dienstleister angewiesen sind. Solche Kosten sind bei Standortentscheidungen ein wichtiger Faktor. Ein Drittel der befragten Hersteller gab an, aufgrund der Nicht-Aktualisierung des MRA eine Verlagerung ihrer Produktion in Erwägung gezogen zu haben; einige Unternehmen haben diesen Schritt tatsächlich vollzogen. Die Studie zeigt ausserdem, dass trotz unilateraler Massnahmen zur Erleichterung des Handels die Einfuhren inzwischen in ähnlichem Ausmass von Handelshemmnissen betroffen sind wie die Ausfuhren. Bei der Verwaltungseffizienz waren ebenfalls Einbussen zu verzeichnen; so musste Swissmedic eine eigene schweizerische Datenbank für Medizinprodukte entwickeln und die Marktüberwachung ohne Zusammenarbeit mit der EU organisieren. Dies führte zu einem signifikanten Anstieg der Personalkosten bei Swissmedic.

2.4.8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das Institutionelle Protokoll und das Änderungsprotokoll zum MRA haben abgesehen von den in Ziffer 2.4.8.3 oben erwähnten Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten nur begrenzt Auswirkungen auf die Gesellschaft. Durch die Aktualisierung des MRA lassen sich neue Handelshemmnisse verhindern, wie sie bei einer Nicht-Aktualisierung einzelner Kapitel des MRA entstehen würden. Dies wiederum trägt zur Versorgungssicherheit in der Schweiz bei. Die fehlende Aktualisierung im Bereich Medizinprodukte beispielsweise hat aufgrund der höheren Einfuhrkosten zu einer gewissen Marktkonsolidierung und zu einer Portfoliobereinigung geführt. Bestimmte Medizinprodukte waren zeitweise nicht verfügbar, weshalb die Patientinnen und Patienten auf Ersatzprodukte zurückgreifen mussten.

2.4.8.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Institutionelle Protokoll und das Änderungsprotokoll haben keine Auswirkungen auf die Umwelt.

³⁸⁷ Infras (2025) Vertiefungsstudie MRA – Fallbeispiel Medizinprodukte. Studie im Auftrag des SECO. Die Studie ist abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Technische Handelshemmnisse > Staatsvertragliche Vereinbarungen (Mutual Recognition Agreements – MRA) > MRA Schweiz-EU.

2.4.9 Rechtliche Aspekte des Paketelements

Dieser Abschnitt behandelt das Änderungsprotokoll zum MRA. Ausführungen zum Institutionellen Protokoll zum MRA finden sich in Ziffer 2.1.9, es sei denn, es wird nachstehend ausdrücklich auf das Institutionelle Protokoll Bezug genommen.

2.4.9.1 Verfassungsmässigkeit der Protokolle

Das Änderungsprotokoll zum MRA stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung³⁸⁸(BV), wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Laut Artikel 166 Absatz 2 BV genehmigt die Bundesversammlung die völkerrechtlichen Verträge, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz vom 13.12.2002³⁸⁹ [ParlG] und Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997³⁹⁰ [RVOG]). Das Änderungsprotokoll fällt gestützt auf Artikel 14 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse³⁹¹ (THG) grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundesrates. Da es allerdings mit den anderen Abkommen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU zusammenhängt (diese Abkommen können nur alle zusammen in Kraft treten, s. Ziff. 2.1.6.6), unterliegt es dennoch der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

2.4.9.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung

Die Umsetzung des Institutionellen Protokolls und des Änderungsprotokolls zum MRA erfordert keine Änderungen der Bundes- oder der kantonalen Gesetzgebung und auch keine Begleitmassnahmen.

2.4.9.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Änderungsprotokoll ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Auch mit dem revidierten EFTA-Übereinkommen vom 21. Juni 2001³⁹² ist das Änderungsprotokoll vereinbar. Das Änderungsprotokoll findet nur im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten, nicht aber im Verhältnis zu den EFTA/EWR-Staaten (Norwegen, Island und Lichtenstein) Anwendung. Zwischen der Schweiz und den EFTA/EWR-Staaten gelten im Bereich des MRA daher weiterhin die im Anhang I des EFTA-Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen, die mit dem geltenden MRA übereinstimmen.

³⁸⁸ SR 101

³⁸⁹ SR 171.10

³⁹⁰ SR 172.010

³⁹¹ SR 946.51

³⁹² SR 0.632.31

2.4.9.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten. Sowohl das Institutionelle Protokoll als auch das Änderungsprotokoll zum MRA enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung dieser Protokolle unterliegt gestützt auf Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV folglich dem fakultativen Referendum (s. auch Varianten in Ziff. 4.1).

2.4.9.5 Vorläufige Anwendung

Für das Änderungsprotokoll ist keine vorläufige Anwendung vorgesehen.

2.4.9.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Das Änderungsprotokoll bedarf weder einer Umsetzungsgesetzgebung noch Begleitmassnahmen.

2.4.9.7 Datenschutz

Das Institutionelle Protokoll und das Änderungsprotokoll werfen keine besonderen Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz auf. Die Daten, die die Schweizer Behörden im Rahmen der für die verschiedenen Produktbereiche des MRA geplanten Zusammenarbeit unter Umständen bekanntgeben müssen, werden unter Einhaltung des für den Datenschutz geltenden Schweizer Rechtsrahmens bearbeitet. Weitere Erklärungen hierzu finden sich in Ziffer 2.1.9.7.

2.5 Landverkehr

2.5.1 Zusammenfassung

Als Verkehrsknotenpunkt auf der Nord-Süd-Achse in Europa hat die Schweiz stark in eine gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur investiert und verfolgt eine strategische Politik der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene. Der Zugang zum EU-Markt für den Strassen- und Schienenverkehr ist von Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft und die Versorgung des Landes. Entsprechend wichtig ist es, dass die Schweizer Besonderheiten sowie der Zugang der Schweiz zum EU-Markt langfristig abgesichert werden.

Ziel des Abkommens vom 21. Juni 1999³⁹³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen; LandVA) ist es, einerseits den Zugang der Vertragsparteien zum Markt für Güter- und Personenverkehrs auf Strasse und Schiene zu liberalisieren und andererseits die Bedingungen für eine abgestimmte Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und der EU festzulegen. Somit ist es ein wesentlicher Bestandteil für die Umsetzung der Schweizer Verkehrspolitik. Das LandVA trägt dem Wunsch Rechnung, bestimmte Errungenschaften der Schweizer Verkehrspolitik abzusichern.

Im Zuge der Verhandlungen mit der EU wurde das LandVA in mehreren Punkten angepasst und ergänzt, um das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU im Verkehrsbereich zu stärken, weiterzuentwickeln und zukunftstauglich zu machen. Zum einen zielten die Verhandlungen darauf ab, die neuen institutionellen Elemente in das LandVA als eines der Binnenmarktabkommen aufzunehmen und Regeln über staatliche Beihilfen einzuführen. Zum anderen wurde das LandVA punktuell aktualisiert, insbesondere um Massnahmen zum Schutz des nationalen öffentlichen Verkehrs im Kontext der Öffnung des Markts für den internationalen Schienenpersonenverkehr festzulegen. Dazu wurden neue Ausnahmen für die Schweiz im LandVA verankert und Präzisierungen vorgenommen. Die Einführung verschiedener wichtiger Ausnahmen sichert die Errungenschaften des Systems des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz (Service public). Es handelt sich insbesondere um den Vorrang des Schweizer Taktfahrplans, der Verpflichtung zur Tarifintegration für EU-Bahnunternehmen und der langfristigen Absicherung der Trassenreservierungen, einschliesslich des Güterverkehrs. Letzterer Punkt war nicht im Mandat aufgeführt.

Der Geltungsbereich und die Ziele des LandVA wurden nicht geändert, sondern nur präzisiert, und die bestehenden Ausnahmen (wie das Sonntags- und Nachtfahrverbot, das Verbot der Kabotage oder die Gewichtsgrenze von 40 Tonnen für den Schwerverkehr) wurden beibehalten. Zudem konnte die Schweiz weitere Ausnahmen aushandeln, insbesondere die rechtliche Absicherung der Schweizer Instrumente zur Trassenplanung und -sicherung.

Schliesslich schlug die Schweiz im Rahmen der Verhandlungen vor, einige Bestimmungen des LandVA anzupassen, über die die Gespräche mit der EU in den letzten

³⁹³ SR 0.740.72

Jahren blockiert gewesen waren. So wurden die Bestimmungen zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) geändert, um langfristig mehr Flexibilität zu ermöglichen, und eine Rechtsgrundlage für eine zukünftige Beteiligung der Schweiz an der Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA) wurde in das LandVA aufgenommen. Diese Punkte gehen über das Mandat hinaus.

Für die Umsetzung des Verhandlungsergebnisses sind geringfügige Anpassungen des Eisenbahn- und des Personenbeförderungsgesetzes notwendig.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt und in Teilen übertroffen (s. Ziff. 5.3). Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Änderungs- und des Institutionellen Protokolls sowie des Beihilfeprotokolls zum Landverkehrsabkommen und der dazugehörigen Umsetzungsgesetzgebung.

2.5.2 Ausgangslage

Das 1999 unterzeichnete und am 1. Juni 2002 in Kraft getretene LandVA ermöglicht die Entwicklung einer zwischen der Schweiz und der EU abgestimmten Verkehrspolitik und zielt darauf ab, den Zugang der Vertragsparteien zu den Märkten für Güter- und Personenverkehr auf Strasse und Schiene zu liberalisieren (Art. 1 Abs. 1 LandVA). Diese Öffnung ist in Etappen erfolgt: Das LandVA hat schrittweise – und seit dem 1. Januar 2005 vollständig – das Abkommen vom 2. Mai 1992³⁹⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene ersetzt.

Das LandVA ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Verkehrspolitik und der Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene auf nationaler Ebene. Es ermöglicht der Schweiz nicht nur, die Zusammenarbeit mit der EU im Verkehrssektor langfristig zu sichern, sondern auch ihre Verlagerungspolitik im europäischen Kontext zu verankern. Mit dem Abschluss dieses Abkommens hat die EU nämlich die Ziele und Instrumente der schweizerischen Verkehrspolitik anerkannt.

Das LandVA ermöglicht es den Vertragsparteien, sich in Bezug auf technische Standards, Zulassungsvorschriften für Fahrzeuge, Sozialvorschriften und Transportvorschriften für gefährliche Güter abzustimmen. Zudem sieht es wichtige Ausnahmen für die Schweiz vor. Seit 1999 hat die Schweiz ihr innerstaatliches Recht stark angepasst, damit es dem in das LandVA integrierten EU-Recht gleichwertig ist.

Im Bereich *grenzüberschreitender Strassenverkehr* haben die schweizerischen Verkehrsunternehmen Zugang zum EU-Markt sowie das Recht erhalten, Kabotagefahrten zwischen EU-Mitgliedstaaten durchzuführen (z. B. um Güter von Deutschland nach Frankreich zu transportieren) (grosse Kabotage). Die Beförderung zwischen zwei Punkten auf dem Gebiet eines EU-Mitgliedstaats mit einem in der Schweiz zugelassenen Fahrzeug ist weiterhin verboten (kleine Kabotage). Dasselbe gilt für einen Transport zwischen zwei Punkten in der Schweiz, der von einem Transportunternehmen aus der EU durchgeführt wird (z. B. sind Beförderungen von Zürich nach

³⁹⁴ SR 0.740.71

Lausanne durch ein deutsches Verkehrsunternehmen untersagt). Auch auf internationalen Buslinien dürfen keine Passagiere auf Teilstrecken innerhalb der Schweiz befördert werden (Kabotageverbot).

Im Bereich *grenzüberschreitender Eisenbahnverkehr* wurde mit dem Inkrafttreten des LandVA der Güterverkehrsmarkt liberalisiert. Diese Öffnung hat sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs ausgewirkt. Die EU-Vorschriften zur Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr hat die Schweiz bislang nicht übernommen. Grenzüberschreitende Personenverkehrsleistungen im Bahnverkehr sind ausschliesslich in Kooperation zwischen einem schweizerischen und einem ausländischen Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich. Anders als beim Strassenverkehr sieht das LandVA für den Bahnverkehr kein ausdrückliches Kabotageverbot vor.

Der grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehr wurde in der EU im Jahr 2010 im Rahmen des dritten Eisenbahnpakets liberalisiert. Die vollständige Marktöffnung (auf internationaler und nationaler Ebene) wurde schliesslich 2016 mit dem vierten Eisenbahnpaket erreicht. Eine Öffnung des nationalen Schienenpersonenverkehrs stand aufgrund des Geltungsbereichs des LandVA nie zur Diskussion. Dies bedeutet, dass auch die im Rahmen der nationalen Marktöffnung des 4. EU-Eisenbahnpakets beschlossenen strengeren Governance-Vorschriften für die schweizerischen Eisenbahnunternehmen nicht gelten.

In der Schweiz stand die Möglichkeit einer Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr im LandVA zur Debatte.³⁹⁵ Angesichts der politischen Dimension dieser Frage wurde der Bundesrat mit der Motion 18.4105 «Kooperationsmodell anstelle der Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs», die von der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates eingereicht wurde, beauftragt, eine allfällige Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr nicht in eigener Kompetenz zu beschliessen, sondern dem Parlament in geeigneter Form zum Entscheid vorzulegen. Die Motion wurde am 4. Juni 2019 angenommen. Da der Entscheid über die Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet wird, beantragt der Bundesrat die Abschreibung der Motion (s. Ziff. 1.5).

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche, die den Verhandlungen vorausgingen, kamen die Schweiz und die EU überein, die Frage der gegenseitigen Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr unter besonderer Berücksichtigung des LandVA (Art. 1 Abs. 1) und der Richtlinie 2012/34/EU³⁹⁶ zu behandeln. Die Schweiz bestand allerdings darauf, dass eine solche Marktöffnung kontrolliert erfolgen soll. Daher vereinbarten die Schweiz und die EU Ausnahmen zur

395 Vgl. Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus). Bericht des Bundesrates vom 18. Okt. 2017 in Erfüllung der Postulate 14.3673 und 15.3707.

396 Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung), Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. i des ÄP-LandVA.

Absicherung bestimmter schweizerischen Besonderheiten im Landverkehr. Diese umfassen die Möglichkeit, Eisenbahnverkehrsunternehmen, die grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste erbringen, zu verpflichten, sich an der Tarifintegration im öffentlichen Verkehr zu beteiligen, die Möglichkeit, dem Personenverkehr gemäss dem Taktfahrplan Vorrang einzuräumen, sowie die Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese neuen Ausnahmen, die von der EU akzeptiert wurden, unterliegen nicht der dynamischen Rechtsübernahme. Somit müssen künftige Entwicklungen im EU-Recht, die diese Ausnahmen betreffen, von der Schweiz nicht berücksichtigt werden.

Das *Common Understanding* sieht auch vor, dass die folgenden wesentlichen Ausnahmen für die Schweiz beibehalten und von der dynamischen Rechtsübernahme ausgeschlossen werden: die 40-Tonnen-Limite für Lastwagen, das Verbot von Strassentransporten mit Start und Ziel in der Schweiz durch im Ausland registrierte Fahrzeuge (Verbot der kleinen Kabotage), das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen, der Ausschluss von Erhöhungen der Strassenkapazität durch die Alpen sowie die LSVA.

Die Schweiz und die Europäische Kommission haben sich ausserdem darauf geeinigt, dass der Geltungsbereich des LandVA nicht geändert wird: Das LandVA ist weiterhin nur auf den grenzüberschreitenden Verkehr anwendbar, der rein nationale Verkehr bleibt davon unberührt.

2.5.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Das Hauptziel der Verhandlungen über das LandVA bestand darin, den gegenseitigen Marktzugang für die Vertragsparteien langfristig zu erhalten und zu gewährleisten, die Interoperabilität auf Strasse und Schiene zu verbessern, die bestehenden Ausnahmen für die Schweiz abzusichern sowie neue Ausnahmen auszuhandeln, um die Auswirkungen der Marktöffnung für den internationalen Schienenpersonenverkehr abzufedern.

Das *Common Understanding* zwischen der Schweiz und der EU sowie das Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 legten den Rahmen für die Verhandlungen fest.

Da es sich beim LandVA um ein Binnenmarktabkommen handelt, konzentrierten sich die Verhandlungen auf die Aufnahme der neuen institutionellen Elemente in das LandVA, insbesondere die Pflicht zur dynamischen Übernahme von EU-Rechtsakten, die in den Geltungsbereich des LandVA fallen. Diese Pflicht beinhaltet insbesondere, dass die Schweiz die EU-Rechtsakte zur Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr berücksichtigen muss. Das bedeutet, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen aus EU-Mitgliedstaaten eigenständig grenzüberschreitende Eisenbahnverbindungen in die Schweiz und umgekehrt Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen eigenständig grenzüberschreitende Eisenbahnverbindungen in die EU anbieten können. Gemäss aktuell geltendem LandVA sind solche Verkehrsdienste nur in Kooperation zwischen einem Schweizer und einem EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich.

Im Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 wird die Notwendigkeit unterstrichen, vor diesem Hintergrund die schweizerischen Besonderheiten im Schienenverkehr (Tarifintegration und Taktfahrplan) sowie die Anforderungen im Zusammenhang mit der in Artikel 84 der Bundesverfassung³⁹⁷ vorgesehenen Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene abzusichern. Zudem sieht das Verhandlungsmandat vor, dass beim grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr parallel zur Öffnung des Markts das Kooperationsmodell und die Zuständigkeit der Schweiz für die Zuweisung der Zugtrassen in ihrem eigenen Gebiet beibehalten werden. Die Vorschriften für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr dürfen die Qualität des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz nicht verschlechtern. Schliesslich hat der Bundesrat auch klargestellt, dass der reine Binnenverkehr (inländischer Fern-, Regional- und Nahverkehr) sowie das Recht, in den Genehmigungen und Konzessionen für Transportunternehmen nichtdiskriminierende Bestimmungen über Sozialstandards einzuschliessen, unberührt bleiben müssen.

Gleichzeitig hat die Schweiz zugestimmt, ein Kontrollsystem für die staatlichen Beihilfen in das LandVA aufzunehmen. Die im Protokoll über staatliche Beihilfen vorgesehenen Pflichten gelten nur für Beihilfen, die Unternehmen für Tätigkeiten gewährt werden, die unter den in Artikel 2 LandVA festgelegten Geltungsbereich des Abkommens fallen (s. Ziff. 2.2.5.3 und 2.5.6.4). Auf den rein inländischen Schienenverkehr finden diese Pflichten daher keine Anwendung.

Die Verhandlungen über das LandVA starteten am 20. März 2024 und wurden am 5. Dezember 2024 nach 14 Verhandlungsrunden materiell abgeschlossen. Neben dem Institutionellen Protokoll und dem Protokoll über staatliche Beihilfen (über die separat verhandelt wurde) gingen aus den Verhandlungen zum Landverkehr zusätzlich ein Änderungsprotokoll und eine Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien hervor. Die Ziele, die sich die Schweiz im Verhandlungsmandat gesetzt hatte, wurden vollumfänglich erreicht, insbesondere mit dem Erhalt der bestehenden Ausnahmen und der Schaffung der neuen Ausnahmen zur Absicherung der schweizerischen Besonderheiten im Rahmen des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs. Insbesondere konnte die Schweiz die Anerkennung ihrer Instrumente für die Planung der Kapazität der Eisenbahninfrastruktur, die über das *Common Understanding* und das Verhandlungsmandat hinausgeht, sowie eine Ausnahme bei der Ausschreibungspflicht für den grenzüberschreitenden Regionalverkehr auf der Schiene und weitere Anpassungen bei der LSVa und der Zusammenarbeit mit der ERA erreichen.

Die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) war Teil der Schweizer Verhandlungsdelegation und somit bei allen Fragen eng eingebunden.

2.5.4 Vorverfahren

Bereits parallel zu den exploratorischen Gesprächen mit der EU, die zum *Common Understanding* geführt haben, haben diverse Kontakte mit verschiedenen Akteuren stattgefunden, um deren Anliegen berücksichtigen zu können.

Nach Veröffentlichung des Entwurfs des Verhandlungsmandats fanden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der ÖV-Branche und den Sozialpartnern statt. Unter Leitung des Vorstehers des UVEK wurde zwei Mal ein Runder Tisch mit diesen Akteuren durchgeführt.

Gegenstand der Gespräche war im Hinblick auf das definitive Verhandlungsmandat die Frage, welche Massnahmen auf Schweizer Seite bei einer Marktöffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs auf organisatorischer und rechtlicher Ebene zu treffen sind, um allfällige negative Folgen im öffentlichen Verkehr und auf den Lohnschutz abzufedern. Zudem wurde diskutiert, welche Auswirkungen und welchen Anpassungsbedarf die Einführung von Regeln über staatliche Beihilfen im Bereich Landverkehr hätte. Insgesamt sollte analysiert werden, welche Abfederungsmassnahmen in der Schweiz ergriffen und welche Interessen in die Verhandlungen mit der EU eingebracht werden sollen. Ausgangspunkt waren das *Common Understanding* und das vom Bundesamt für Verkehr (BAV) präsentierte Umsetzungskonzept.

Während den Verhandlungen hat das BAV mehrere Austausche mit einzelnen Akteuren wie den Kantonen, den Gewerkschaften und Personalverbänden des öffentlichen Verkehrs, dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV), den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), der Schweizerischen Südostbahn (SOB) und der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS), der RailCom, der Trassenvergabestelle und der Alliance Swiss Pass (ASP) zu spezifischen Fragen geführt.

2.5.5 Grundzüge der Protokolle

Das LandVA wurde durch zwei Zusatzprotokolle und ein Änderungsprotokoll ergänzt.

Mit dem Institutionellen Protokoll (IP-LandVA; s. Ziff. 2.1) werden die neuen institutionellen Elemente in den Funktionsmechanismus des LandVA integriert. Eine grosse Bedeutung kommt im LandVA der Auflistung der bestehenden und der neu verhandelten Ausnahmen zu. Diese unterliegen explizit nicht der dynamischen Rechtsübernahme.

Das Änderungsprotokoll (ÄP-LandVA) enthält die Anpassungen, die am Inhalt des LandVA sowie an seinen Anhängen vorgenommen werden. Diese Änderungen betreffen hauptsächlich die Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr (einschliesslich der neuen diesbezüglichen Ausnahmen) und die neuen institutionellen Elemente sowie den grenzüberschreitenden Güterverkehr mit einer geringfügigen Anpassung des gesetzlichen Rahmens der LSVA.

Zum ÄP-LandVA gehört auch eine Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien. Sie enthält Willensbekundungen beider Seiten und Präzisierungen zu verschiedenen Punkten: der Zusammenarbeit mit der ERA, der Möglichkeit für Eisenbahnverkehrsunternehmen, grenzüberschreitende Verkehrsdienste im Rahmen einer Kooperation anzubieten, der Notwendigkeit, dass operative Entscheidungen, zum Beispiel bei Verspätungen, bei den Infrastrukturbetreiberinnen verbleiben, sowie der Rolle der Trassenvergabestellen.

Ziel des Protokolls über staatliche Beihilfen (Beihilfeprotokoll-LandVA; s. Ziff. 2.2) ist es, das LandVA mit Regeln über staatliche Beihilfen zu ergänzen. Die in diesem Protokoll vorgesehenen Pflichten gelten nur für Beihilfen, die Unternehmen für Tätigkeiten gewährt werden, die unter den Geltungsbereich des LandVA fallen. Auf den rein inländischen Verkehr (Service public) finden diese Pflichten daher keine Anwendung.

2.5.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle

2.5.6.1 Institutionelles Protokoll

Mit dem IP-LandVA (s. Ziff. 2.1) werden neue institutionelle Mechanismen in das LandVA aufgenommen.

Das IP-LandVA führt zu einigen Anpassungen an den Aktualisierungsmechanismen des LandVA, insbesondere in Titel 5 (Allgemeine und Schlussbestimmungen), sowie zur Aufhebung gewisser Bestimmungen des LandVA. Nach Artikel 2 Absatz 2 des IP-LandVA werden die Artikel 49 Absätze 1 und 2, 50, 52 Absätze 1–4 und 6, 54 und 55 Absatz 2 sowie Anhang 1 Einleitungssatz LandVA aufgehoben. Die Aufhebung des Einleitungssatzes des Anhangs 1 ist terminologisch begründet und ist aufgrund der klaren Formulierung des Äquivalenzprinzips in Artikel 5 Absatz 2 des IP-LandVA redundant geworden.

Gemäss Artikel 5 Absatz 2 des IP-LandVA erlässt die Schweiz in ihrer Gesetzgebung Bestimmungen oder behält sie bei, die das Erreichen der Ziele ermöglichen, die mit den in das LandVA integrierten Rechtsakten der EU verfolgt werden. Die Schweiz und die EU müssen nicht zwingend über identische Regeln verfügen. Es genügt, wenn die Regeln einander in ihren Wirkungen und ihrer Tragweite entsprechen (Äquivalenzprinzip). Das Landverkehrsabkommen funktionierte bereits bisher nach der Äquivalenzmethode. Aufgrund der neu eingeführten dynamischen Rechtsübernahme ist die Äquivalenz präziser formuliert und das Vorgehen zur Integration von EU-Rechtsakten ins LandVA wird in der Praxis vereinfacht ablaufen (s. Ziff.2.1).

Wurde bisher ein neuer Rechtsakt von der EU verabschiedet, so erliess die Schweiz eine entsprechende Gesetzgebung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, die dann von den beiden Vertragsparteien im Gemischten Ausschuss auf Äquivalenz geprüft wurde. Ein EU-Rechtsakt konnte also erst dann in das LandVA integriert werden, wenn die Äquivalenz des Schweizer Rechts mit dem jeweiligen Rechtsakt durch den Gemischten Ausschuss festgestellt wurde. Damit wurde hinsichtlich aller in Anhang 1 enthaltenen EU-Rechtsakte die Äquivalenz des Schweizer Rechts bestätigt.

Diese Phase der Prüfung durch den Gemischten Ausschuss wird künftig nicht mehr notwendig sein. Sobald ein EU-Rechtsakt verabschiedet wird, der in den Geltungsbereich des LandVA fällt, muss die Schweiz ihre Gesetzgebung anpassen. Damit ändert sich das Verfahren zur Integration der EU-Rechtsakte ins LandVA, nicht aber das Äquivalenzprinzip. Die Schweiz hat eine Verpflichtung zur Schaffung äquivalenten Rechts im Geltungsbereich des Abkommens (ausser im Bereich der vereinbarten Ausnahmen, vgl. unten), der Gemischte Ausschuss wird aber nicht mehr vorgängig beurteilen, ob die Schweiz die Bestimmungen äquivalent umgesetzt hat, damit dieser

Rechtsakt in den Anhang 1 des LandVA aufgenommen werden kann. *Nota bene* kann so in Zukunft auf die Prüfung und Bestätigung des Schweizer Rechts auf seine Äquivalenz verzichtet werden. Das bedeutet auch, dass die Integration eines Rechtsaktes aufgrund der Äquivalenzprüfung nicht mehr blockiert werden kann, wie dies in der Vergangenheit seitens EU teilweise der Fall war.

Die Pflicht der Vertragsparteien, EU-Rechtsakte in das LandVA aufzunehmen, gilt nicht, wenn der Rechtsakt nicht in den Geltungsbereich des LandVA fällt oder wenn er einer Ausnahme nach Artikel 5 Absatz 7 des IP-LandVA unterliegt. Dabei handelt es sich zum einen um die Ausnahmen, die bereits im LandVA aufgeführt waren, um die besonderen Errungenschaften der Schweiz im Bereich des Strassen- und Schienenverkehrs abzusichern, und zum anderen um die neuen Ausnahmen im Zusammenhang mit der Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr, die eingeführt wurden, um das schweizerische Verkehrssystem aufrechtzuerhalten.

- Artikel 7 Absatz 3 LandVA: höchstzulässiges Gewicht für Sattelkraftfahrzeuge und für Lastzüge, das dem in der EU zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des LandVA geltenden Höchstgewicht entspricht (40 Tonnen seit dem 1.1.2005);
- Artikel 14 und 20 LandVA: Verbot von Strassentransporten zwischen zwei im selben Hoheitsgebiet liegenden Orten (Verbot der kleinen Kabotage);
- Artikel 15 LandVA: Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen;
- Artikel 24a LandVA: Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme im Zusammenhang mit den Besonderheiten des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz (neu in das LandVA aufgenommene Bestimmung, s. unten);
- Artikel 32a LandVA: Ausschluss von Erhöhungen der Strassenkapazität (neu in das LandVA aufgenommene Bestimmung, s. unten);
- Artikel 40 und 42 LandVA: LSVA.

2.5.6.2 Änderungsprotokoll

Das ÄP-LandVA enthält die Anpassungen, die am LandVA selbst sowie an dessen Anhängen vorgenommen werden.

Präambel

In der Präambel bekräftigen die Vertragsparteien insbesondere die Bedeutung des LandVA und der Förderung des Güter- und Personenverkehrs auf Strasse und Schiene. Zudem erkennen sie ihre jeweilige Verlagerungspolitik an. In Bezug auf den Eisenbahnverkehr wollen die Vertragsparteien ein Verkehrssystem von hoher Qualität aufrechterhalten, das leistungsfähig, attraktiv und zuverlässig ist, und tragen der Wichtigkeit neuer grenzüberschreitender Schienenpersonenverkehrsdienste Rechnung. In der Präambel wird ausserdem die Möglichkeit erwähnt, die internationalen

Kooperationen fortzusetzen, welche auch mit der Marköffnung weiterhin möglich bleiben.

Artikel 1 Absatz 1 des ÄP-LandVA zu Artikel 2 Absatz 2 LandVA (Geltungsbereich)

Das LandVA gilt für den grenzüberschreitenden Strassen- und Schienenverkehr (Art. 2 LandVA). Dieser Geltungsbereich wird nicht angepasst. Die Vertragsparteien kamen jedoch überein, in Artikel 2 Absatz 2 LandVA ergänzende Präzisierungen in Bezug auf den Schienenpersonenverkehr vorzunehmen.

Artikel 2 Absatz 2 erster Satz LandVA wurde nicht geändert. Das LandVA gilt für den grenzüberschreitenden Schienengüter- und -personenverkehr sowie den grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr.

Innerhalb der Kategorie Schienenpersonenverkehr fallen sowohl der regionale grenzüberschreitende Verkehr als auch der internationale Fernverkehr grundsätzlich unter den Geltungsbereich des LandVA. Wo keine explizite Ausnahme formuliert ist, sind diese Verkehre mit «internationalem Schienenpersonenverkehr» mitgemeint.

Es wurde ein zweiter Satz eingefügt, der klarstellt, dass das LandVA nicht für den rein inländischen Schienenpersonenverkehr im Schweizer Fern-, Regional- und Nahverkehr gilt. Der rein nationale Schienengüterverkehr fällt ebenfalls nicht in den Geltungsbereich des Abkommens, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt wird. Diese Abgrenzung ist bereits in Artikel 2 Absatz 2 erster Satz LandVA enthalten.

Artikel 2 Absatz 2 dritter Satz LandVA soll die vorherige Formulierung präzisieren. Es ist vorgesehen, dass das LandVA nicht für Eisenbahnunternehmen gilt, die nur Verkehrsdienste auf eigenständigen örtlichen und regionalen Netzen für Verkehrsdienste auf Eisenbahninfrastrukturen oder auf Netzen betreiben, die ausschliesslich für die Durchführung von Schienenverkehrsdiensten im Stadt- oder Vorortverkehr bestimmt sind, auch wenn diese grenzüberschreitend sind. Für solche lokalen Systeme ist keine Interoperabilität erforderlich, weshalb eine Unterstellung unter das LandVA nicht zweckmässig wäre. Diese Formulierung stellt keine Änderung gegenüber der aktuellen Situation dar. Sie soll für Klarheit sorgen, da die bisherige Formulierung nicht präzise genug war. Unternehmen, welche auf abgeschlossenen Tramnetzwerken oder nichtinteroperablen Schmalspurnetzen verkehren, fallen somit explizit nicht unter das LandVA, auch nicht, wenn sie grenzüberschreitend tätig sind.

Artikel 1 Absatz 2 des ÄP-LandVA zu Artikel 3 Absatz 2 LandVA (Begriffsbestimmungen)

Artikel 3 Absatz 2 LandVA enthält verschiedene Begriffsbestimmungen in Bezug auf den Schienenverkehr. Artikel 1 Absatz 2 des ÄP-LandVA führt den Begriff «grenzüberschreitender Schienenpersonenverkehr» neu ein.

Gemäss dieser Definition, die teilweise auf der Definition des grenzüberschreitenden Personenverkehrsdiensts in Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie 2012/34/EU beruht, ist der grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehr als ein Personenverkehrsdienst zu verstehen, bei dem der Zug die Grenze zwischen den Vertragsparteien überquert.

Dies schliesst das Recht ein, Fahrgäste an jedem Bahnhof auf der grenzüberschreitenden Strecke aufzunehmen und an einem anderen abzusetzen, auch wenn diese Bahnhöfe im Gebiet der anderen Vertragspartei liegen, sofern der Hauptzweck des Verkehrsdienstes die grenzüberschreitende Beförderung ist. Auch wenn in der EU der Hauptzweck des internationalen Verkehrs als Kriterium aufgrund der nationalen Marktöffnung in der Zwischenzeit aus der Definition ausgeklammert wurde, bleibt dieses Kriterium im Verhältnis mit der Schweiz für beide Vertragsparteien relevant, da die Schweiz aufgrund des LandVA – im Gegensatz zu den EU-Mitgliedstaaten – nicht verpflichtet ist, den nationalen Schienenverkehrsmarkt zu öffnen.

Artikel 1 Absätze 3–5 des ÄP-LandVA zu den Artikeln 7 (Abs. 1 und 2; Technische Normen), 9 (Abs. 1 und 4; Güterverkehr zwischen den Gebieten der Vertragsparteien) und 17 (Abs. 3; Für die Verkehrsunternehmer geltende Bedingungen) LandVA

Diese Artikel wurden angepasst und umformuliert, um dem in Artikel 5 Absatz 2 des IP-LandVA vorgesehenen Mechanismus zur Übernahme von EU-Rechtsakten Rechnung zu tragen, wonach das gleiche Ergebnis erzielt werden muss.

Artikel 1 Absatz 6 des ÄP-LandVA zu Artikel 24 LandVA (Zugangsrechte zum Eisenbahnfahrweg und Transitrechte)

Artikel 1 Absatz 6 des ÄP-LandVA enthält Anpassungen von Artikel 24 LandVA hinsichtlich der Transitrechte und der Zugangsrechte zum Fahrweg.

Nach Artikel 24 Absatz 1 LandVA haben die Eisenbahnverkehrsunternehmen einer Vertragspartei einerseits für das Erbringen von grenzüberschreitenden Verkehrsdiensten das Transitrecht und das Zugangsrecht zum Fahrweg der anderen Vertragspartei unter den Bedingungen des EU-Rechts, auf das in Anhang 1 Abschnitt 4 LandVA verwiesen wird.

Andererseits sieht ein neuer Absatz 1a für Eisenbahnverkehrsunternehmen einer Vertragspartei das Recht vor, Fahrgäste an jedem Bahnhof auf der grenzüberschreitenden Strecke aufzunehmen und an einem anderen abzusetzen, sofern der Hauptzweck in der Beförderung von Fahrgästen vom Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet der anderen Vertragspartei besteht (Möglichkeit zur Kabotage im Nebenzweck). Es wird präzisiert, dass die zuständigen Behörden der Vertragsparteien, wie zum Beispiel ein Schweizer Kanton, oder die betroffenen Eisenbahnunternehmen das BAV im Rahmen des Prozesses zur Konzessionerteilung ersuchen können, zu bestimmen, ob der Hauptzweck des Verkehrsdienstes in der Beförderung von Fahrgästen vom Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet der anderen Vertragspartei besteht. Dieser Hauptzweck ist so zu verstehen, dass der grössere Teil der Einnahmen aus der grenzüberschreitenden Beförderung der Passagiere resultiert und nicht aus den Beförderungen innerhalb der anderen Vertragspartei (Kabotage). Eine Verbindung, die primär darauf abzielt, Passagiere innerhalb der Schweiz zu befördern, jedoch auch über die Grenze ins benachbarte Ausland führt, würde dieses Kriterium daher nicht erfüllen und könnte nicht eigenständig durch ein EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen angeboten werden. Dasselbe gilt umgekehrt sinngemäss für Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Verbindungen in EU-Mitgliedstaaten anbieten wollen (zur Prüfung des Hauptzweckes durch die RailCom s. Ziff. 2.5.7.1.1).

Damit soll sichergestellt werden, dass solche grenzüberschreitenden Angebote mit Zwischenhalten nicht primär dazu genutzt werden, den nationalen Markt zu bedienen. Indem im LandVA festgehalten wird, unter welchen Bedingungen der Marktzugang im internationalen Schienenpersonenverkehr erfolgt, wird verhindert, dass die künftige Weiterentwicklung des EU-Rechts die Schweiz in diesem Bereich verpflichtet. Sollte sich ein Widerspruch zu Artikel 24 ergeben, wäre in einer Einzelfallanalyse zu prüfen, ob die Übernahme mit dem Geltungsbereich und dem Ziel des LandVA vereinbar wäre. Ein Beispiel dafür ist das Kriterium des Hauptzwecks, welches zwischen EU-Mitgliedstaaten seit der nationalen Markttöffnung in der EU nicht mehr gilt, im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz aber angewendet werden wird.

Zusätzlich zum Hauptzweck gibt es gemäss Richtlinie 2012/34/UE, welche die Rahmenbedingungen des internationalen Marktzugangs definiert, die Möglichkeit zu prüfen, ob durch ein neues Angebot das bestehende bestellte Angebot wirtschaftlich gefährdet sein könnte (Art. 11 Richtlinie 2012/34/EU). Dies wäre gemäss EU-Recht ein Grund, das neue Angebot nicht zu ermöglichen. Das Schweizer Recht sieht dies bereits heute in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009³⁹⁸ (PBG) vor (2. Punkt).

Artikel 1 Absatz 7 des ÄP-LandVA zu Artikel 24a LandVA (Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme betreffend den Eisenbahnverkehr)

Zur Absicherung der Qualität und der Besonderheiten des schweizerischen Eisenbahnverkehrssystems und zur Gewährleistung, dass die Errungenschaften der Schweiz im öffentlichen Verkehr im Rahmen der Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr nicht gefährdet werden, haben die Vertragsparteien einige Ausnahmen von der dynamischen Übernahme der EU-Rechtsakte durch die Schweiz im Bereich des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs vereinbart (vgl. Art. 5 Abs. 7 des IP-LandVA).

Folgende Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme für die Schweiz sind in Artikel 24a LandVA festgehalten:

- Absatz 1: Die Schweiz hat die Möglichkeit, Eisenbahnverkehrsunternehmen, die grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste erbringen, zu verpflichten, sich an der *Tarifintegration* im öffentlichen Verkehr zu beteiligen. Das bedeutet, dass Fahrgäste, die die Netze verschiedener öffentlicher Verkehrsunternehmen benutzen müssen, nur einen einzigen Fahrausweis benötigen. Wenn im Rahmen der Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr ein Eisenbahnverkehrsunternehmen aus einem EU-Mitgliedstaat einen Dienst in der Schweiz (mit der Möglichkeit, Fahrgäste an Bahnhöfen auf Schweizer Gebiet aufzunehmen und abzusetzen) als Nebenleistung anbietet, ist es notwendig, dieses Verkehrsunternehmen zur Teilnahme am Tarifintegrationssystem verpflichten zu können, damit das Funktionieren des öffentlichen Verkehrssystems der Schweiz weiterhin gewährleistet wird. In der Praxis bedeutet dies, dass das Eisenbahnverkehrsunternehmen, das einen grenzüberschreitenden Dienst in

der Schweiz betreibt, sich der ASP anschliesst und die Tarife der ASP anerkennt, beispielsweise die Abonnemente wie das Generalabonnement oder das Halbtax (gemäss Art. 16 ff. PBG). Für Fahrgäste in der Schweiz heisst das, dass sie ihr Schweizer Abonnement oder ihren Fahrausweis verwenden können, auch dann, wenn sie einen von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen eines EU-Mitgliedstaats auf Schweizer Gebiet betriebenen Dienst mit Ein- und Aussteigen in der Schweiz (Kabotage) nutzen. Damit wird verhindert, dass Unternehmen für Verbindungen, die eine Reise innerhalb der Schweiz ermöglichen, eigene Tickets einführen, die bei anderen Unternehmen nicht anerkannt werden. Das System lässt Spartickets oder andere zuggebundene Tickets zu. In diesen Fällen kann das Unternehmen die Preise bis zu einem gewissen Grad selber festlegen, unter den von der Branche festgelegten Bedingungen, so, wie dies Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Spartickets bereits heute tun. Als Teil der ASP haben ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen gleiche Rechte und Pflichten wie Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen.

- Absatz 2: Auch für die *Schweizer Instrumente für die Kapazitätssicherung (Netznutzungskonzept (NNK) / Netznutzungspläne (NNP))* wurde eine Ausnahme definiert. Diese Ausnahme ist für die Schweiz wichtig. Damit ist klar, dass die Priorität des vertakteten Personenverkehrs im Sinne der in NNK und NNP gesicherten Kapazitäten des Personenverkehrs gilt. Der Schienengüterverkehr hat ebenfalls weiterhin im gleichen Masse die Kapazitäten zur Verfügung, die in den oben erwähnten Schweizer Kapazitätssicherungsinstrumenten festgelegt sind. Die Marköffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs schränkt diese Grundsätze nicht ein. Unternehmen aus der EU, die grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste in der Schweiz planen und betreiben, werden in den bestehenden schweizerischen Konsultationsverfahren im Rahmen der schweizerischen Instrumente zur Kapazitätsbewirtschaftung als interessierte Kreise behandelt. Das heisst, sie werden gleich behandelt wie schweizerische Unternehmen und können ihre Interessen in Bezug auf die Planung grenzüberschreitender Kapazitäten gleichzeitig einbringen.
- Absatz 3: Die Schweiz hat die Möglichkeit, *dem Personenverkehr gemäss dem Taktfahrplan*, der für den Schienenverkehr im ganzen Gebiet der Schweiz anwendbar ist, *Vorrang einzuräumen*. Dieses Kriterium gilt diskriminierungsfrei für die Vergabe von Bahntrassen an Eisenbahnverkehrsunternehmen der Vertragsparteien, die bezüglich Zugfrequenz vergleichbare Anträge einreichen. Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen, die im Taktverkehr fahren, können weiterhin vertaktete Trassen nutzen, um gemeinsam mit Kooperationspartnern eine Verbindung anzubieten, die im Ausland fortgesetzt wird.
- Die Gewährleistung eines ausreichenden Angebots an öffentlichem Verkehr ist in der Schweiz gemäss Artikel 81a BV Aufgabe des Bundes und der Kantone. Der Taktfahrplan ist ein zentrales Element, mit dem die öffentliche Hand diesem Auftrag nachkommt: Damit wird in der ganzen

Schweiz auf eine kundenfreundliche und zuverlässige Art und Weise die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und eine optimale Nutzung der Infrastruktur garantiert. Die Takte einzelner Linien sind aufeinander abgestimmt, wodurch gute Umsteigebeziehungen zwischen den Linien resultieren und attraktive Reiseketten entstehen. Bund und Kantone haben denn auch in den letzten Jahrzehnten viele Investitionen getätigt, um den Taktfahrplan zu ermöglichen – und sie investieren in Zukunft so viel wie noch nie, um dieses Angebot weiter ausbauen zu können. Aufgrund der aktuellen infrastrukturell bedingten Engpässe und des prognostizierten Mobilitätswachstums sind zum einen diese Investitionen erforderlich, zum anderen müssen die damit geschaffenen Kapazitäten auch möglichst effizient genutzt werden, um die prognostizierte Mobilitätsnachfrage bewältigen zu können. Entsprechend werden die Ausbauten im Schweizer Eisenbahnnetz langfristig geplant: Die künftig erforderlichen Kapazitäten werden ermittelt und die dazu erforderlichen minimalen Kapazitäten je Verkehrsart (Personenfernverkehr, regionaler Personenverkehr und Güterverkehr) werden mit dem NNK und den NNP wie bisher gesichert.

- Mithilfe der Bestellungen des Regionalen Personenverkehrs sowie der Fernverkehrskonzession, die nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht enthält, Angebote regelmässig zu fahren, können Bund und Kantone sicherstellen, dass die erforderlichen Verkehre auf diesen geplanten Kapazitäten denn auch gefahren werden.
- Die Ausnahme im LandVA, dem vertakteten Verkehr bei der Trassenvergabe innerhalb der Kapazitäten für den Personenverkehr Vorrang einräumen zu können, ist ein wichtiges Instrument, um das Ziel, ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr in der Schweiz zu gewährleisten, erreichen zu können. Damit kann ausgeschlossen werden, dass ausschliesslich gewinnorientierte Anbieter einzelne Trassen aus dem Taktfahrplan besetzen und so Lücken in den Takt reissen könnten, falls ein Angebot wirtschaftlich nicht erfolgreich ist und deshalb eingestellt wird oder regelmässig mit Verspätung an der Grenze der Schweiz ankommt. Die potentiell negativen Auswirkungen auf den Schweizer öffentlichen Verkehr können so vermieden werden. Das Kriterium der Frequenz entscheidet, welches Unternehmen berücksichtigt wird, wenn auf der gleichen Strecke mehrere Unternehmen ein Angebot im Takt anbieten möchten. Möchte ein Unternehmen das Angebot von morgens früh bis abends spät anbieten, ein weiteres zwar auch ein regelmässiges Angebot, aber nicht in der gleich hohen Frequenz, so wird demjenigen Unternehmen Vorrang eingeräumt, welches mehr vertaktete Verkehre auf dieser Strecke über den ganzen Tag anbietet. Das Unternehmen, welches die tiefere Frequenz anbieten möchte, hat keinen Anspruch, einen Teil des gleichen vertakteten Verkehrs zu fahren. Bei einem ausländischen Unternehmen käme zusätzlich die Bedingung des Hauptzwecks dazu: Es kann in der Schweiz ausschliesslich Verkehre eigenständig anbieten, welche die grenzüberschreitende Beförderung als Hauptzweck haben (vgl. Artikel 24 Absatz 1a).

-
- Grenzüberschreitende Angebote von Eisenbahnverkehrsunternehmen aus EU-Mitgliedstaaten können somit ausserhalb der in den Kapazitätssicherungsinstrumenten gesicherten Kapazitäten für den vertakteten Verkehr entstehen. Das heisst, es wird sich um zusätzliche Angebote zum Taktfahrplan handeln. Um diese zu ermöglichen, erhalten Anträge für den internationalen Schienenpersonenverkehr (sowohl von ausländischen als auch von Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen) für Trassen im jährlichen Fahrplan- und Trassenbestellverfahren bei den Restkapazitäten in der Schweiz Priorität. Die Zuteilung der Restkapazitäten, bestehend aus freien und freigebliebenen Kapazitäten, erfolgt, nachdem alle Verkehre (des Personen- wie des Güterverkehrs), für die im NNP Kapazitäten gesichert sind, zugeteilt wurden. Die Zuteilung in Restkapazitäten erfolgt jeweils für ein Jahr.
 - Absatz 4: Die Schweiz hat das Recht, in den Genehmigungen und Konzessionen, die Verkehrsunternehmen erteilt werden, nichtdiskriminierende Bestimmungen über *Sozialstandards* (wie orts- und branchenspezifische Lohn- und Arbeitsbedingungen) einzuschliessen. Um ein allfälliges Sozialdumping zu vermeiden, müssen Eisenbahnverkehrsunternehmen aus EU-Mitgliedstaaten ebenfalls die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten, wenn sie auf schweizerischem Gebiet tätig sind. Vor diesem Hintergrund erarbeitet das BAV unter Einbezug der Sozialpartner eine Weisung zu den Sozialstandards (s. Ziff. 2.5.7.2).
 - Absatz 5: Die Ausnahme in Bezug auf die *Vorschriften für die Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste im Regional-, Stadt- und Vorortverkehr* sieht vor, dass die Schweiz einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag für denjenigen Teil eines grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrsdienstes im Regional-, Stadt- und Vorortverkehr, der auf Schweizer Gebiet durchgeführt wird, weiterhin direkt (d. h. ohne Ausschreibung) vergeben kann. Im Gegensatz zu den EU-Mitgliedstaaten wären in der Schweiz Ausschreibungen nicht obligatorisch. Der öffentliche Dienstleistungsauftrag kann direkt entweder an den Betreiber vergeben werden, der den öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Gebiet der EU erhalten hat, oder an den Betreiber, der mit dem Eisenbahnverkehrsunternehmen kooperiert, das den öffentlichen Dienstleistungsauftrag für den Betrieb der Linie im Gebiet der EU erhalten hat. Die in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007³⁹⁹ vorgesehene Ausschreibungspflicht gilt in dieser Situation nicht. Die übrigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 finden mit Ausnahme von Artikel 5a Anwendung. Das Vergabeverfahren ist von den zuständigen Behörden im Voraus zu vereinbaren. Diese Ausnahme ist für die Schweiz wichtig, denn in der EU müssen in Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auch regionale grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehre seit 2024 im

³⁹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Strasse, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. c ÄP-LandVA.

Regelfall ausgeschrieben werden. Dieser Absatz des neuen Artikels 24a betrifft nicht den Strassenverkehr. Das heisst, für die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen für grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste mit Bussen gelten die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht wird auch im Beihilfeprotokoll-LandVA gespiegelt (s. Ziff. 2.5.6.4).

Artikel 1 Absatz 8 des ÄP-LandVA zu Artikel 29a LandVA (Beteiligung an der Eisenbahngentur der Europäischen Union)

Auf der Grundlage von Artikel 1 Absatz 8 des ÄP-LandVA wird auf Vorschlag der Schweiz ein neuer Artikel 29a in das LandVA eingefügt. Mit dieser neuen Bestimmung erhält die Schweiz das Recht, sich nach Massgabe von Artikel 75 der Verordnung (EU) 2016/796400 an der Arbeit der ERA zu beteiligen, einschliesslich angemessenem Zugang zu Datenbanken und Registern. Will die Schweiz künftig von diesem Recht Gebrauch machen, muss in einer Vereinbarung mit der Agentur insbesondere Art und Umfang der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Agentur im Einzelnen geregelt werden. Diese Vereinbarung würde insbesondere auch Bestimmungen zu Finanzbeiträgen und Personalfragen enthalten. Sie kann zudem eine Vertretung der Schweiz ohne Stimmrecht im Verwaltungsrat vorsehen.

Es wird klargestellt, dass die ERA in der Schweiz keine Durchführungsbefugnis hat und dass die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/796, die solche Befugnisse vorsehen, nicht in Anhang 1 LandVA integriert werden. Sollten die Parteien in Zukunft entscheiden, dass der ERA solche Kompetenzen gegeben werden (wie z.B. die Ausstellung von Fahrzeugzulassungen oder Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen auch für die Schweiz), müsste der Artikel 29a LandVA entsprechend angepasst werden.

Am 20. Mai 2015 hatte der Bundesrat ein Verhandlungsmandat verabschiedet, um die notwendigen Änderungen am LandVA für eine Teilnahme der Schweiz an der ERA vorzunehmen. Aufgrund der ungeklärten institutionellen Fragen wurden die Gespräche nicht abgeschlossen und es wurden Übergangsmassnahmen auf der Grundlage des Beschlusses Nr. 2/2019401 vom 13. Dezember 2019 des Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz zu den Übergangsmassnahmen zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union angewendet. Seitdem wurde dieser Beschluss immer wieder um ein weiteres Jahr verlängert. Die EU entschied jedes Jahr aufs Neue, ob sie den Beschluss verlängern sollte, was die Planungssicherheit für die Unternehmen und die Eisenbahnindustrie der Schweiz beeinträchtigte. In der Gemeinsamen Erklärung haben die Vertragsparteien vereinbart, den Beschluss im Intervall von drei Jahren zu verlängern (s. Ziff. 2.5.6.3: Gemeinsame Erklärung).

Artikel 1 Absatz 9 des ÄP-LandVA zu Artikel 32a LandVA (Ausschluss von Erhöhungen der Strassenkapazität)

⁴⁰⁰ Verordnung (EU) 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahngentur der Europäischen Union, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 8 ÄP-LandVA.

⁴⁰¹ SR 0.740.726

Mit Artikel 1 Absatz 9 des ÄP-LandVA wird ein neuer Artikel 32a ins LandVA eingefügt. Diese Bestimmung betrifft den Ausschluss von Erhöhungen der Strassenkapazität, der eine Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme darstellt (vgl. Art. 5 Abs. 7 des IP-LandVA).

Mit dieser Ausnahme soll sichergestellt werden, dass neue Infrastrukturen zum Zweck der Strassensicherheit wie der Bau einer zweiten Strassenröhre durch den Gotthard nicht als Erhöhung der Strassenkapazität erachtet werden. In der Bestimmung wird festgehalten, dass die Begrenzung der Strassenkapazität nicht als einseitige mengenmässige Beschränkung gilt. Diese Präzisierung steht im Zusammenhang mit Artikel 32 LandVA, der die Grundsätze festlegt, die in der Verkehrspolitik zu beachten sind. Einer dieser Grundsätze ist die Nichteinführung einseitiger mengenmässiger Beschränkungen.

Diese Ausnahme steht im Einklang mit Artikel 84 Absatz 3 der Bundesverfassung (Eidgenössische Volksinitiative zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr) und der Beschränkung, die im Bundesgesetz vom 17. Juni 1994⁴⁰² über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung des Gotthard-Strassentunnels) vorgesehen ist. Die Vereinbarkeit dieser Massnahme mit dem LandVA war von der EU bestätigt worden (Briefwechsel zwischen dem damaligen Verkehrskommissar bzw. der damaligen Verkehrskommissarin der EU und der damaligen Bundesrätin Doris Leuthard vom 11.3.2014 und 16.12.2015).

Artikel 1 Absätze 10 und 11 des ÄP-LandVA zu den Artikeln 40 (Massnahmen seitens der Schweiz) und 42 (Überprüfung der Gebühren) LandVA

Diese Bestimmungen sehen eine Änderung der Artikel 40 und 42 LandVA in Bezug auf die Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge vor. Sie wurden auf Initiative der Schweiz angepasst. In den Jahren zuvor hatte sich die EU geweigert, diese Bestimmungen anzupassen. Eine Anpassung war notwendig, da immer weniger Möglichkeiten offenstehen, die Abgabetarife nach Fahrzeugtyp zu differenzieren (Zuwachs der Anzahl der Fahrzeuge, die nicht in der Formulierung in Art. 40 Abs. 2 enthalten sind).

Die LSVA ist eines der wichtigsten Instrumente der Schweizer Verlagerungspolitik. Der Schwerverkehr auf der Strasse begleicht im Sinne des Verursacherprinzips die von ihm verursachten externen Kosten. Es entsteht der notwendige Anreiz, so viele Güter wie möglich von der Strasse auf die Schiene zu verlagern.

Die bisherigen Artikel 40 und 42 des LandVA enthalten Formulierungen, welche eine Berücksichtigung von technologischen Entwicklungen bei Schwerverkehrsfahrzeugen auf der Strasse für die langfristige Weiterentwicklung der LSVA verhindern. Dies betrifft insbesondere den expliziten Verweis auf die EURO-Emissionsnormen als für die Einteilung in Abgabekategorien massgebende Kriterien gemäss Artikel 40 Absatz 2 LandVA. Eine Berücksichtigung des CO₂-Ausstosses von Fahrzeugen ist beispiels-

⁴⁰² SR 725.14

weise heute nicht möglich, während die EU ihrerseits eine solche Differenzierung bereits 2022 mit der revidierten Eurovignetten-Richtlinie⁴⁰³ eingeführt hat. Genauso wenig wäre heute eine Ausgestaltung der LSVA mit mehr oder weniger als drei Abgabekategorien möglich, da Artikel 40 Absatz 2 LandVA die Anzahl Abgabekategorien bereits verbindlich festlegt. Ohne Anpassung würden die Verlagerungswirkung der LSVA über die Zeit nachlassen und die Einnahmen sinken. Um die Ziele der Schweizer Verlagerungspolitik auch langfristig weiterverfolgen zu können, bedarf es mehr Flexibilität.

Die revidierten Artikel 40 und 42 LandVA sind bewusst technologieoffen formuliert. Sie ermöglichen es der Schweiz in Zukunft, die Kriterien, nach denen die Fahrzeuge in die Abgabekategorien der LSVA eingeteilt werden, an die technologischen Entwicklungen in der Fahrzeugindustrie anzupassen. Mit der neuen Formulierung von Artikel 40 Absatz 2 können emissionsbasierte Kriterien (bspw. CO₂-Emissionen des Fahrzeugs) eingeführt werden. Verbrauchsorientierte Kriterien (bspw. Energieeffizienz) können künftig mit einem Beschluss des Gemischten Ausschusses des Landverkehrsabkommens für die Differenzierung der Abgabekategorien eingeführt werden.

Sollte die Möglichkeit der Weiterentwicklung der LSVA zu Anpassungen der Schweizer Gesetzgebung (primär der Verordnung vom 27. März 2024⁴⁰⁴ über die Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabeverordnung; SVAV) sowie allenfalls des Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997⁴⁰⁵ über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz; SVAG)) führen, so unterstützen diese Anpassungen weiterhin den nationalen Gesetzgebungsprozessen der Schweiz. Der Bundesrat hat am 28. Mai 2025 die Botschaft zur Weiterentwicklung der LSVA zuhanden des Parlaments verabschiedet, die unabhängig von der Anpassung der Artikel 40 und 42 LandVA ist.

Weiter wurden in Artikel 40, 42 und in Anhang 10 diverse überholte Übergangsbestimmungen entfernt, welche heute und in Zukunft nicht mehr relevant sind. Gleichzeitig bleiben mehrere Regelungen in diesen beiden Artikeln unverändert.

Artikel 1 Absatz 12 des ÄP-LandVA zu Artikel 46 Absatz 1 LandVA (Einseitige Schutzmassnahmen)

Aufgrund der Änderung von Artikel 40 LandVA müssen auch die Verweise auf diese Bestimmung in Artikel 46 Absatz 1 LandVA angepasst werden.

Artikel 1 Absatz 13 des ÄP-LandVA zu Artikel 51 LandVA (Gemischter Ausschuss)

Artikel 51 LandVA, mit dem der Gemischte Ausschuss des LandVA eingesetzt wird, wird aufgrund der neuen Mechanismen, die durch das IP-LandVA eingeführt wurden,

⁴⁰³ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benützung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 187 vom 20. Juli 1999, S. 42; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2022/362, ABl. L 69 vom 4.3.2022, S. 1.

⁴⁰⁴ SR 641.811

⁴⁰⁵ SR 641.81

angepasst. Die im IP-LandVA (s. Ziff. 2.1.6.7) vorgesehenen Anpassungen zielen darauf ab, die Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Gemischten Ausschusses, die in den bilateralen Abkommen dieses Pakets enthalten sind, so weit wie möglich zu harmonisieren. Am Inhalt der Bestimmung ändert sich jedoch nichts. Damit entfällt die bisherige Bezeichnung des Gemischten Ausschusses als «Gemischter Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz».

Artikel 1 Absatz 14 des ÄP-LandVA zu Artikel 53 LandVA (Berufsgeheimnis)

Die Überschrift von Artikel 53 LandVA wird angepasst. Der Begriff «Vertraulichkeit» wird durch den Begriff «Berufsgeheimnis» ersetzt, der dem Inhalt dieser Bestimmung besser entspricht.

Artikel 1 Absatz 15 des ÄP-LandVA zu Artikel 53a LandVA (Verschlusssachen und vertrauliche, nicht als Verschlusssache eingestufte Informationen)

Nach Artikel 53 wird ein neuer Artikel 53a in das LandVA eingefügt, der den Umgang mit vertraulichen Informationen betrifft. Der neue Artikel 53a sieht vor, dass die Vertragsparteien etwaige Verschlusssachen gemäss dem Abkommen vom 28. April 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen austauschen. Ausserdem wird mit diesem Artikel der Gemischte Ausschuss beauftragt, in einem zu diesem Zweck gefassten Beschluss Handlungsanweisungen zum Schutz der sensiblen Informationen festzulegen.

Artikel 1 Absatz 16 des ÄP-LandVA zu Artikel 55 LandVA (Revision)

Artikel 1 Absatz 16 des ÄP-LandVA sieht eine Anpassung von Artikel 55 LandVA in Bezug auf die Revision des LandVA vor. Diese Anpassungen des Wortlauts hängen mit den Änderungen durch das IP-LandVA und den Änderungen in Artikel 51 LandVA zusammen.

Artikel 1 Absatz 17 des ÄP-LandVA zu Artikel 57 LandVA (Räumlicher Geltungsbereich)

Mit Artikel 1 Absatz 17 des ÄP-LandVA wird der Wortlaut von Artikel 57 LandVA zum räumlichen Geltungsbereich angepasst. Der Verweis auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird durch den Verweis auf den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ersetzt.

Artikel 1 Absatz 18 des ÄP-LandVA zu Anhang 1 LandVA (Anwendbare Bestimmungen)

Gemäss Artikel 1 Absatz 18 des ÄP-LandVA werden zwei einleitende Absätze in Anhang 1 LandVA eingefügt, die den bestehenden Einleitungssatz ersetzen (s. dazu auch die Erläuterungen in Ziff. 2.3.1.1).

Nach Absatz 1 muss die Schweiz zu den im Anhang 1 LandVA aufgeführten EU-Rechtsakten äquivalentes schweizerisches Recht schaffen (s. den Verweis auf Art. 5 des IP-LandVA), soweit diese Rechtsakte in den Geltungsbereich des Abkommens fallen. So muss die Schweiz beispielsweise kein äquivalentes Recht für rein nationale

Verkehre schaffen, auch wenn Bestimmungen der in Anhang 1 aufgeführten EU-Rechtsakte in den EU-Mitgliedstaaten auf rein nationale Verkehre zur Anwendung gelangen. Gleich verhält es sich bei den Ausnahmen: Bestimmungen der in Anhang 1 aufgeführten EU-Rechtsakte, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme nach Artikel 5 Absatz 7 des IP-LandVA fallen, unterliegen nicht der dynamischen Rechtsübernahme. Folglich muss die Schweiz für solche Bestimmungen kein äquivalentes Recht schaffen (s. letzter Teilsatz von Absatz 1). Aufgrund der Regelung in Absatz 1 ist es nicht erforderlich, technische Anpassungen betreffend den Geltungsbereich des LandVA und die Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme bei den im Anhang 1 LandVA aufgeführten EU-Rechtsakten vorzunehmen.

Sofern in technischen Anpassungen nichts anderes bestimmt ist, gelten gemäss Absatz 2 die Rechte und Pflichten der EU-Mitgliedstaaten, die in den in Anhang 1 LandVA aufgeführten EU-Rechtsakten vorgesehen sind, auch für die Schweiz, unter Einhaltung des IP-LandVA (s. Ziff. 2.1.6.7). Damit wird sichergestellt, dass die Schweiz die gleichen Rechte wie die EU-Mitgliedstaaten hat und nicht als «Drittstaat» schlechter gestellt werden kann. Diese Regelung kommt naturgemäss ausserhalb des Geltungsbereichs des Abkommens nicht zur Anwendung. So gelten beispielsweise Rechte und Verpflichtungen für rein nationale Verkehre in den im Anhang 1 aufgeführten EU-Rechtsakten für die Schweiz nicht.

Die Regelung in Absatz 2 ist unter vollständiger Einhaltung des IP-LandVA anzuwenden. Nach dem in Artikel 5 Absatz 2 des IP-LandVA festgelegten Äquivalenzprinzip (gleiches Ergebnis – auch wenn die Schweiz unter Umständen einen unterschiedlichen Ansatz für das Erreichen eines Ziels wählt) muss die Schweiz die in Anhang 1 LandVA aufgeführten Rechtsakte nicht als solche anwenden, sondern die gleichen Ergebnisse erzielen. Die Schweiz hat in der Vergangenheit teilweise andere Massnahmen getroffen, um das von den EU-Rechtsakten vorgegebene Ziel zu erreichen. Die Europäische Kommission hat diese Massnahmen vor der Integration der EU-Rechtsakte in den Anhang 1 LandVA geprüft und die Umsetzung der Schweiz als äquivalent bestätigt. Auch wenn diese Prüfung in Zukunft entfällt, gilt weiterhin der Grundsatz, dass die Schweiz im Hinblick auf die Erreichung der in den EU-Rechtsakten vorgegebenen Ziele über einen gewissen Spielraum verfügt. Daher sind bei den in Anhang 1 aufgeführten EU-Rechtsakten keine technischen Anpassungen erforderlich, wenn die Schweiz Massnahmen trifft, die von den Massnahmen im EU-Recht abweichen, aber dessen Ziele erreichen.

Darüber hinaus ist im Kontext der technischen Anpassungen und dem hier erläuterten Absatz 2 auch der Zwei-Pfeiler-Ansatz gemäss Artikel 8 Absatz 2 und 4 des IP-LandVA relevant für die Anwendung der in den Anhang 1 LandVA integrierten EU-Rechtsakte wichtig: Grundsätzlich ist jede Vertragspartei auf ihrem Territorium für die Anwendung der Abkommen zuständig (Art. 8 Abs. 2 IP-LandVA). Zudem haben EU-Institutionen nur dann Überwachungskompetenzen in Bezug auf die Schweiz, wenn das Abkommen dies explizit vorsieht (Art. 8 Abs. 4 IP-LandVA). Im Landverkehrsabkommen sind keine Überwachungskompetenzen von EU-Institutionen in Bezug auf die Schweiz explizit vorgesehen. Das bedeutet, wenn ein in den Anhang integrierter EU-Rechtsakt eine Überwachung der EU-Mitgliedstaaten durch die EU-

Institutionen vorsieht (beispielsweise gestützt auf an die EU verpflichtend einzureichende Berichte), gilt dies nicht für die Schweiz. Entsprechend sind keine technischen Anpassungen erforderlich, um diese Unterschiede bei der Umsetzung im Detail darzustellen. Dennoch können entsprechende Informationen im Gemischten Ausschuss des LandVA ausgetauscht werden (Art. 8 Abs. 1 IP-LandVA). Das ist heute schon Praxis.

Aufgrund dieser Rechtslage haben die Vertragsparteien weitgehend darauf verzichtet, technische Anpassungen aufzunehmen. Bereits gefasste Beschlüsse des Gemischten Ausschusses, die Hinweise zur Anwendung bestimmter EU-Rechtsakte enthalten, wurden aus Gründen der Transparenz als technische Anpassungen aufgenommen.

So werden gemäss Artikel 1 Absatz 18 Buchstabe b Ziffern iii bis viii des ÄP-LandVA bei den folgenden Rechtsakten Verweise auf bestehende Beschlüsse des Gemischten Ausschusses des LandVA respektive deren Inhalt eingefügt: Richtlinien 2007/59/EG⁴⁰⁶, (EU) 2016/797⁴⁰⁷, (EU) 2016/798⁴⁰⁸ und Durchführungsverordnungen (EU) 2018/545⁴⁰⁹, (EU) 2018/763⁴¹⁰, (EU) 2019/250⁴¹¹. Gemäss Artikel 1 Absatz 18 Buchstabe b Ziffer ii des ÄP-LandVA werden bestimmte EU-Rechtsakte, die in Anhang 1 LandVA aufgeführt sind, aus diesem Anhang gestrichen, da sie in der EU aufgehoben wurden.

Gemäss Artikel 1 Absatz 18 Buchstabe b Ziffer i des ÄP-LandVA werden die folgenden Rechtsakte in Anhang 1 Abschnitt 4 LandVA eingefügt:

⁴⁰⁶ Richtlinie 2007/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge im Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. iii ÄP-LandVA.

⁴⁰⁷ Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union (Neufassung), Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. iv des Änderungsprotokolls zum LandVA.

⁴⁰⁸ Richtlinie (EU) 2016/798 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (Neufassung), Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. v ÄP-LandVA.

⁴⁰⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2018/545 der Kommission vom 4. April 2018 über die praktischen Modalitäten für die Genehmigung für das Inverkehrbringen von Schienenfahrzeugen und die Genehmigung von Schienenfahrzeugtypen gemäss der Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. vi ÄP-LandVA.

⁴¹⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2018/763 der Kommission vom 9. April 2018 über die praktischen Festlegungen für die Erteilung von einheitlichen Sicherheitsbescheinigungen an Eisenbahnunternehmen gemäss der Richtlinie (EU) 2016/798 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 653/2007 der Kommission, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. vii ÄP-LandVA.

⁴¹¹ Durchführungsverordnung (EU) 2019/250 der Kommission vom 12. Februar 2019 über die Muster der EG-Erklärungen und -Bescheinigungen für Eisenbahn-Interoperabilitätskomponenten und -Teilsysteme, das Muster der Typenkonformitätserklärung für Schienenfahrzeuge und über die EG-Prüfverfahren für Teilsysteme gemäss der Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 201/2011 der Kommission, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. viii ÄP-LandVA.

Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums: Diese Richtlinie ist eine Neufassung der ersten Eisenbahnpakete (hauptsächlich 1. und 3. Paket). Sie enthält unter anderem das Element der Marktöffnung aus dem dritten Eisenbahnpaket. Die Aufnahme dieser Richtlinie in das LandVA bedeutet, dass im Rahmen der in den Absätzen 1–4 des neuen Artikels 24a LandVA vorgesehenen Ausnahmen Verkehrsunternehmen aus der EU eigenständig einen grenzüberschreitenden Dienst in der Schweiz anbieten können, sofern der Hauptzweck weiterhin die grenzüberschreitende Personenbeförderung ist, und umgekehrt Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen Zugang zum Markt der EU-Mitgliedstaaten haben. Kooperationen bleiben jedoch gemäss der Gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien weiterhin möglich.

Delegierter Beschluss (EU) 2017/2075⁴¹²: Dieser Delegierte Beschluss steht in direktem Zusammenhang mit der Richtlinie 2012/34/EU und wurde von der Schweiz äquivalent umgesetzt.

Durchführungsverordnung (EU) 2016/545⁴¹³ über Verfahren und Kriterien in Bezug auf Rahmenverträge für die Zuweisung von Fahrwegkapazität: Diese Durchführungsverordnung steht in direktem Zusammenhang mit der Richtlinie 2012/34/EU und wurde von der Schweiz äquivalent umgesetzt.

Verordnung (EU) Nr. 913/2010⁴¹⁴ zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr: Die Schweiz hat diese Verordnung vor Jahren umgesetzt, deren Äquivalenz wurde jedoch nie festgestellt, weshalb sie bis anhin nicht in den Anhang 1 integriert werden konnte.

Gemäss Artikel 1 Absatz 18 Buchstabe c des ÄP-LandVA wird folgender Rechtsakt in Anhang 1 Abschnitt 5 LandVA eingefügt:

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Strasse (PSO-Verordnung) steht in engem Zusammenhang mit der in der Richtlinie 2012/34/EU vorgesehenen Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr. In der Verordnung wird festgelegt, unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Betreibern eines öffentlichen Dienstes eine Ausgleichsleistung für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten und/oder ausschliessliche Rechte im Gegenzug für die Erfüllung solcher Verpflichtungen gewähren, wenn sie ihnen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen oder entsprechende Aufträge vergeben. Für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr wird die Verordnung (EG)

⁴¹² Delegierter Beschluss (EU) 2017/2075 der Kommission vom 4. September 2017 zur Ersetzung des Anhangs VII der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. i ÄP-LandVA.

⁴¹³ Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 der Kommission vom 7. April 2016 über Verfahren und Kriterien in Bezug auf Rahmenverträge für die Zuweisung von Fahrwegkapazität, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. i ÄP-LandVA.

⁴¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr, Fassung gemäss Art. 1 Abs. 18 Bst. b Ziff. i ÄP-LandVA.

Nr. 1370/2007 unter den im neuen Artikel 24a Absatz 5 LandVA festgelegten Bedingungen, mit Ausnahme der Artikel 5 und 5a, die die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge beziehungsweise das Eisenbahn-Rollmaterial betreffen, übernommen. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gilt auch für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Bussen. Mit dieser Übernahme in das LandVA wird die Verordnung jedoch für nationale Bestellverfahren keine Anwendung finden, da ausschliesslich nationale Verkehre nicht unter das LandVA fallen.

Artikel 1 Absatz 19 des ÄP-LandVA zu Anhang 10 LandVA (Anwendungsmodalitäten für die Gebühren gemäss Artikel 40)

Aufgrund der Änderung von Artikel 40 LandVA ist eine Anpassung von Anhang 10 erforderlich.

Artikel 2 des ÄP-LandVA

In dieser Bestimmung wird das Verfahren für die Ratifikation und das Inkrafttreten des ÄP-LandVA festgelegt. Das Inkrafttreten des ÄP-LandVA ist an das Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets geknüpft.

2.5.6.3 Gemeinsame Erklärung

In einer Gemeinsamen Erklärung drücken die Vertragsparteien ihr gemeinsames Verständnis in unterschiedlichen Bereichen aus.

Im ersten Absatz bekräftigen sie, dass die EU unabhängige nationale Trassenvergabeinstellen anerkennt, wie dies auch im LandVA vorgesehen ist (Art. 27 Abs. 1 LandVA). Die EU bestätigt damit, dass sie keine Absicht hat, die Trassenvergabe in Zukunft zu zentralisieren. Ausserdem besagt Artikel 27 Absatz 1 LandVA bereits heute explizit, dass jede Vertragspartei ihre Trassenvergabeinstelle benennt. Sollte die EU das ändern wollen, bräuhete es eine Anpassung des LandVA, womit beide Parteien einverstanden sein müssten.

Ebenfalls wird in dieser Gemeinsamen Erklärung festgestellt, dass die operativen Abläufe bei den Infrastrukturbetreiberinnen sind und auch in Zukunft bleiben. Im Fall von verspäteten Zügen, die Richtung Schweiz fahren, ist es an der Infrastrukturbetreiberin zu entscheiden, ob kurzfristig eine alternative Trasse zur Verfügung gestellt werden kann, oder ob der Zug an der Grenze gewendet werden muss. Mit dieser Zuständigkeit kann die hohe Qualität auf dem Schweizer Netz gewährleistet werden und Verspätungen werden nicht importiert. Der nationale Taktfahrplan wird somit nicht eingeschränkt. Die bisherige Praxis bei Zugverspätungen kann demnach beibehalten werden.

In einem zweiten Absatz bestätigen beide Seiten, dass Kooperationen zwischen Schweizer und EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen erlaubt sind und dass deren Angebote auch im Taktfahrplan verkehren dürfen. Die EU bekräftigt damit, dass sie nicht beabsichtigt, an dieser Situation in Zukunft etwas zu ändern. Auch hier kann die bisherige Praxis demnach beibehalten werden.

Gemäss dem dritten Absatz streben beide Seiten an, die Übergangsmassnahmen des Beschlusses Nr. 2/2019 zur Zusammenarbeit mit der ERA und zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Eisenbahnverkehrs zwischen der Schweiz und der EU künftig im

Intervall von drei Jahren (statt wie anhin jährlich) zu verlängern. Dies wirkt sich positiv auf die Rechtssicherheit der verschiedenen Akteure in der Schweiz sowie in der EU aus.

2.5.6.4 Protokoll über staatliche Beihilfen

Das Beihilfeprotokoll-LandVA wird in Ziffer 2.2 dieser Vernehmlassungsvorlage näher erläutert. Die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen regeln einerseits das direkt anwendbare materielle Beihilfeverbot mit diversen ebenfalls direkt anwendbaren Ausnahmen, andererseits die Grundpfeiler des Überwachungsverfahrens. Im Folgenden werden nur die spezifischen Aspekte des Beihilfeprotokolls mit Bezug zum LandVA erläutert.

Die im Beihilfeprotokoll-LandVA vorgesehenen Pflichten gelten nur für Beihilfen, die Unternehmen für Tätigkeiten gewährt werden, die unter den in Artikel 2 LandVA festgelegten Geltungsbereich des Abkommens fallen (s. Ziff. 2.2.5.3). Auf den rein inländischen Landverkehr finden diese Pflichten daher keine Anwendung.

Das Beihilfeprotokoll-LandVA sieht Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Gewährung von Beihilfen durch die Schweiz vor. Dies sind zum einen die Ausnahmen nach Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Protokolls. Für den Landverkehr ist vor allem Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c des Protokolls von Bedeutung, der vorsieht, dass Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen, zulässig sind. Letztere Bestimmung entspricht Artikel 93 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Zum anderen sieht Anhang I des Protokolls über staatliche Beihilfen ein Ausnahmesystem vor. So wurde gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d des Protokolls in Anhang I ein Abschnitt A eingefügt, aus dem die Beihilfen ersichtlich sind, die die Vertragsparteien als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen. Zudem wurde gemäss Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe e des Protokolls ein Abschnitt B in Anhang I aufgenommen, der die Beihilfen nennt, die von den Vertragsparteien als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Gegenwärtig enthalten diese beiden Abschnitte keine Beihilfen. Der Gemischte Ausschuss des LandVA kann sie in Zukunft aber ergänzen. Des Weiteren sieht Artikel 3 Absatz 4 des Protokolls über staatliche Beihilfen vor, dass Beihilfen, die nach Anhang I Abschnitt C gewährt werden, als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten und von der Notifizierungspflicht befreit werden. Abschnitt C (Gruppenfreistellungen) enthält einen Verweis auf die Kapitel I und III der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt sowie auf Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, die mit dem Änderungsprotokoll in Anhang 1 LandVA aufgenommen wird. Demnach gilt eine gemäss dieser Verordnung gewährte Ausgleichsleistung für gewerkschaftliche Verpflichtungen beim Betrieb öffentlicher Personenverkehrsdienste als mit dem Binnenmarkt vereinbar. Diese Ausgleichsleistungen sind zudem von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freigestellt. Der erwähnte Artikel 9 findet jedoch nur gemäss neuem Artikel 24a Absatz 5 LandVA Anwendung (s. Ziff. 2.5.6.2). Das bedeutet, eine Abgeltung, die die übrigen Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 erfüllt, ist auch dann mit dem Binnen-

markt vereinbar und von der vorgängigen Anmeldung freigestellt, wenn keine Ausschreibung durchgeführt wird. Auch im Landverkehr gilt gemäss Artikel 3 Absatz 6 des Beihilfeprotokolls die in Abschnitt D festgehaltene De-minimis-Schwelle für Beihilfen.

Anhang II des Beihilfeprotokolls-LandVA listet in Abschnitt A Punkt 1 die in der EU im Rahmen des Protokolls anwendbaren Rechtsakte auf. In Abschnitt A Punkt 2 wird anschliessend festgehalten, dass die Schweiz ein Überwachungssystem errichtet und beibehält, das dem in der EU gemäss den unter Buchstabe a genannten Rechtsakten angewendeten System gleichwertig ist. Für den Landverkehr relevant ist auch hier die erwähnte Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

Aktuell sind keine Beihilfen zu Gunsten des Personen- und Güterverkehrs bekannt, die in den Geltungsbereich des LandVA fallen. Die Förderung des Service public (d. h. des inländischen bzw. regionalen Personenverkehrs) und des Schienengüterverkehrs (national sowie alpenquerend) kann auch unter Einhaltung der Pflichten im Protokoll über staatliche Beihilfen weitergeführt werden. Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau) ist von den Beihilferegeln nicht erfasst. Und schliesslich sind im Strassengüterverkehr keine konkreten staatlichen Unterstützungsmassnahmen bekannt.

Eine abschliessende Beurteilung der bestehenden Beihilferegeln im Landverkehr und deren Vereinbarkeit mit dem Beihilfeprotokoll wird durch die Schweizer Überwachungsbehörde und bei allfälligen Beschwerden gegen zukünftige Umsetzungsbeihilfen durch die Schweizer Gerichte erfolgen (s. Erläuterungen zum 6. Kapitel VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7).

2.5.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

Die Änderungen, welche am LandVA vorgenommen werden, verlangen gesetzliche Anpassungen des EBG sowie des PBG. Die Anpassungen dienen einerseits der Umsetzung von sich unmittelbar aus dem LandVA ergebenden Verpflichtungen der Schweiz (namentlich Art. 1 Abs. 6 und 7 des ÄP-LandVA) sowie andererseits der Umsetzung von in Anhang 1 des LandVA aufgenommenen Rechtsakten der EU (Art. 1 Abs. 18 des ÄP-LandVA).

Die Umsetzung des Protokolls über staatliche Beihilfen durch das neue Beihilfeüberwachungsgesetz (BHÜG) wird in Ziffer 2.2 erläutert (s. insb. Ziff. 2.2.6 und 2.2.7). In Bezug auf die Sozialstandards sind Begleitmassnahmen vorgesehen.

2.5.7.1 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

2.5.7.1.1 Eisenbahngesetz (EBG)

Art. 9b Abs. 4 letzter Satz

Gemäss Artikel 24a Absatz 3 LandVA (Art. 1 Abs. 7 ÄP-LandVA, s. Ziff. 2.5.6.2) geniessen in der Schweiz Anträge für grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr sowohl von EU- als auch von Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen für

Trassen im jährlichen Fahrplan- und Trassenbestellverfahren bei den Restkapazitäten (bestehend aus freien und freigebliebenen Kapazitäten des Personen- wie des Güterverkehrs) Priorität. Artikel 9b Absatz 4 EBG hält heute für die freie Kapazität, d.h. nicht im NNP gesicherte Kapazität, den Grundsatz fest, wonach der vertaktete Personenverkehr bei der Trassenzuteilung Vorrang hat. Der Bundesrat kann schon heute Ausnahmen von dieser Priorität unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher und raumplanerischer Anliegen vorsehen. Die vorgeschlagene Ergänzung («sowie völkerrechtlicher Verpflichtungen») schafft die ausdrückliche Grundlage und bildet die Verbindung zwischen der neu im LandVA verankerten Prioritätenordnung und der Kompetenz des Bundesrates, von diesem Grundsatz ausnahmsweise abzuweichen. Für die freigebliebene Kapazität, d.h. im NNP gesicherte, aber nicht bestellte Kapazität, kennt das EBG hingegen bereits heute keine Prioritätenordnung. Es liegt deshalb in der Kompetenz des Bundesrates als Verordnungsgeber, eine allfällige Prioritätenordnung auf Verordnungsstufe vorzusehen, um der Verpflichtung aus dem LandVA nachzukommen.

Art. 40a^{ter} Abs. 2^{bis}

Der neue Artikel 24 Absatz 1a LandVA (Art. 1 Abs. 6 ÄP-LandVA) gewährt EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen das Recht, im Rahmen von grenzüberschreitenden Angeboten auch innerhalb der Schweiz mehrere Haltestellen zu bedienen (s. Ziff. 2.5.6.2). Dies unter der Voraussetzung, dass der Hauptzweck dieses Angebots in der Beförderung von Personen zwischen dem Gebiet eines EU-Mitgliedstaates und der Schweiz liegt. Zuständigen Schweizer Behörden sowie betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen soll das Recht zukommen, den Hauptzweck eines solchen Angebots auf ihren Antrag hin überprüfen zu lassen. Die Überprüfung hat durch die zuständige Schweizer Regulierungsbehörde zu erfolgen. Kommt diese zum Schluss, dass das Erfordernis des Hauptzwecks nicht erfüllt ist, so kann einem Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaates der Netzzugang in der Schweiz verweigert werden.

Mit dem neuen Absatz 2^{bis} erhält die RailCom als zuständige Regulierungsbehörde der Schweiz die dafür notwendigen Kompetenzen. Die RailCom wird dabei ausschliesslich auf Antrag des BAV, eines betroffenen Kantons als Besteller oder eines betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmens tätig. Ein Eisenbahnverkehrsunternehmen ist typischerweise dann betroffen, wenn es ein bestehendes, konzessioniertes (und allenfalls bestelltes) Angebot des nationalen Verkehrs betreibt, mit welchem das grenzüberschreitende Angebot eines EU-Eisenbahnverkehrsunternehmens in Konkurrenz tritt. Der Antrag zur Beurteilung kann bspw. im Rahmen der Konzessionserteilung für das neue grenzüberschreitende Angebot gestellt werden. Erfolgt der Antrag in der Anhörung des Konzessionsverfahrens, so hat das BAV den Antrag an die zuständige RailCom weiterzuleiten. Der Antrag kann jedoch auch während einer bereits laufenden Konzession gestellt werden, sollte sich namentlich die Sachlage so geändert haben, dass der notwendige Hauptzweck angezweifelt werden kann. Die Beurteilungskriterien für die Erfüllung des Hauptzweckes sind vom Bundesrat auf Verord-

nungsstufe (voraussichtlich in der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998⁴¹⁵) zu definieren. Die EU hatte die Bewertungskriterien in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 869/2014⁴¹⁶ festgelegt (Art. 8). Diese Durchführungsverordnung wurde in der Zwischenzeit aufgehoben, weil die Prüfung des Hauptzwecks aufgrund der Marktöffnung für den inländischen Schienenpersonenverkehr obsolet wurde. Nichtsdestotrotz kann die Verordnung der Schweiz als Orientierungshilfe dienen. So sah sie namentlich die Distanz und die gewählten Haltepunkte des Angebots, die Vermarktung des Angebots, das verwendete Rollmaterial sowie den Anteil der grenzüberschreitenden Beförderung am Umsatz oder den Passagierzahlen des Angebots im Vergleich zum Anteil der Binnenbeförderung als relevante Kriterien vor.

Art. 40a^{quater}

Stellt die RailCom fest, dass der Hauptzweck eines grenzüberschreitenden Angebots nicht erfüllt ist, so kann dem EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen nach Artikel 24 Absatz 1a LandVA (Art 1 Abs. 6 ÄP-LandVA) der Netzzugang verweigert werden. Als weitere Folge davon wird dem EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen für sein Angebot die dafür erforderliche Konzession nicht erteilt bzw. eine allfällig bereits erteilte Konzession entzogen (vgl. Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 2^{ter} und 3^{bis} PBG). Damit das BAV als Konzessionsbehörde die notwendigen Schritte vornehmen kann, hat die RailCom das BAV über den Eingang eines Antrages sowie über ihren Entscheid zu informieren.

2.5.7.1.2 Personenbeförderungsgesetz (PBG)

Art. 9a Besondere Voraussetzungen für konzessionierte, grenzüberschreitende Angebote

Aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b geniessen bestehende, konzessionierte oder bewilligte Angebote sowohl des Fernverkehrs (s. Ziff. 1) als auch des bestellen Regionalverkehrs (s. Ziff. 2) einen erheblichen Schutz vor Konkurrenz durch neue Angebote. Für bestehende Angebote dürfen keine volkswirtschaftlich nachteiligen Wettbewerbsverhältnisse entstehen. So dürfen namentlich Angebote des Fernverkehrs nicht existenziell gefährdet und bestellte Angebote des Regionalverkehrs lediglich ergänzt werden. Mit der Aufnahme des neuen Artikels 24 Absatz 1a des LandVA wird die Marktöffnung im Bereich des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs vollzogen. Angebote des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 LandVA sowohl von Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat als auch von Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz unterstehen dadurch nicht diesem grundsätzlich mit der Konzession oder Bewilligung verbundenen Konkurrenzschutz. Sie dürfen sich insbesondere gegenseitig konkurrenzieren. Dies ist Kern der angestrebten Marktöffnung und Gegenstand

⁴¹⁵ SR 742.122

⁴¹⁶ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 869/2014 der Kommission vom 11. August 2014 über neue Schienenpersonenverkehrsdienste, ABl. L 239 vom 12.8.2014, S. 1.

des neuen Artikel 9a Absatz 1. Der nationale öffentliche Verkehr ist davon nicht betroffen, er geniesst weiterhin den oben erwähnten Konkurrenzschutz. Geschützt bleibt somit auch der vertaktete Fernverkehr auf der nationalen Teilstrecke, der in Kooperation mit einem ausländischen Eisenbahnverkehrsunternehmen ins Ausland weitergeführt wird.

Wird einem Eisenbahnverkehrsunternehmen der Netzzugang aufgrund des Entscheids der RailCom nach Artikel 40a^{ter} Absatz 2^{bis} EBG verweigert, so wird das BAV als Konzessionsbehörde dem Unternehmen die Konzession nach Absatz 2 nicht erteilen. Gleiches hat dann zu gelten, wenn ein Angebot eines Eisenbahnverkehrsunternehmens eines EU-Mitgliedstaates den Hauptzweck nicht mehr erfüllt. In diesem Fall entzieht das BAV nach dem entsprechenden Entscheid der RailCom die bestehende Konzession. Vorbehalten bleibt eine allfällige Beschwerde gegen den Entscheid der RailCom ans Bundesverwaltungsgericht, wobei einer Beschwerde gegen einen Entscheid der RailCom gemäss Artikel 40a^{octies} Absatz 2 nicht automatisch aufschiebende Wirkung zukommt.

Art. 31c Abs. 1 und 1^{bis}

Die Besteller von öffentlichem Verkehr (Bund und Kantone) erstellen bereits heute eine Ausschreibungsplanung für Angebote des regionalen Personenverkehrs auf der Schiene und Strasse. Die Ausschreibungsplanung umfasst die gemeinsam ausgeschrieben Angebote, die mit oder ohne Bundesbeteiligung bestellt werden. Aufgrund der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (insb. Art. 7 Abs. 2) sollen bestimmte Angaben betreffend geplante Ausschreibungen ein Jahr im Voraus transparent veröffentlicht werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, dafür das bestehende Instrument der Ausschreibungsplanung zu nutzen und künftig auf sämtliche grenzüberschreitende Angebote auszuweiten. Neu sollen deshalb Angebote mit Abschnitten in Nachbarstaaten, welche weder gemeinsam zwischen Bund und Kantonen ausgeschrieben noch gemeinsam bestellt werden, ebenfalls in die Ausschreibungsplanung aufgenommen werden. Darunter fällt namentlich der Ortsverkehr. Absatz 1 hält aufgrund dieser Änderung neu nur noch den Grundsatz fest, wonach die Besteller eine Ausschreibungsplanung zu erstellen haben.

Im neuen Absatz 1^{bis} wird sodann konkretisiert, welche Ausschreibungen von Angeboten in die Ausschreibungsplanung aufzunehmen sind. Nebst den bisherigen Angeboten (Bst. a und b) sind dies sämtliche grenzüberschreitenden Angebote, welche von den Kantonen und/oder Gemeinden bestellt werden.

Die Federführung für die Ausschreibungsplanung bleibt dabei weiterhin bei den Kantonen.

Art. 31d Veröffentlichung bestellter Angebote mit Linienabschnitten in Nachbarstaaten

Diese neue Bestimmung ist ebenfalls direkt auf die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (Art. 7 Abs. 3) zurückzuführen. Ziel dieser jährlichen Übersicht ist die Erhöhung der Transparenz über die finanziell abgegoltene, grenzüberschreitenden Leistungen. Das BAV publiziert bereits heute eine jährliche Übersicht der Abgeltungen im regionalen

Personenverkehr, abrufbar auf der BAV-Website unter: Regionaler Personenverkehr - Bestellverfahren). Darunter fallen auch grenzüberschreitende Angebote. Neu sollen aber auch sämtliche Abgeltungen von grenzüberschreitenden Leistungen, welche ohne Bundesbeteiligung bestellt werden, in diese Übersicht mitaufgenommen werden. Damit das BAV eine vollständige Übersicht publizieren kann, werden die Kantone verpflichtet, diesem die notwendigen Angaben zu liefern. Der Bundesrat wird die zu liefernden Angaben voraussichtlich auf Verordnungsstufe (Verordnung vom 16. Oktober 2024⁴¹⁷ über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr) festlegen, wobei die Bezeichnung der bestellten Linien und der Transportunternehmen sowie die Höhe der Abgabe und die Laufzeit der Bestellung von Relevanz sein werden.

Art. 32a Abs. 1bis

Der neue Artikel 24a Absatz 5 des Landverkehrsabkommens schliesst die Möglichkeit einer gemeinsamen Ausschreibung öffentlicher Personenverkehrsdienste zwischen der Schweiz und einer Behörde eines EU-Mitgliedstaats nicht aus (s. Ziff. 2.5.6.2). Eine solche Ausschreibung unterliegt in diesem Fall den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, die neu in Anhang 1 des Abkommens aufgenommen wird und die Anforderungen an die Vergabe von grenzüberschreitenden Personenverkehrsdiensten festlegt. Es wird darauf verzichtet, die zu beachtenden Vorgaben im Schweizer Recht in eigenständigen Bestimmungen abzubilden. Mit dem neuen Absatz 1bis wird jedoch klargestellt, dass bei solchen gemeinsamen Ausschreibungen die Vorgaben des Völkerrechts zu beachten sind. Diese Formulierung gewährleistet, dass auch bei gemeinsamen Ausschreibungen mit dem EFTA-Staat Liechtenstein das massgebliche Völkerrecht zu berücksichtigen ist. Der Unterschied zu Absatz 1 liegt darin, dass die Besteller im Anwendungsfall von Absatz 1 die Ausschreibung eines Angebots mit Linienabschnitten in einem Nachbarstaat jeweils nur bis zur Grenze vornehmen und deshalb das Verfahren für den Schweizer Abschnitt mit demjenigen für den Abschnitt im Nachbarstaat koordinieren sollen. Absatz 1 stellt dabei, im Gegensatz zu Absatz 1bis, keinen eigentlichen Fall dar, in welchem das Völkerrecht (Landverkehrsabkommen) Anwendung findet.

Art. 35 Abs. 1

Es handelt sich hierbei lediglich um eine formale Anpassung: Der neue Artikel 9a Absatz 2 PBG führt neu das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957⁴¹⁸ (EBG) erstmalig im PBG ein, weshalb im vorliegenden Artikel künftig die Abkürzung (EBG) verwendet werden kann.

2.5.7.2 Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen

Gemäss dem *Common Understanding* und dem Verhandlungsmandat müssen die Sozialstandards bei einer Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr gewährleistet sein. Dieser Grundsatz konnte im neuen Artikel 24a Absatz 4 LandVA (s. oben) festgeschrieben werden.

⁴¹⁷ SR 745.16

⁴¹⁸ SR 742.101

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat im Auftrag des Bundesrats in der Konsultationsphase unter Einbezug der Sozialpartner zwei technische Gespräche unter der Leitung des BAV und abschliessend einen Runden Tisch unter dem Vorsitz des Departementsvorstehers durchgeführt. Dabei wurde das Umsetzungskonzept für die Schweiz diskutiert. Als wichtiger Teil des Umsetzungskonzepts hat das UVEK vorgeschlagen, dass das BAV unter Einbezug der Sozialpartner eine Weisung erarbeiten soll. Diese soll als Grundlage für die Prüfung im Rahmen von Konzessionsverfahren dienen, ob Unternehmen, welche grenzüberschreitenden Schienenpersonenfernverkehr erbringen, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten.

Am 19. Juni 2024 hat der Bundesrat das UVEK (BAV) formell beauftragt, eine Richtlinie bzw. Weisung zu den Sozialstandards im internationalen Schienenpersonenverkehr zu erarbeiten und die Sozialpartner bei der Erarbeitung in geeigneter Weise mit einzubeziehen.

Diese Weisung soll dem BAV bei der Prüfung von Konzessions- und Bewilligungsgesuchen als Massstab der Branchenüblichkeit der Sozialstandards dienen. Ein Unternehmen, das in der Schweiz regelmässigen und gewerbmässigen Personentransport anbietet, benötigt nach Artikel 9 PBG eine Konzession oder eine Bewilligung. Voraussetzung zur Erlangung einer Konzession oder einer Bewilligung nach Artikel 9 PBG für ein Angebot in der Schweiz ist gemäss Absatz 2 unter anderem, dass das Unternehmen nachweist, dass es die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhält und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleistet (Bst. e). Zu den arbeitsrechtlichen Vorschriften und den Arbeitsbedingungen gehören unter anderem die Einhaltung des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1971⁴¹⁹ über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetzes; AZG) sowie das Gewähren branchenüblicher Löhne. Diese Voraussetzungen muss das Unternehmen für den Streckenabschnitt in der Schweiz erfüllen. Aktuell erbringen in der Schweiz nur die SBB grenzüberschreitenden Personenfernverkehr auf der Schiene. Daher wird der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) der SBB als Ausgangspunkt der Festlegung der Branchenüblichkeit herangezogen werden, aber nicht abschliessend massgeblich sein.

Das BAV benötigt eine objektive Beurteilungsgrundlage mit Kriterien und Schwellenwerten zur Prüfung der Frage, ob Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e PBG zum Zeitpunkt des Einreichens eines Gesuches für eine Konzession oder eine Bewilligung für das Angebot auf dem Schweizer Territorium eingehalten wird (und auch während des Betriebs eingehalten wird).

Die Weisung des BAV hat damit explizit nicht zum Zweck, einen möglichen GAV zu ersetzen. Ob die Sozialpartner gemeinsam einen GAV abschliessen oder nicht und ob dieser von der Weisung des BAV abweicht, liegt in der Verantwortung der Sozialpartner.

Die Weisung soll ausschliesslich die Kriterien und Schwellenwerte für die Branche des nicht bestellten internationalen Schienenpersonenverkehrs festhalten. Sie deckt damit explizit nicht den grenzüberschreitenden bestellten sowie den rein nationalen Schienenpersonenverkehr in der Schweiz ab.

Ausserdem sieht die Weisung unter Einbezug der Sozialpartner ein Monitoring der Arbeitsbedingungen nach der Marktöffnung vor. Bei Bedarf kann der Bundesrat Massnahmen ergreifen.

Die interessierten Gewerkschaften und Personalverbände wurden eng in die Erarbeitung dieser Weisung einbezogen. Die Weisung wird zusammen mit der vorliegenden Vorlage in Kraft treten.

2.5.7.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die proaktive Begleitung im Meinungsbildungs- und Rechtsetzungsprozess der EU der für das LandVA relevanten Rechtsakte, deren zeitnahe Umsetzung im Schweizer Recht sowie deren Anwendung wird insbesondere für die Verwaltung mit einem erhöhten Ressourcenaufwand verbunden sein. Gleichzeitig senkt diese aufwändige Vorarbeit den späteren Aufwand bei der Umsetzung ins Schweizer Recht. Insgesamt dürfte für die Verwaltung (BAV, Bundesamt für Strassen (ASTRA)) ein Mehraufwand aufgrund der stärkeren Mitspracherechte (*Decision Shaping*) resultieren.

Demgegenüber besteht eine Gewähr, dass das für die Umsetzung der schweizerischen Verkehrspolitik sowie für den Marktzugang der Schweizer Transportwirtschaft wichtige Abkommen weiterentwickelt werden kann und die Schweiz Anliegen bei der EU-Rechtsentwicklung frühzeitig einbringen kann. Vor diesem Hintergrund kann von einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgegangen werden.

2.5.7.4 Umsetzungsfragen

Auf Ebene des Bundes ist die Schaffung äquivalenten Schweizer Rechts zu den mittels AP-LandVA ins LandVA integrierten Rechtsakten anzugehen. Diese haben keine Anpassungen auf Gesetzesebene zur Folge. Es werden aber diverse Anpassungen auf Verordnungsebene erforderlich sein.

Gemäss Abklärungen mit den Kantonen sind keine Anpassungen auf kantonaler Gesetzes- oder Verordnungsstufe erforderlich.

2.5.8 Auswirkungen des Paketelements

Mit den in den Verhandlungen vereinbarten Änderungen des LandVA kann der Zugang der Vertragsparteien zu ihren jeweiligen Märkten erhalten, die Harmonisierung der einschlägigen Vorschriften und Verfahren im Landverkehr fortgesetzt und eine zwischen der Schweiz und der EU abgestimmte Verkehrspolitik gewährleistet werden. Damit wird das Risiko einer Erosion des LandVA beseitigt, die Rechtssicherheit und damit die Investitionssicherheit der Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen, die im europäischen Transportmarkt tätig sind, steigt.

2.5.8.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Schweiz wird bei der Ausarbeitung neuer Rechtsakte der EU frühzeitig einbezogen. Durch einen systematischen und direkten Einbezug kann die Schweiz ihre Anliegen besser einbringen. Insbesondere im Bereich der technischen Sicherheit und Interoperabilität bei der Eisenbahn und in den europäischen Schienengüterverkehrskorridoren sowie im Strassenverkehr hat die Schweiz damit die

Möglichkeit, auf Lösungen hinzuwirken, die in ihrem Interesse liegen. Die Umsetzung der Schweizer Verkehrspolitik wird so unterstützt. Damit verbunden ist eine engere Begleitung der EU-Rechtsentwicklung als bisher und eine zeitnahe Umsetzung der EU-Regelwerke.

Die Möglichkeit, bestellten Personenverkehr auf der Schiene in der Schweiz weiterhin direkt zu vergeben und nicht nach EU-Recht auszuschreiben, schützt die Besteller des öffentlichen Verkehrs vor allfälligen negativen Auswirkungen der dynamischen Rechtsübernahme im Bereich Landverkehr.

Die Ausstellung neuer Konzessionen und Genehmigungen sowie die Prüfung von Gesuchen im Rahmen der Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr könnte zu einer leichten Zunahme des Arbeitsaufwands für das BAV führen. Mit der Prüfung des Hauptzwecks erhält die RailCom neue Zuständigkeiten, die mit bestehenden Ressourcen wahrgenommen werden können (Art. 40^ater Abs. 2^{bis} EBG; s. Ziff. 2.5.7.1.1).

Die vorgenommenen Anpassungen bei der LSVA führen zu keinen direkten finanziellen Auswirkungen für Bund, Kantone oder die Branche. Durch den grösseren Spielraum in der Ausgestaltung der LSVA eröffnen sie jedoch die Möglichkeit für eine künftig besser differenzierte Abgabe, welche positive Auswirkungen auf die Verlagerung und die Deckung der externen Kosten hat.

Eine Anpassung des LandVA für eine künftige Weiterentwicklung der LSVA ist in absehbarer Zeit nicht mehr erforderlich. Gleiches gilt für eine engere Zusammenarbeit mit der ERA. Damit können in beiden Fällen Aufwände betreffend erneute Verhandlungen und Arbeiten an separaten Botschaften ans Parlament vermieden werden.

Die Auswirkungen der neu geregelten Überwachung der staatlichen Beihilfen werden in Ziffer 2.2.9.1 beschrieben. Die voraussichtlichen sektorspezifischen Tätigkeiten können mit bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

2.5.8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone waren bei den Verhandlungen direkt involviert. Wichtige Entscheide wurden mit ihnen abgestimmt. Im Eisenbahnbereich sind die Auswirkungen auf die Kantone gering. Abgeschlossene Netze wie Schmalspurnetze oder Tramnetze und die ausschliesslich darauf verkehrenden Unternehmen sind vom LandVA nach wie vor nicht erfasst. Auf den übrigen Netzen sind im grenzüberschreitenden regionalen Schienenpersonenverkehr Direktvergaben auf Schweizer Boden weiterhin möglich und dürften auch die Regel bleiben. Bei diesen Direktvergaben gelten unverändert die Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes. Insbesondere städtische Gebiete und Tourismusregionen in Berggebieten könnten von ergänzenden Angeboten im internationalen Schienenpersonenverkehr profitieren.

Die Vergabe und Bestellung von grenzüberschreitenden regionalen oder lokalen Buslinien des öffentlichen Verkehrs orientieren sich am EU-Recht, wobei die für die Schweiz relevanten Regelungen im Schweizer Recht, insbesondere im Personenbeförderungsgesetz, weitgehend abgebildet sind.

Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wird für die Kantone auch eine zusätzliche geringfügige administrative Begleitung erfordern (Art. 31c Abs. 1 und 1^{bis} sowie Art. 31d PBG; s. Ziff. 2.5.7.1.2).

2.5.8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Insgesamt ist eine Stabilisierung der Beziehungen im Landverkehr und eine Weiterentwicklung des LandVA im Interesse der Schweizer Volkswirtschaft. Insbesondere der Transportsektor kann bei einer laufenden Weiterentwicklung des LandVA weiterhin vom Zugang zum Europäischen Markt profitieren. Dieser Zugang und die damit verbundenen Transportdienstleistungen sind für die Versorgung der Schweiz wichtig.

Obwohl Prognosen zur Entwicklung des Personenverkehrs schwierig sind, insbesondere da das konkret entstehende Verkehrsangebot derzeit nicht bekannt ist, kann die Wettbewerbsfähigkeit im Bereich des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs insofern gestärkt werden, als mit einer Marköffnung neue Anbieter die bestehenden Angebote ergänzen könnten. Dies führt durch den Wettbewerbsdruck wiederum zu einer allgemeinen Verbesserung der Angebote.

Die Schweiz und die EU haben vereinbart, gerechte Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*) zwischen Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen der EU durch die Einführung von Regeln über staatliche Beihilfen in den vom LandVA abgedeckten Bereichen des Landverkehrs zu gewährleisten.

Es ist fraglich, ob die SBB als einzige Transportunternehmung, die in der Schweiz einen gesetzlich verankerten Zugang zur Bundestresorerie hat, möglicherweise von einer Begünstigung im Sinne der Beihilfedefinition profitiert. Allerdings sind die Zinsen für die Tresoriedarlehen marktkonform. In der Praxis wird ebenfalls von Bedeutung sein, ob beziehungsweise wie genau die SBB grenzüberschreitend und somit im Geltungsbereich des LandVA tätig wird. Auch auf dem privaten Kreditmarkt profitiert die SBB von der Bonität der Eidgenossenschaft. Dies gilt jedoch auch für ausländische Staatsbahnen.

Das Nebeneinander von subventionierten und eigenwirtschaftlich zu betreibenden Geschäftsfeldern ist generell herausfordernd. Aus diesem Grund wurden entsprechende Verrechnungsgrundsätze festgelegt, um das Risiko von Quersubventionierung innerhalb der Eisenbahnunternehmen zu reduzieren (z.B. Spartenentrennung gemäss Art. 50 EBG, Rechnungslegung gemäss Art. 35 ff. PBG und Artikel 60 der Verordnung über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr⁴²⁰, Spartenrechnung gemäss neuem Art. 13 Abs. 6 Gütertransportgesetz⁴²¹). Eine organisatorische Trennung der verschiedenen Geschäftsfelder nach Tätigkeiten innerhalb und ausserhalb des Geltungsbereichs des LandVA unter dem Dach eines Eisenbahnunternehmens könnte die erforderliche Transparenz schaffen und allfällige Abgrenzungsprobleme im Zusammenhang mit der Beihilfeüberwachung entschärfen. Für Markttätigkeiten innerhalb des EU-Binnenmarkts könnte sich ein Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen allenfalls gezwungen sehen, die organisatorischen und

⁴²⁰ SR 745.16

⁴²¹ BBl 2025 1103

buchhalterischen Voraussetzungen zu schaffen, um die beihilferechtlichen Risiken zu minimieren. Dies wäre mit zusätzlichem Aufwand für diese Unternehmen verbunden.

Das nationale und internationale Geschäft beispielsweise der SBB im Schienengüterverkehr ist organisatorisch und buchhalterisch in SBB Cargo und SBB Cargo International aufgeteilt, was den Rahmen von allfälligen bestehenden Beihilfenregelungen im Geltungsbereich des Beihilfeprotokolls einschränkt. Die nationale Tätigkeit von SBB Cargo ist von den Vorschriften zu den staatlichen Beihilfen nicht betroffen, da dieses Unternehmen nicht im Geltungsbereich des LandVA tätig ist.

Das LandVA legt die Grundlage für eine künftige engere Zusammenarbeit des BAV mit der ERA. Dies kann bei Zulassungsprozessen für grenzüberschreitende Angebote oder für international eingesetztes Rollmaterial zu geringeren administrativen Aufwänden führen und so die nationalen Akteure entlasten.

2.5.8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr kann für die Nutzenden die Vorteile zusätzlicher Bahnangebote, günstigerer Preise sowie eines Innovations- und Qualitätswettbewerbs zugunsten der Fahrgäste mit sich bringen. Der nationale öffentliche Verkehr kann mit den vorgesehenen Massnahmen vor negativen Auswirkungen wirksam geschützt werden.

Dank der Lohnschutzmassnahmen (z.B. Weisung zu den Sozialstandards) sind keine grossen Auswirkungen auf die Arbeitnehmenden zu erwarten. Dies umso weniger, als das Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Einreichung eines Konzessionsgesuchs schon heute nachweisen muss, dass es «die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhält und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleistet» (Art. 9 Abs. 2 Bst. e PBG). Diese Regelung wird durch eine Bestimmung im ÄP-LandVA zum LandVA abgesichert (vgl. Art. 24a Abs. 5 LandVA).

2.5.8.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die zwischen der Schweiz und der EU abgestimmte Verkehrspolitik, wie sie durch das LandVA garantiert wird, ist Teil einer nachhaltigen und umweltfreundlichen Mobilität. Eine Weiterführung der mit der EU koordinierten Verkehrspolitik im Bereich des Güterverkehrs unterstützt den verfassungsmässigen Verlagerungsauftrag, der in erster Linie mit dem Ziel entstanden ist, die Bevölkerung und die Umwelt vor den negativen Folgen des Transitverkehrs, unter anderem auf die Luftqualität und die Lärmbelastung, zu schützen. Das Verhandlungsergebnis schafft unter anderem eine Grundlage, um die LSVa als wichtiges Instrument zur Verlagerung künftig weiterentwickeln zu können, ohne eine Anpassung des LandVA vorzunehmen.

Das dank einer Öffnung des Markts für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr vergrösserte Bahnangebot kann auch dazu führen, dass weniger Menschen mit dem Flugzeug oder dem Auto reisen.

2.5.8.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

2.5.9 Rechtliche Aspekte des Paketelements

Dieser Abschnitt behandelt das ÄP-LandVA. Ausführungen zum IP-LandVA bzw. zum Beihilfeprotokoll-LandVA finden sich in den Ziffern 2.1.9 bzw. Ziffern 2.2.11, es sei denn, es wird nachstehend ausdrücklich auf diese Protokolle Bezug genommen.

2.5.9.1 Verfassungsmässigkeit der Protokolle

Das ÄP-LandVA stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 RVOG).

Beim ÄP-LandVA handelt es sich nicht um einen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Insbesondere geht das ÄP-LandVA über die in Artikel 9a Abs. 6 des Eisenbahngesetzes vorgesehenen Anwendungsbereiche hinaus, in denen der Bundesrat Abkommen zur Gewährung des Netzzugangs abschliessen kann. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Zudem erfordert die Umsetzung des ÄP-LandVA die Anpassung von Bundesgesetzen. Das ÄP-LandVA ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Verfassungsmässigkeit des IP-LandVA wird in Ziffer 2.1.8.1 erläutert.

Die Verfassungsmässigkeit des Beihilfeprotokolls-LandVA wird in Ziffer 2.2.11.1 erläutert.

2.5.9.2 Verfassungsmässigkeit Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Gemäss Artikel 87 BV ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes. Die regel- und gewerbmässige Personenbeförderung (Personenbeförderungsregal des Bundes) wird als Teil des Post- und Fernmeldewesens gemäss Artikel 92 Absatz 1 BV verstanden. Die diesbezügliche Gesetzgebung ist ebenfalls Sache des Bundes.

Die vorgeschlagenen Anpassungen bewegen sich alle innerhalb der dargelegten Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die Überwachung staatlicher Beihilfen im Landverkehr wird im neu zu schaffenden Beihilfeüberwachungsgesetz (BHÜG) geregelt. Die Kompetenzgrundlagen für das Beihilfeüberwachungsgesetz sind in Kapitel 2.2.10 erläutert.

2.5.9.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die drei Protokolle sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Auch mit dem revidierten Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation⁴²² (EFTA-Übereinkommen) sind die drei Protokolle vereinbar. Die Protokolle finden nur im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten, nicht aber im Verhältnis zu den EFTA-Staaten Anwendung. Zwischen der Schweiz und den EFTA-Staaten gelten im Bereich des Landverkehrs daher weiterhin die im Anhang P des EFTA-Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen, die mit dem geltenden LandVA weitgehend übereinstimmen.

Um weiterhin möglichst einheitliche Regeln zwischen den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wird eine Anpassung des Anhangs P des EFTA-Übereinkommens an die im Rahmen des Pakets Schweiz-EU vorgenommen Änderungen des Landverkehrsabkommens zu prüfen sein.

Die drei Protokolle sind ebenfalls mit den bilateralen Strassenverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und zahlreichen Staaten sowie mit dem Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 3. Juni 1999 (COTIF)⁴²³ vereinbar.

2.5.9.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Die drei Protokolle enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Das Änderungsprotokoll und das Beihilfeprotokoll erfordern zudem für die Umsetzung die Anpassung von Bundesgesetzen bzw. den Erlass eines Bundesgesetzes. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der drei Protokolle ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen (s. aber die Varianten in Ziff. 4.1).

2.5.9.5 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung vorgesehen.

2.5.9.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Es sind keine besonderen rechtlichen Aspekte des Umsetzungserlasses hervorzuheben.

⁴²² SR 0.632.31

⁴²³ SR 0.742.403.12

2.5.9.7 Datenschutz

Der Datenschutz ist von der Vorlage nicht betroffen. Die Erläuterungen betreffend das Schiedsgericht unter Ziffer 2.1.8.6 gelten auch für das Schiedsgericht gemäss Anlage des IP-LandVA.

2.6 Luftverkehr

2.6.1 Zusammenfassung

Die Schweiz ist ein global stark vernetztes Land mitten in Europa und braucht ein stabiles und konkurrenzfähiges Luftfahrtsystem, um u.a. die Anbindung mit Europa und der ganzen Welt zu gewährleisten. Dieses System ist auf gute Rahmenbedingungen angewiesen.

Das Abkommen vom 21. Juni 1999⁴²⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen / «LuftVA»), welches am 1. Juni 2002 in Kraft trat, schafft hierfür optimale Bedingungen.

Das Luftverkehrsabkommen sorgt für ein hohes Sicherheitsniveau und regelt die Schweizer Teilnahme an der europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), die in der Ausarbeitung der europäischen Flugsicherheitsbestimmungen (*Safety*) federführend ist. Die Schweiz trat der EASA 2006 bei. Auch sichert das Luftverkehrsabkommen die Teilnahme der Schweiz am einheitlichen europäischen Luftraum (*Single European Sky*), der die Modernisierung des europäischen Flugsicherungssystems bezweckt, sowie die Teilnahme an den einheitlichen Luftsicherheitsregeln (*Security*).

Dank des Luftverkehrsabkommens ist zudem der gegenseitige Zugang der Schweizer und EU-Luftfahrtunternehmen zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt zwischen der Schweiz und der EU gewährleistet. Dieser Marktzugang ist für die schweizerische Luftfahrtbranche sowie Konsumentinnen und Konsumenten von hervorgehobener Bedeutung. Im Jahr 2024 flogen gut 34 Millionen aller knapp 58 Millionen Passagierinnen und Passagiere an Schweizer Flughäfen in die EU oder kamen von dort (rund 60 %). Im Rahmen der Verhandlungen einigten sich die Schweiz und die EU auf eine Aktualisierung des Luftverkehrsabkommens mittels dreier Protokolle.

Das Änderungsprotokoll zum LuftVA (ÄP-LuftVA) sieht insbesondere den Austausch von Verkehrsrechten für Inlandsflüge auf dem Gebiet der jeweils anderen Vertragspartei vor (sog. Kabotagerechte), womit der bisherige Marktzugang ergänzt und den Luftfahrtunternehmen neue Möglichkeiten bei ihrer Routenplanung eröffnet wird.

Mit dem Institutionellen Protokoll zum Luftverkehrsabkommen (IP-LuftVA) werden die institutionellen Elemente in das Luftverkehrsabkommen integriert (siehe Ziffer 2.1). Durch die im IP-LuftVA vorgesehene Absicherung der schweizerischen Mitspracherechte ist sichergestellt, dass die Schweiz systematisch ihre Interessen gegenüber der EU bestmöglich vertreten kann.

Das Protokoll über staatliche Beihilfen zum LuftVA (Beihilfeprotokoll-LuftVA) führt zu einer verbindlichen Überwachung von staatlichen Beihilfen. Es ermöglicht, Wettbewerbsverzerrungen zu verringern und sorgt für gleiche Bedingungen für Unternehmen aus der Schweiz und der EU (siehe Ziffer 2.6.6.3).

⁴²⁴ SR 0.748.127.192.68

Des Weiteren wird das unter Ziffer 2.8 erläuterte EU-Programmabkommen die Schweizer Industrie zu einer vollwertigen und freiwilligen Teilnahme am Programm für die Forschung zum Flugverkehrsmanagementsystem für den einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR 3, *Single European Sky Air Traffic Management Research*) berechtigen. Diese Teilnahme ermöglicht es der Schweizer Luftfahrtindustrie über die hierfür vorgesehenen Fördertöpfe von Horizon Europe in die Entwicklung von innovativen Technologien und Verfahren im Bereich der Zivilluftfahrt zu investieren.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Änderungsprotokolls-LuftVA, des IP-LuftVA sowie des Beihilfeprotokolls-LuftVA.

2.6.2 Ausganslage

Das Luftverkehrsabkommen regelt seit 2002 den gegenseitigen Zugang der Schweizer und EU-Luftfahrtunternehmen zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt zwischen der Schweiz und der EU. Die Relevanz dieses Marktzugangs ist durch Zahlen belegbar. Im Jahr 2024 flogen gut 34 Millionen aller knapp 58 Millionen Passagiere an Schweizer Flughäfen in die EU bzw. kamen von dort (rund 60 %). Dank des Luftverkehrsabkommens sind Schweizer Luftfahrtunternehmen den Wettbewerbern aus der EU gleichgestellt.

Das Luftverkehrsabkommen besteht aus einem Hauptteil und einem Anhang.

Der Anhang wird seit Inkrafttreten des LuftVA regelmässig aktualisiert, um für die Parteien, die Wirtschaftsteilnehmenden und Privatpersonen einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. So wird insbesondere auch ein gleichwertiges Sicherheitsniveau im Bereich der Zivilluftfahrt gewährleistet. Die Aktualisierung des Anhangs des Luftverkehrsabkommens funktioniert in konstruktiver Zusammenarbeit mit der EU. Das Luftverkehrsabkommen umfasst einen Grossteil der für die Zivilluftfahrt relevanten europäischen Vorschriften. Diese europäischen Vorschriften sind mehrheitlich Umsetzungsvorgaben zu global geltenden Standards der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO).

Aufgrund der regelmässigen Aktualisierung des Luftverkehrsabkommens ist der Anpassungsbedarf im Bereich Luftfahrt im Rahmen des Paketes Schweiz-EU vergleichsweise gering.

Im Bereich der Verkehrsrechte sind Schweizer sowie EU-Luftfahrtunternehmen bisher auf Grund fehlender Kabotagerechte in ihrer Routenplanung leicht eingeschränkt. Konkret verfügen Schweizer Luftfahrtunternehmen zurzeit nicht über Verkehrsrechte für Flüge innerhalb von EU-Staaten, während EU-Luftfahrtunternehmen nicht über Rechte für Inlandflüge in der Schweiz verfügen. Um die Flexibilität der Luftfahrtunternehmen beider Vertragsparteien zu erhöhen, ist der Austausch der Kabotagerechte notwendig. Beide Parteien verhandelten bereits bis 2012 über einen Austausch der Kabotagerechte. Jedoch knüpfte die EU den Austausch der Kabotagerechte an eine Einigung über die institutionellen Elemente (siehe Ziffer 2.1). Deshalb war die EU bisher nicht mit einer Implementierung der Kabotagerechte einverstanden.

Die Schweiz hat dank ihres ausgewiesenen Fachwissens im Bereich Luftfahrt seit Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens regelmässig ihre Interessen in den relevanten EU-Gremien eingebracht. Infolge der Schweizer Mitarbeit im EU-Rechtssetzungsprozess ist es z.B. gelungen, einen in der Schweiz entwickelten Bewilligungsprozess zum Betrieb komplexer Drohnen als europaweiten Standard festzulegen. Eine aktive Mitgestaltungsmöglichkeit erlaubt es der Schweiz, die Kohärenz zwischen globalen, europäischen und nationalen Luftfahrtregeln zu erhöhen. Allerdings ist der Miteinbezug der Schweiz im Bereich Luftverkehr bisher nicht vollumfänglich abgesichert gewesen.

Bis Ende 2024 konnte die Schweizer Luftfahrtindustrie nur als Drittpartei (sog. *Associated Partner*) an den Forschungsprojekten von SESAR 3 teilnehmen. Sie konnte weder Projekte koordinieren noch konnte sie sich an der Leitung und strategischen Steuerung von SESAR 3 beteiligen. Die Teilnahme der Schweizer *Associated Partners* wurde durch die Schweiz selber finanziert.

2.6.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

In den Verhandlungen im Bereich Luftverkehr war es das Ziel der Schweiz, ihre Teilnahme am liberalisierten Luftverkehrsmarkt der EU unter Beibehaltung des hohen Sicherheitsniveaus weiterhin zu gewährleisten und die Mitsprache bei zukunftssträchtigen Themen im Bereich der Luftfahrt abzusichern.

Konkret hatte sich die Schweiz im Verhandlungsmandat den Austausch der Kabotagerechte, die Möglichkeit einer vollwertigen freiwilligen Teilnahme der Schweizer Industrie an SESAR 3 sowie eine möglichst weitgehende Kohärenz der Regeln im Bereich Luftverkehr angestrebt. Letzteres Ziel bezog sich insbesondere auf die Absicherung der Schweizer Mitspracherechte in den relevanten Gremien der EU. Dies ermöglicht es der Schweiz, sich systematisch insbesondere auch bei neuen Themen für eine Kohärenz der Regeln im Bereich Luftverkehr auf globalem, europäischem und nationalem Niveau einzusetzen.

Für die EU war es von Bedeutung, die in Ziffern 2.1 und 2.2 erläuterten institutionellen Elementen und Beihilfeüberwachung in das Luftverkehrsabkommen zu integrieren.

Insgesamt fanden fünf Verhandlungsrunden im Bereich Luftverkehr statt. Die Schweiz hat alle ihre Verhandlungsziele im Bereich Luftverkehr erreicht.

2.6.4 Vorverfahren

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat die Schweizer Landesflughäfen sowie die grössten Schweizer Luftfahrtunternehmen im Rahmen der bewährten Informationskanäle informiert. Der Luftverkehr wurde nicht in den Sondierungsgesprächen zwischen der Schweiz und der EU angesprochen.

Zudem hat das BAZL geprüft, ob im Bereich Luftverkehr eine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen ist. Das BAZL kam zum Ergebnis, dass die Auswirkungen des ÄP-LuftVA, des IP-LuftVA sowie des Beihilfeprotokolls-LuftVA keiner Regulierungsfolgeabschätzung bedürfen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen,

dass die Schweiz bereits heute weitgehend am EU-Luftverkehrsbinnenmarkt teilnimmt und das Luftverkehrsabkommen regelmässig aktualisiert wird. Insbesondere regelt das LuftVA (Art. 13 und 14) bereits heute die staatlichen Beihilfen im Luftverkehr, auch wenn hier neue Verfahren anwendbar werden (siehe Ziffer 2.2).

2.6.5 Grundzüge der Protokolle

Das Luftverkehrsabkommen wird durch ein ÄP-LuftVA aktualisiert und durch das IP-LuftVA sowie das Beihilfeprotokoll-LuftVA ergänzt. Die Vorschriften des Luftverkehrsabkommens, welche den gleichen Sachverhalt wie das ÄP-LuftVA regeln, werden aufgehoben oder ersetzt. Die Vorschriften des Luftverkehrsabkommens, welche den gleichen Sachverhalt wie das IP-LuftVA und das Beihilfeprotokoll-LuftVA regeln, werden aufgehoben.

Ein Teil der Vorschriften im ÄP-LuftVA sowie ein Grossteil der Vorschriften des IP-LuftVA sowie des Beihilfeprotokoll-LuftVA werden in mehreren Abkommen des Paketes Schweiz-EU integriert. Dementsprechend werden diese Vorschriften unter den horizontalen Ziffern 2.1 und 2.2 erläutert. Im Folgenden sind nur diejenigen Vorschriften der erwähnten Protokolle erläutert, welche erwähnenswerte luftverkehrsspezifische Aspekte beinhalten.

Die vollwertige Teilnahme der Schweizer Industrie an SESAR 3 wird durch das EU-Programmabkommen, auf welches unter Ziffer 2.8 eingegangen wird, gewährleistet. Die Auswirkungen der Möglichkeit einer Teilnahme an SESAR 3 durch Schweizer Unternehmen sind unter Ziffer 2.6.9.3.1 erläutert.

2.6.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Protokolle

2.6.6.1 Institutionelles Protokoll

Bezüglich des IP-LuftVA sind im Bereich Luftverkehr insbesondere die Mitsprache-rechte der Schweiz von Bedeutung. Zwar ist die Schweiz bereits heute im Bereich Luftverkehr oft in den EU-Rechtssetzungsprozess involviert. Die Schweiz nimmt im Bereich Luftverkehr schon heute an Sitzungen von Ausschüssen und Expertengruppen auf Stufe Europäische Kommission teil und kann so an der Erarbeitung von EU-Rechtsakten mitwirken. Jedoch ist die Teilnahme an allen relevanten Gremien nicht vollumfänglich abgesichert.

Diese Mitwirkung der Schweiz in den Ausschüssen und den Expertengruppen wurde in Artikel 4 Absatz 2 und 3 des IP-LuftVA abgesichert (siehe Ziffer 2.1.6.1.2).

Neu erweitert das IP-LuftVA in Artikel 4 Absatz 4 die Teilnahme der Schweizer Expertinnen und Experten in verschiedenen Gremien der Europäischen Kommission – sofern dies nötig ist, um das ordnungsgemässe Funktionieren des Luftverkehrsabkommens zu gewährleisten. Dadurch wird sichergestellt, dass die Schweiz ihre Interessen bestmöglich vertreten kann.

Das Luftverkehrsabkommen ist ein Integrationsabkommen, das heisst, die ins Abkommen integrierten EU-Rechtsakte sind Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung, unter Berücksichtigung allfälliger Anpassungen, die der Gemischte Ausschuss beschliesst (Art. 5 Abs. 2 und 4 IP-LuftVA).

Beim Luftverkehrsabkommen handelt es sich um ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt, an dem die Schweiz teilnimmt (Art. 3 Abs. 2 IP-LuftVA). Entsprechend können die Vertragsparteien zur Behebung eines möglichen Ungleichgewichts verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen (s. Ziff. 2.1.6.4.3), entweder im Rahmen des Luftverkehrsabkommens selbst oder im Rahmen eines anderen Abkommens in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt (Art. 11 Abs. 1 IP-LuftVA).

2.6.6.2 Änderungsprotokoll

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 2 des Luftverkehrsabkommens (Anwendungsbereich)

Die Bestimmung hebt den Teilsatz «wie im Anhang aufgeführt» in Artikel 2 des Luftverkehrsabkommens auf. Im Verlaufe der Verhandlungen zeigte sich, dass der bisher in Artikel 2 enthaltene Teilsatz «wie im Anhang aufgeführt» missverständlich sein könnte. Der Anhang ist Gegenstand regelmässiger Aktualisierungen. Artikel 2 Luftverkehrsabkommen gewährleistet weiterhin, dass diejenigen Bestimmungen, die in der EU sektorübergreifend gelten, für die Schweiz nur Anwendung finden, soweit der Luftverkehr oder unmittelbar damit zusammenhängende Angelegenheiten im Bereich der Zivilluftfahrt betroffen sind. Diese Einschränkung ist insofern erforderlich, als einzelne Bestimmungen, insbesondere gewisse im Anhang des Luftverkehrsabkommens integrierte EU-Rechtsakte, in der EU horizontal und nicht nur im Bereich der Zivilluftfahrt gelten.

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 15 Absatz 3 des Luftverkehrsabkommens (Verkehrsrechte)

Der Austausch von Kabotagerechten wird ab der ersten Flugperiode nach Inkrafttreten des ÄP-LuftVA erfolgen. Durch diesen Austausch können von nun an schweizerische Luftfahrtunternehmen gewerbmässige Inlandflüge (inkl. Passagiere, Fracht und/oder Post) in einzelnen EU-Staaten und EU-Luftfahrtunternehmen gewerbmässige Inlandflüge (inkl. Passagiere, Fracht und/oder Post) in der Schweiz durchführen. Damit ist der Liberalisierungsprozess der Verkehrsrechte abgeschlossen und Schweizer- sowie EU-Luftfahrtunternehmen verfügen über die gleichen Verkehrsrechte im EU-Luftverkehrsmarkt. Der Austausch der Kabotagerechte hat positive Auswirkungen auf Schweizer Unternehmen, die damit neue Möglichkeiten für Flugdienstleistungen erhalten. Diese sind unter Ziffer 2.6.9.3 dargelegt.

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 21 des Luftverkehrsabkommens (Gemischter Ausschuss)

Das ÄP-LuftVA sieht eine geringfügige Aktualisierung der bereits heute im Luftverkehrsabkommen vorhandenen Bestimmung über den Gemischten Ausschuss des Luftverkehrsabkommens (GA des LuftVA) vor. Im Rahmen des Pakets Schweiz-EU erfolgt, so weit als sinnvoll, eine Vereinheitlichung der GA-Bestimmungen in allen

betroffenen Abkommen (siehe Ziffer 2.1.6.7). Aufgabe des GA des LuftVA ist es weiterhin, das ordnungsgemässe Funktionieren sowie die wirksame Verwaltung und Umsetzung des Luftverkehrsabkommens sicherzustellen. Das Luftverkehrsabkommen wird regelmässig mittels Beschluss des GA des LuftVA aktualisiert. Zudem hat der GA des LuftVA die Möglichkeit, Empfehlungen an die Vertragsparteien in Angelegenheiten, welche das Luftverkehrsabkommen betreffen, abzugeben. Wie bislang, wird sich der GA des LuftVA auch künftig in der Regel mindestens einmal pro Jahr treffen und beiden Parteien als effiziente Kommunikationsplattform dienen, welche das gute Funktionieren des Luftverkehrsabkommens seit über 20 Jahren gewährleistet.

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 28a des Luftverkehrsabkommens (Verschlusssachen)

Der neu geschaffene Artikel 28a des Luftverkehrsabkommens verweist auf bestehende Vorschriften zur Geheimhaltung von Verschlusssachen. Dieser Informationsaustausch ist insbesondere im Bereich der Luftsicherheit (*Security*) relevant.

Artikel 1 Absatz 2 des Änderungsprotokolls

Das Änderungsprotokoll-LuftVA sieht, soweit sinnvoll, die Angleichung gewisser heute schon bestehender Bestimmungen im LuftVA-Anhang an Bestimmungen vor, die neu in den Anhängen anderen Abkommen des Pakets Schweiz-EU aufgenommen werden sollen. So wird in Anhang A LuftVA über Vorrechte und Immunitäten der neu verhandelte Standarttext betreffend Privilegien und Immunitäten aufgenommen, der auch in den anderen Abkommen des Pakets Schweiz-EU integriert wird, die eine Agenturbeteiligung der Schweiz vorsehen. Ebenso wird die aktuelle Bestimmung im zweiten Spiegelstrich des LuftVA-Anhangs an die entsprechende Bestimmung zu den Rechten und Pflichten angeglichen, die neu in den Anhängen aller Binnenmarktabkommen und des Gesundheitsabkommens enthalten sein wird. Diese Regelung ist für das LuftVA von zentraler Bedeutung: Sie stellt sicher, dass die Schweiz bzw. ihre Wirtschaftsteilnehmenden die gleichen Rechte wie die EU-Mitgliedstaaten bzw. deren Wirtschaftsteilnehmende hat und nicht als «Drittstaat» schlechter gestellt werden kann (s. zu den abkommensübergreifend vereinheitlichten Bestimmungen Ziff. 2.1.5.7).

Artikel 2 des Änderungsprotokolls

Das Änderungsprotokoll-LuftVA gehört zum Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz-EU. Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Notifizierung des Abschlusses der internen Verfahren zur Genehmigung aller völkerrechtlichen Instrumente des Stabilisierungsteils in Kraft.

2.6.6.3 Protokoll über die staatlichen Beihilfen

Das Luftverkehrsabkommen sieht bereits heute einen Beihilfeüberwachungsmechanismus vor. Allfällige staatliche Unterstützungsmassnahmen im Bereich Luftfahrt werden bei der Wettbewerbskommission (WEKO) auf ihre Vereinbarkeit mit den beihilferechtlichen Bestimmungen des Luftverkehrsabkommens überprüft. Die beihilfegewährende Behörde hat das Resultat der Stellungnahme der WEKO zu berücksichtigen. Die Stellungnahme der WEKO ist jedoch nicht verbindlich. Es besteht bislang

keine Beschwerdemöglichkeit der WEKO bei der Feststellung der Unzulässigkeit einer geplanten oder gewährten Beihilfe.

In Bezug auf die staatlichen Beihilfen wird die Schweiz neu einen verbindlichen Überwachungsmechanismus schaffen, der in die zwei bestehenden Binnenmarktabkommen, namentlich das LuftVA und das LandVA, sowie in das Stromabkommen aufgenommen wird. Die entsprechenden Regeln sind im Beihilfeprotokoll-LuftVA festgehalten und werden in Ziffer 2.2 im Detail erläutert.

Die bisherigen Beihilfebestimmungen in den Artikeln 13 und 14 des LuftVA werden durch das Beihilfeprotokoll-LuftVA aufgehoben. Zudem wird im Beihilfeprotokoll-LuftVA festgehalten, dass Artikel 12 Absatz 2 des LuftVA für die Zwecke des Beihilfeprotokolls-LuftVA keine Anwendung findet, weil im Artikel 3 Absatz 5 des Beihilfeprotokolls-LuftVA eine entsprechende Ausnahme für Beihilfen an Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, eigens vorgesehen ist (siehe Ziffer 2.2.5.2).

Wie unter Ziffer 2.2.5.3 beschrieben, gilt grundsätzlich ein Beihilfeverbot mit verschiedenen Legal- und Ermessensausnahmen, welche auch im Luftverkehr zur Anwendung kommen. Für den Luftverkehr ist dabei insbesondere Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b des Protokolls wichtig, der Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben (wie z. B. der Covid-19 Pandemie) erlaubt. Anhang I des Protokolls über staatliche Beihilfen sieht ein System von Ausnahmen und Präzisierungen vor, wonach die Vertragsparteien weitere Beihilfen oder Beihilfekategorien bestimmen können, die unter die Legal- oder Ermessensausnahmen fallen. So wurde gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d des Protokolls in Anhang I ein Abschnitt A eingefügt, aus dem die Beihilfen ersichtlich sind, die die Vertragsparteien als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen. Zudem wurde gemäss Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe e des Protokolls ein Abschnitt B in Anhang I aufgenommen, der die Beihilfen nennt, die von den Vertragsparteien als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Gegenwärtig enthalten diese beiden Abschnitte keine Beihilfen. Der Gemischte Ausschuss des Luftverkehrsabkommens kann sie in Zukunft aber ergänzen.

Des Weiteren sieht Artikel 3 Absatz 4 des Protokolls über staatliche Beihilfen vor, dass Beihilfen, die nach Anhang I Abschnitt C gewährt werden, als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten und von der Notifizierungspflicht befreit werden. Abschnitt C (Gruppenfreistellungen) enthält einen Verweis auf die Kapitel I und III der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt. Für den Luftverkehr bedeutet dies insbesondere, dass unter gewissen Umständen Beihilfen für Regionalflughäfen möglich sind.

2.6.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

Wie in Ziffer 2.6.6.2 beschrieben, wird mit Artikel 1 Absatz 2 des Änderungsprotokolls zum Luftverkehrsabkommen dessen Artikel 15 Absatz 3 so angepasst, dass

schweizerische und europäische Luftfahrtunternehmen Kabotageflüge, das heisst gewerbliche Inlandsflüge, durchführen dürfen. Diese Änderung ist mit Artikel 32 des Luftfahrtgesetzes⁴²⁵ (LFG) vereinbar.

2.6.7.1 Umsetzungsgesetzgebung

Für die Umsetzung in der Schweiz muss die Zollverordnung⁴²⁶ (ZV) dahingehend angepasst werden, dass darin die gemäss dem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zugelassenen Kabotageflüge ebenfalls berücksichtigt werden. Auf diese Weise kann die zollfreie vorübergehende Verwendung von ausländischen Luftfahrzeugen für Binnentransporte, die nach dem Luftfahrtrecht zu sogenannten «gewerblichen» Zwecken durchgeführt werden, vorbehaltlich der Einhaltung der Zollformalitäten und unter der Voraussetzung, dass der Staat des Luftfahrtunternehmens Gegenrecht gewährt, bewilligt werden.

Die Umsetzung des Protokolls über staatliche Beihilfen durch das neue Beihilfeüberwachungsgesetz (BHÜG) wird in Ziffer 2.2 erläutert (s. insb. Ziff. 2.2.6 und 2.2.7). Der bestehende Überwachungsmechanismus im Luftverkehr wird durch die im BHÜG für die Bereiche Luftverkehr, Landverkehr und Strom einheitlich geregelte Beihilfeüberwachung abgelöst. Entsprechend wird Artikel 103 LFG angepasst um neu auf Artikel 3 des Beihilfeprotokolls-LuftVA für die verhandelte Übergangsphase (fünf Jahre) zu verweisen. Danach wird Artikel 103 LFG aufgehoben, da die Bestimmungen nach VE-BHÜG in Kraft treten (Siehe Ziffern 2.2.8.4 und 2.2.9).

2.6.7.2 Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen

Die Vorlage bedarf keiner Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen im Bereich Luftverkehr.

2.6.7.3 Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen

Die Vorlage bedarf keiner Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen im Bereich Luftverkehr.

2.6.7.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die vorgeschlagene Änderung basiert auf Reziprozität und ist somit ausgewogen.

2.6.7.5 Umsetzungsfragen

Das BAZG und die ESTV wurden konsultiert. Die Umsetzungsarbeiten werden eng aufeinander abgestimmt.

⁴²⁵ SR 748.0

⁴²⁶ SR 631.01

2.6.8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Wie in Ziffer 2.6.7.1 erwähnt, schafft die vorgeschlagene Änderung eine Ausnahme vom allgemeinen Verbot der zollfreien vorübergehenden Verwendung von ausländischen Beförderungsmitteln für Binnentransporte zu gewerblichen Zwecken, wie in Artikel 34 Absatz 1 ZV vorgesehen.

Ein neuer Absatz soll Artikel 34 ZV ergänzen. Dieser Absatz betrifft Luftfahrtunternehmen, welche Binnentransporte, die im Rahmen der vorübergehenden Verwendung durchgeführt werden können, betreiben. Diese neuen Vorteile kommen Luftfahrtunternehmen mit Verkehrsrechten zum Betrieb einer Luftverkehrslinie, das heisst eines Fluges, bei dem im Sinne von Artikel 100 der Luftfahrtverordnung⁴²⁷ (LFV) gegen Entgelt Fluggäste, Fracht und/oder Post befördert werden, zugute.

2.6.9 Auswirkungen des Paketelements

2.6.9.1 Auswirkungen auf den Bund

Das ÄP-LuftVA hat keine Auswirkungen auf den Ressourcenbedarf des Bundes. Das IP-LuftVA sieht unter anderem die vollumfängliche Absicherung der Schweizer Mitspracherechte bei der Erarbeitung von EU-Rechtsakten im Anwendungsbereich des Luftverkehrsabkommens in allen relevanten Gremien vor. Der dadurch entstehende Aufwand kann mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass Entlastungen für den Ressourcenbedarf des Bundes durch das ÄP-LuftVA und das IP-LuftVA entstehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der zusätzliche sektorspezifische Anpassungsbedarf im Bereich Luftverkehr im Rahmen des Pakets Schweiz-EU vergleichsweise gering ist. Die bestehenden Prozesse betr. GA des LuftVA und zur Aktualisierung des Anhangs zum LuftVA funktionieren und benötigen keine zusätzlichen Ressourcen.

Die Auswirkungen der neu geregelten Überwachung der staatlichen Beihilfen auf den Ressourcenbedarf des Bundes werden unter Ziffern 2.2.10.1 beschrieben. Die voraussichtlichen sektorspezifischen Tätigkeiten im Bereich Luftverkehr können mit bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

Die durch das EU-Programmabkommen ermöglichte Teilnahme von Schweizer Unternehmen am Forschungsprogramm SESAR 3 hat ebenfalls keinen Ressourcenbedarf des Bundes zur Folge.

2.6.9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Theoretisch könnten Kantone von der Beihilfeüberwachung in Bezug auf Regionalflughäfen betroffen sein. Im EU-Beihilferecht sind gemäss Leitlinien für staatliche

⁴²⁷ SR 748.01

Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften⁴²⁸ mögliche Betriebsbeihilfen für Regionalflughäfen mindestens bis April 2027 erlaubt. Dieses Datum wurde bereits mehrmals verschoben und ist Gegenstand einer laufenden Überprüfung der Europäischen Kommission. Auch die sogenannte Gruppenfreistellungsverordnung (siehe 2.6.6.3) sieht die Möglichkeit von Betriebsbeihilfen vor (für Flugplätze bis 200'000 Passagiere pro Jahr). Allfällige bestehende Beihilferegulungen, die Betriebsbeihilfen für Regionalflughäfen vorsehen, werden nach Ablauf der Übergangsfrist durch die Schweizer Überwachungsbehörde überprüft.

2.6.9.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Aktualisierung des Luftverkehrsabkommens bringt Rechtssicherheit und wirkt dem Risiko entgegen, dass bei einer fehlenden Aktualisierung langfristig ein Wegfall des Luftverkehrsabkommens drohen würde.

2.6.9.3.1 Auswirkungen auf die Unternehmen

Das Luftverkehrsabkommen regelt den gegenseitigen Zugang der Schweizer und EU-Luftfahrtunternehmen zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt. Dank ihm sind Schweizer Luftfahrtunternehmen ihren EU-Mitbewerbern gleichgestellt. Davon profitieren auch die Schweizer Landesflughäfen. Daneben können auch Herstellerbetriebe, Komponentenhersteller und Unterhaltsbetriebe ihre Aufgaben dank dem gegenseitigen Zugang zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt unter gleichen Wettbewerbsbedingungen wie EU-Unternehmen erfüllen.

Das Luftverkehrsabkommen ermöglicht es schweizerischen Luftfahrtunternehmen, Flughäfen in der EU grundsätzlich uneingeschränkt anzufliegen. Ebenso können EU-Luftfahrtunternehmen Flughäfen in der Schweiz grundsätzlich uneingeschränkt anfliegen.

Mit dem Austausch der Kabotagerechte eröffnet sich für Schweizer Luftfahrtunternehmen ein Markt für gewerbsmässige Inlandsflüge in den Mitgliedsstaaten, während EU-Unternehmen fortan in der Schweiz gewerbsmässige Inlandflüge durchführen können (zum Beispiel auf der Strecke Genf–Lugano). Die Unternehmen gewinnen damit an Flexibilität bei der Erstellung ihrer Flugpläne sowie der Erschliessung neuer Routen. Dabei ist zu bemerken, dass die Umsetzung solcher Flüge einzig in Folge ausreichender Nachfrage und dem entsprechenden Angebot der Unternehmen zu Stande kommt. Aus der Gewährung der Kabotagerechte entstehen keine neuen Pflichten für Unternehmen oder zusätzliche Regulierungskosten.

Die Absicherung der Schweizer Mitspracherechte stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz für die innovative Luftfahrtindustrie und unterstützt eine vielseitige sowie stabile Anbindung der Schweiz sowohl für Tourismus und Geschäftsreisen als auch für den Export sowie Import von Luftfracht und -post.

⁴²⁸ Mitteilung der Kommission vom 4.4.2014; Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (2014/C 99/03).

Mit Blick auf das Schweizer Flugsicherungssystem ist festzuhalten, dass mit der vollwertigen Teilnahme der Schweizer Industrie an SESAR 3 einem wichtigen Anliegen der Schweiz entsprochen wurde. Das Forschungsprogramm SESAR 3 hat die Modernisierung der europäischen Flugsicherung sowie die Förderung und Marktintegration von neuen, richtungsweisenden Technologien (u.a. Digitalisierung, Künstliche Intelligenz, Integration von Drohnen in den Luftraum) zum Ziel. Die Teilnahme an SESAR 3 ermöglicht Schweizer Unternehmen die Innovationen im Bereich des Flugverkehrsmanagements mitzugestalten und von den relevanten Fördermitteln der EU zu profitieren. Diese Mittel werden von der EU durch Teile des Budgets von Horizon Europe gespiesen. Konkret beläuft sich der Haushaltsrahmen von SESAR 3 für die Jahre 2021-2027 auf insgesamt 1.8 Milliarden Euro. Die Schweiz wird im Rahmen des EU-Programmabkommens einen horizontalen Beitrag für Horizon Europe zahlen, jedoch keinen separaten Beitrag für SESAR 3 leisten.

2.6.9.3.2 Auswirkungen auf weitere Akteure

Es ist davon auszugehen, dass eine fehlende Aktualisierung langfristig zu weniger Direktverbindungen in die Schweiz führen würde⁴²⁹. Neben diesem reduzierten Angebot für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten könnten ohne Luftverkehrsabkommen aufgrund der fehlenden Konkurrenz auf gewissen Strecken auch die Flugpreise steigen.

2.6.9.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Ecoplan (2025, S. 96) rechnet für den Fall eines Wegfalls des Luftverkehrsabkommens mit einem Rückgang des BIP um 0.21 % im Jahr 2045. Für den Luftfahrtsektor der Schweiz wird im gleichen Szenario mit einer realen Umsatzeinbusse von 8.5 % gerechnet. Diese Effekte resultieren aus höheren Zeitkosten für Warte- und Umsteiegevorgänge aufgrund einer Reduktion der direkten Flugverbindungen.

Die Reduktion der direkten Verbindungen wäre laut Ecoplan insbesondere darauf zurückzuführen, dass bei Wegfall des Luftverkehrsabkommens mit der EU die einzelnen Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedsstaaten massgebend wären. Diese wurden zuletzt vor Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens mit der EU aktualisiert und müssten neu verhandelt werden, da sie restriktivere Verkehrsrechte vorsehen. Laut Ecoplan ist es schwierig einzuschätzen, inwieweit die Schweiz bei einem Wegfall des Luftverkehrsabkommens mit der EU vorteilhafte Konditionen in den einzelnen Abkommen mit den Mitgliedsstaaten der EU aushandeln könnte.

Die durch das Luftverkehrsabkommen ermöglichten Direktverbindungen haben auch für die Luftfracht eine grosse Bedeutung, da ein Grossteil der Güter am Luftfrachtstandort Schweiz auf Passagierflügen transportiert wird. Der Luftfracht kommt für die Wertschöpfungsketten gewisser Branchen ein hoher Stellenwert zu (z.B. Pharma-Industrie, Chemie, Maschinenbau) zu. Die zusätzlichen Frachtkosten bei einem Wegfall von Direktverbindungen sind aus heutiger Perspektive nicht quantifizierbar, weshalb sie in den erwähnten Berechnungen nicht berücksichtigt wurden.

⁴²⁹ Ecoplan (2025): «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 56. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz, S.53.

Grundsätzlich bewirkt eine verbindliche Beihilfeüberwachung in der Schweiz eine wettbewerbsfreundlichere Ausgestaltung der geplanten Beihilfen. Auch in der Luftfahrt ist damit zu rechnen, dass stark wettbewerbsverzerrende Beihilfen angepasst oder zurückgezogen werden.

Die Überwachung der staatlichen Beihilfen in der EU im Bereich Luftverkehr ist im Interesse der Schweiz, da in der EU angesiedelte Unternehmen dadurch keinen Wettbewerbsvorteil durch unzulässige staatliche Beihilfen erlangen.

2.6.9.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es werden keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gesellschaft erwartet.

2.6.9.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das seit Jahren gut funktionierende Luftverkehrsabkommen trägt dazu bei, dass es mehr Flugverbindungen aus der und in die Schweiz gibt. Diese Flugverbindungen führen zu Lärm- und Schadstoffemissionen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Umwelt und die direkt betroffene Bevölkerung. Ein Anstieg der Flugbewegungen in der Schweiz als direkte Konsequenz des ÄP-LuftVA, des IP-LuftVA, sowie des Beihilfeprotokolls-LuftVA ist nicht zu erwarten. Der Austausch der Kabotagerechte dürfte nicht zu einer relevanten Erhöhung der Anzahl Flugbewegungen in der Schweiz führen. Deshalb werden von den Anpassungen des Luftverkehrsabkommens keine nennenswerten zusätzlichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt erwartet.

Gleichzeitig ist die Aktualisierung des Anhangs des Luftverkehrsabkommens bedeutend für einen zielgerichteten Umweltschutz im Bereich Luftverkehr. Durch die regelmässige Aktualisierung des Anhangs können gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Schweiz und der EU auch für umweltrelevante Märkte (z.B. nachhaltiger Flugtreibstoff) geschaffen werden.

Im Rahmen von SESAR 3 sollen unter anderem auch umweltwirksame Ineffizienzen im Flugverkehrsmanagement adressiert werden. Das Forschungs- und Innovationsprogramm strebt eine digitale Transformation im Flugverkehrsmanagement an und entwickelt technologische und operationelle Lösungen, welche die durch den Luftverkehr verursachte Klimawirkung insgesamt verringert.

2.6.9.6 Andere Auswirkungen

Es werden keine anderen Auswirkungen erwartet.

2.6.10 Rechtliche Aspekte des Paketelements

Dieser Abschnitt behandelt das ÄP-LuftVA. Ausführungen zum IP-LuftVA beziehungsweise zum Beihilfeprotokoll-LuftVA befinden sich unter den Ziffern 2.1.9 beziehungsweise 2.2.10, es sei denn es wird nachstehend ausdrücklich auf diese Protokolle Bezug genommen.

2.6.10.1 Verfassungsmässigkeit der Protokolle

Das Änderungsprotokoll-LuftVA stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 RVOG).

Es ist nicht abschliessend geklärt, ob der Austausch von Kabotagerechten (Art. 1, Abs. 2 des Änderungsprotokolls LuftVA) in den Anwendungsbereich von Art. 3a Abs. 1 Bst. a LFG fällt. Unabhängig von der Antwort auf diese Frage wird das Änderungsprotokoll aufgrund des Zusammenhangs mit den anderen Abkommen des Stabilisierungspakets (gegenseitig bedingtes Inkrafttreten, Ziff. 2.1.6.6) der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

Die Verfassungsmässigkeit des IP-LuftVA wird unter Ziffer 2.1.8.1 erläutert.

Die Verfassungsmässigkeit des Beihilfeprotokolls-LuftVA wird unter Ziffer 2.2.11.1 erläutert.

2.6.10.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Durch das Beihilfeprotokoll-LuftVA werden die Artikel 13 und 14 des Luftverkehrsabkommens aufgehoben. Bis zum Inkrafttreten des Beihilfeüberwachungsgesetzes bedarf es deshalb einer Änderung von Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes (siehe Ziffer 2.6.7). Die Änderung von Artikel 103 LFG stützt sich auf Artikel 87 BV.

Die Kompetenzgrundlagen für das Beihilfeüberwachungsgesetz sind unter der Ziffer 2.2 erläutert.

Durch das ÄP-LuftVA ergeben sich einzig Anpassungen betreffend innerschweizerische Flüge in der Zollverordnung. Diese Änderungen lassen sich auf Artikel 133 BV und das Zollgesetz vom 18. März 2005⁴³⁰ stützen und sind unter der Ziffer 2.6.7 erläutert.

2.6.10.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich der Luftfahrt ist die Schweiz durch zahlreiche internationale Verpflichtungen gebunden. Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt⁴³¹, abgeschlossen in Chicago am 7. Dezember 1944 (Übereinkommen von Chicago), ist die regulatorische Grundlage der internationalen Zivilluftfahrt und besteht aus einem Haupttext sowie 19, meist technischen, Anhängen. Die bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und einem Grossteil aller Staaten regeln insbesondere

⁴³⁰ SR 631.0

⁴³¹ SR 0.748.0

die Verkehrsrechte zwischen der Schweiz und diesen Staaten. Vor Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens im Jahr 2002 hatte die Schweiz bilaterale Luftverkehrsabkommen mit einigen EU-Staaten abgeschlossen. Anhang Q des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation⁴³² (EFTA), der sich am Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU orientiert und am gleichen Tag in Kraft getreten ist, regelt die Beziehungen im Bereich Luftverkehr zwischen den EFTA-Mitgliedstaaten.

Das ÄP-LuftVA, das IP-LuftVA sowie das Beihilfeprotokoll-LuftVA sind mit dem Haupttext des Übereinkommens von Chicago vereinbar. Bzgl. der technischen Anhänge des Übereinkommens von Chicago darf die Schweiz, falls nötig, völkerrechtlich erlaubte Abweichungen anmelden.

Die Protokolle sind ebenfalls mit den bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und einem Grossteil aller Staaten vereinbar. Im Falle der einzelnen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und einigen EU-Staaten sieht Artikel 16 des Luftverkehrsabkommens bereits heute vor, dass die Bestimmungen des relevanten Kapitels des Luftverkehrsabkommens denjenigen der einzelnen bilateralen Abkommen mit den EU-Staaten vorgehen. Dies bedeutet insbesondere, dass der Austausch der Kabotagerechte gewährleistet ist, obwohl dieser in der Regel nicht in den Bestimmungen der einzelnen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und einigen EU-Staaten vorgesehen ist.

Auch mit dem revidierten EFTA-Übereinkommen vom 21. Juni 2001 sind die Protokolle vereinbar. Die Protokolle finden nur im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten, nicht aber im Verhältnis zu den EFTA-Staaten Anwendung. Zwischen der Schweiz und den EFTA-Staaten gelten im Bereich der Zivilluftfahrt daher weiterhin die im Anhang Q des EFTA-Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen, die mit dem geltenden LuftVA weitgehend übereinstimmen.

Um weiterhin möglichst einheitliche Regeln zwischen den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wird eine Anpassung des Anhangs Q des EFTA-Übereinkommens an im Rahmen des Pakets Schweiz-EU vorgenommen Änderungen des Luftverkehrsabkommens zu prüfen sein.

2.6.10.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes⁴³³ (ParlG) sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

⁴³² SR 0.632.31

⁴³³ SR 171.10

Das ÄP-LuftVA, das IP-LuftVA sowie das Beihilfeprotokoll-LuftVA enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Das Beihilfeprotokoll-LuftVA erfordert zudem für seine Umsetzung den Erlass und die Anpassung von Bundesgesetzen. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrages ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen (siehe aber die Varianten in Ziff. 4.1).

2.6.10.5 Vorläufige Anwendung

Im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe sind Schweizer Unternehmen bereits ab 2025 berechtigt, als sogenannte *beneficiaries* an Projekten von SESAR 3 teilzunehmen. Die Möglichkeit der vorläufigen Teilnahme an SESAR 3 ergibt sich aus dem EU-Programmabkommen, welches unter Ziffer 2.8 genauer erläutert ist.

2.6.10.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Es gibt keine besonderen rechtlichen Aspekte zum Umsetzungserlass.

2.6.10.7 Datenschutz

Der Datenschutz ist von der Vorlage nicht betroffen.

2.7 Landwirtschaft

2.7.1 Zusammenfassung

Die EU ist bei den Agrarerzeugnissen die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Im Jahr 2023 gingen die Hälfte der Exporte in die EU, drei Viertel (74 %) der Importe stammten aus der EU. Der jährliche Handel umfasst Agrarprodukte und Lebensmittel im Wert von über 16 Milliarden Franken.

Der Handel mit diesen Produkten ist Gegenstand des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999⁴³⁴ (nachstehend *Landwirtschaftsabkommen*). Das Landwirtschaftsabkommen war als eines der Abkommen, welches die Beteiligung am EU-Binnenmarkt ermöglicht, ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen zum Paket (Schweiz–EU), die im März 2024 mit der EU aufgenommen wurden. Gemäss Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 bestand das Ziel darin, die Integration der institutionellen Elemente in das Landwirtschaftsabkommen (s. Ziff. 2.1) und die Erweiterung des Landwirtschaftsabkommens im Bereich der Lebensmittelsicherheit zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums, der alle pflanzengesundheitsrelevanten, veterinär- und lebensmittelrechtlichen Aspekte entlang der Lebensmittelkette umfasst und den Marktzugang durch einen umfassenden Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse weiter erleichtert (s. Ziff. 2.12 Lebensmittelsicherheit).

Das Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 hielt gleichzeitig fest, dass die Souveränität der Schweizer Agrarpolitik unberührt und eine Harmonisierung der Agrarpolitik ausgeschlossen bleiben müsse. Zudem galt es gemäss Verhandlungsmandat, die Zölle, einschliesslich der Zollkontingente und deren Verwaltungsmethode, beizubehalten. Diese Ziele wurden vollumfänglich erreicht.

Im Verlauf der Verhandlungen sind die Parteien übereingekommen, das Landwirtschaftsabkommen in zwei Teile zu gliedern: Einen sogenannten Agrarteil und einen Lebensmittelsicherheitsteil, der durch ein Protokoll zum Landwirtschaftsabkommen zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums (nachstehend *Protokoll zur Lebensmittelsicherheit*) geregelt wird (s. Ziff. 2.12).

In den Verhandlungen wurde erreicht, dass die institutionellen Elemente, insbesondere die dynamische Rechtsübernahme, auf den Agrarteil nicht anwendbar sind. Es soll aber auch für den Agrarteil künftig ein Streitschlichtungsmechanismus mit einem Schiedsgericht zur Verfügung stehen. Dabei ist jedoch keine Rolle für den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorgesehen. Zudem sind im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens keine Ausgleichsmassnahmen im Falle einer Verletzung eines anderen Abkommens möglich, welches die Beteiligung am EU-Binnenmarkt regelt.

An den bestehenden Anhängen des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens wurden keine Änderungen vorgenommen. Sie werden auch in Zukunft weiterfunktionie-

⁴³⁴ SR 0.916.026.81

ren und aktualisiert werden wie bisher. Dies beinhaltet die gegenseitigen Zollzugeständnisse sowie den Käsefreihandel, den Handel mit Weinbauerzeugnissen und Spirituosen inkl. die gegenseitige Anerkennung der Wein- und Spirituosenbezeichnungen, die landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel aus biologischem/ökologischem Landbau, die Anerkennung der Kontrolle der Konformität mit den Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse sowie den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt und in Teilen übertroffen (s. Ziff. 5.3). Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Änderungsprotokolls zum Landwirtschaftsabkommen, welches die Anpassungen an dessen Agrarteil enthält.

2.7.2 Ausgangslage

Zwischen der Schweiz und der EU werden jedes Jahr Agrarprodukte und Lebensmittel im Wert von über 16 Milliarden Franken gehandelt. Die EU ist auch bei den Agrarerzeugnissen die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Im Jahr 2023 gingen die Hälfte der Exporte in die EU, drei Viertel (74 %) der Importe stammten aus der EU⁴³⁵. Der Handel mit diesen Produkten ist Gegenstand des Landwirtschaftsabkommens, das Teil der Bilateralen I ist. Das Landwirtschaftsabkommen sieht gegenseitige Zollkonzessionen für ausgewählte Produkte (Anhänge 1 und 2) sowie die vollständige Liberalisierung des Käsehandels (Anhang 3) vor. Es vereinfacht den Handel mit Agrarerzeugnissen zudem durch den Abbau oder die Aufhebung von nichttarifären Handelshemmnissen, die durch unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen entstehen. Hierzu erkennen die Schweiz und die EU ihre Rechtsvorschriften in den Bereichen Pflanzengesundheit (Anhang 4), Futtermittel (Anhang 5), Saatgut (Anhang 6), Weinbauerzeugnisse und Spirituosen (Anhänge 7 und 8), biologische Landwirtschaft (Anhang 9), Vermarktungsnormen für Früchte und Gemüse (Anhang 10) sowie Tiere und tierische Produkte (Anhang 11) als gleichwertig an. Damit können beispielsweise Schweizer Bioprodukte ohne zusätzliche Zertifikate und Kontrollen in die EU exportiert werden. Das Abkommen sieht ausserdem den gegenseitigen Schutz von geschützten Ursprungsbezeichnungen und geschützten geografischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel inklusive Wein und Spirituosen vor (Anhänge 7, 8 und 12).

Das Landwirtschaftsabkommen war Teil der Paketverhandlungen zwischen der Schweiz und der EU, die im März 2024 aufgenommen wurden.

2.7.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche (s. Ziff. 1.3.1) kamen die Parteien zum Schluss, dass die neuen institutionellen Elemente auch im Landwirtschaftsabkommen verankert werden sollten. Zudem vereinbarten sie Verhandlungen zur Erweiterung des

⁴³⁵ Quelle BAZG und Berechnungen BLW.

Landwirtschaftsabkommens im Bereich Lebensmittelsicherheit zur Ausdehnung der bestehenden Zusammenarbeit auf die ganze Lebensmittelkette (s. Ziff. 2.12).⁴³⁶

Diese Zielsetzungen wurden in das Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 aufgenommen. Für die Landwirtschaft hielt das Verhandlungsmandat explizit fest, dass eine Harmonisierung der Agrarpolitiken der Schweiz und der EU ausgeschlossen ist und die Souveränität in der Agrarpolitik sowie die bestehende Regelung betreffend Zölle, einschliesslich der Zollkontingente und deren Verwaltungsmethode, von den Verhandlungen unberührt bleiben.

Die Verhandlungen zum Landwirtschaftsabkommen (inkl. Erweiterung im Bereich der Lebensmittelsicherheit) wurden in der Verhandlungsgruppe «Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit» geführt. Die erste Verhandlungsrunde fand am 21. März 2024 statt. Insgesamt haben elf formelle Verhandlungsrunden stattgefunden. Diese Verhandlungsrunden wurden durch informellen Austausch und mit Treffen auf technischer Ebene ergänzt. Am 20. Dezember 2024 konnten die Verhandlungen materiell abgeschlossen werden.

Im Verlauf der Verhandlungen einigten sich die Schweiz und die EU darauf, das Landwirtschaftsabkommen in einen Agrarteil und in einen Lebensmittelsicherheitsteil aufzuteilen. Im Agrarteil sollen fortan die bestehenden Anhänge 1-3, 7-10 und 12 verbleiben. Die Schweiz konnte erreichen, dass die EU auf eine vollständige Integration der neuen institutionellen Bestimmungen in den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens verzichtete. Insbesondere wurde im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens von der Einführung der dynamischen Rechtsübernahme (s. Ziff. 2.1) abgesehen. Ähnlich wie in rund 30 Freihandelsabkommen, welche die Schweiz mit unterschiedlichen Partnern abgeschlossen hat,⁴³⁷ wird neu auch im Agrarteil die Möglichkeit geschaffen, im Streitfall ein Schiedsgericht anzurufen, wenn keine Einigung im Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft möglich ist. Eine Rolle für den Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist in diesem Streitbeilegungsmechanismus nicht vorgesehen.

Das Verhandlungsergebnis erfüllt das Schweizer Verhandlungsmandat. Mit dem Verzicht auf die vollständige Integration der institutionellen Bestimmungen in den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens hat die Schweiz sogar mehr erreicht als in ihren Verhandlungszielen ursprünglich vorgesehen.

Die entsprechenden Änderungen und Ergänzungen des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens wurden in einem Änderungsprotokoll zum Landwirtschaftsabkommen (nachstehende *Änderungsprotokoll*) festgehalten. Diesem beigefügt ist im Anhang ein Protokoll zum Schiedsgericht.

2.7.4 Vorverfahren

Die ausserpolitischen Kommissionen (APK), weitere interessierte Kommissionen des Parlaments sowie die Kantone (KdK), die Sozialpartner und die Wirtschaft haben im Rahmen der Ausarbeitung des Verhandlungsmandats Stellung genommen. In diesem

⁴³⁶ Siehe dazu *Common Understanding*, Ziffer 1 und 3.

⁴³⁷ Siehe bspw. FHA Schweiz- Japan, SR. **0.946.294.632**

Rahmen hat unter anderem auch der Schweizer Bauernverband eine Stellungnahme abgegeben. Der Bundesrat hat die insbesondere vom Schweizer Bauernverband im Rahmen dieser Konsultation gewünschten Präzisierungen unter anderem zur Beibehaltung der Zolltarife einschliesslich der Zollkontingente und Bewirtschaftungsmethoden sowie zur Beibehaltung der Souveränität der Schweiz in der Agrarpolitik ins Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 aufgenommen (s. Ziff. 1.3.1), das mit dem Verhandlungsergebnis vollständig erfüllt werden konnte.

2.7.5 Grundzüge des Protokolls

Mit dem Änderungsprotokoll soll einerseits der neuen Situation Rechnung getragen werden, dass die Inhalte der Anhänge 4, 5, 6 und 11 des Landwirtschaftsabkommens in Zukunft im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit geregelt werden. Andererseits werden einzelne Artikel im Agrarteil modernisiert, darunter der Artikel zur Streitbeilegung. An den bestehenden Anhängen 1–3, 7–10 und 12 des Landwirtschaftsabkommens wurden keine Änderungen vorgenommen. Diese Anhänge werden auch in Zukunft nicht der dynamischen Rechtsübernahme unterstellt sein und damit weiterfunktionieren wie bisher.

Der Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens umfasst demnach künftig:

- Die Anhänge 1-3: gegenseitige Zollzugeständnisse und Käsefreihandel.
- Die Anhänge 7 und 8: Erleichterung des Handels mit Wein und Spirituosen durch zwischen den Parteien vereinbarte Regeln und Zusammenarbeit sowie gegenseitiger Schutz der Bezeichnungen von Wein und Spirituosen der jeweils anderen Partei.
- Den Anhang 9: Gegenseitige Anerkennung der Äquivalenz der Rechtsvorschriften im Biobereich und dadurch Erleichterung des Handels (freier Verkehr, keine Kontrollbescheinigungen).
- Den Anhang 10: Anerkennung der durch die Schweiz durchgeführten Kontrollen zur Einhaltung der EU-Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse, das in die EU exportiert oder reexportiert wird.
- Den Anhang 12: Gegenseitige Anerkennung von geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB) oder geschützten geografischen Angaben (GGA) für landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel.

Das Änderungsprotokoll enthält neben der Präambel vier Artikel, wobei Artikel 1 die inhaltlichen Änderungen des Landwirtschaftsabkommens umfasst. Dem Änderungsprotokoll angehängt ist das für den Agrarteil angepasste Protokoll zum Schiedsgericht.

2.7.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Protokolls

Präambel des Änderungsprotokolls

Die Präambel beschreibt die Gründe, die zur Änderung des Landwirtschaftsabkommens mittels eines Änderungsprotokolls geführt haben. Einerseits umfassen einige Bestimmungen des bisherigen Landwirtschaftsabkommens Bereiche, die neu im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit geregelt werden. Andererseits wurden auch institutionelle Bestimmungen angepasst, insbesondere zur Streitschlichtung und zum Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft, um die Wirksamkeit und Effizienz des Landwirtschaftsabkommens zu verbessern und die Kohärenz mit dem neu geschaffenen gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum zu gewährleisten.

Die Präambel bekräftigt, dass das Landwirtschaftsabkommen auf Gleichheit, Gegenseitigkeit und dem allgemeinen Gleichgewicht der Vorteile, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in den unter das Abkommen fallenden Bereichen beruhen soll. Sie betont, dass die beiden Parteien in der Ausgestaltung ihrer Agrarpolitiken souverän bleiben.

Die Präambel weist darauf hin, dass zwischen dem Landwirtschaftsabkommen und den sechs anderen Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz, die am 21. Juni 1999 unterzeichnet wurden, ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Unter dem Landwirtschaftsabkommen bilden das Änderungsprotokoll sowie das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit, welches den gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum schafft, eine Einheit.

Artikel 1 des Änderungsprotokolls betreffend die Änderungen des Landwirtschaftsabkommens und seiner Anhänge

Artikel 1 ist der eigentliche Kern des Änderungsprotokolls. Er enthält die modifizierten Artikel zur Streitschlichtung, eine Anpassung des Artikels zum Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft, einen neuen Artikel zum Umgang mit vertraulichen Informationen sowie die Änderungen, die aufgrund der Errichtung des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums im Hauptteil des Abkommens nötig sind.

Artikel 1 Ziffer 1 des Änderungsprotokolls betreffend Terminologie

Die Terminologie im gesamten Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens wird dahingehend angepasst, dass anstelle von Europäischer Gemeinschaft oder Gemeinschaft von Europäischer Union gesprochen wird.

Artikel 1 Ziffer 2 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 5 (Abbau technischer Handelshemmnisse für landwirtschaftliche Erzeugnisse) des Landwirtschaftsabkommens

In Artikel 5 des Landwirtschaftsabkommens wird die Aufzählung der bisherigen Anhänge 4 (Pflanzengesundheit), 5 (Futtermittel), 6 (Saatgut) und 11 (Veterinärabkommen) gelöscht, weil diese ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit überführt werden.

Artikel 1 Ziffer 3 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 6 (Gemischter Ausschuss für Landwirtschaft) des Landwirtschaftsabkommens

Artikel 6 des Landwirtschaftsabkommens regelt den Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft. Die Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Gemischten Ausschusses, die in den betreffenden bilateralen Abkommen enthalten sind, wurden vereinheitlicht. Entsprechend wird auch der Artikel zum Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft aktualisiert. Materiell sind die Änderungen im Wortlaut gering, und auch auf die Praxis des Gemischten Ausschusses für Landwirtschaft hat die neue Formulierung von Artikel 6 keine Auswirkungen.

Artikel 1 Ziffern 4 und 5 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 7 (Ausschliesslichkeitsprinzip), Artikel 7a (Verfahren bei Auslegungs- oder Anwendungsschwierigkeiten) und Artikel 7b (Ausgleichsmassnahmen) des Landwirtschaftsabkommens

In den Artikeln 7, 7a und 7b des Landwirtschaftsabkommens wird das neue Streitbeilegungsverfahren geregelt. Zunächst verpflichtet Artikel 7 die Parteien dazu, sich zur Beilegung allfälliger Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Landwirtschaftsabkommens ausschliesslich dieses Streitbeilegungsverfahrens zu bedienen (s. Ziff. 2.1.6.4.1). Das ist eine übliche Verpflichtung, um etwaiges *forum shopping* zu unterbinden.

Die Parteien müssen wie bisher in einem ersten Schritt versuchen, einen Streitfall im Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft beizulegen (Art. 7a Abs. 1). Neu können die Parteien ein Schiedsgericht anrufen, wenn der Gemischte Ausschuss für Landwirtschaft die Uneinigkeit nicht binnen drei Monaten einer für beide Parteien akzeptablen Lösung zuführt (Art. 7a Abs. 2). Die Modalitäten des Schiedsverfahrens sind im Protokoll zum Schiedsgericht geregelt, das dem Änderungsprotokoll angehängt ist (s. nachfolgend). Im Schiedsverfahren im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens ist keine Rolle für den EuGH vorgesehen. Der Grund dafür liegt darin, dass die im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens verbleibenden Anhänge nicht der dynamischen Rechtsübernahme unterliegen und dem EuGH folglich keine Rolle zukommt mit Blick auf die einheitliche Auslegung des EU-Rechts. In Artikel 7a Absatz 4 wird zudem festgehalten, dass Schiedsgerichtsverfahren nach Artikel 7a Absatz 2 die in den Anhängen 1, 2 und 3 des Landwirtschaftsabkommens festgelegten Zollkonzessionen und deren Verwaltung nicht berühren dürfen. Damit wird explizit festgehalten, dass diese Anhänge und ihre Verwaltung nicht im Rahmen eines allfälligen Streitbeilegungsverfahrens geändert werden können. Darüber hinaus hält Artikel 7b 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 Binnenmarktabkommens. Auch damit unterscheidet sich die Lösung im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens von den anderen Abkommen, welche die Beteiligung am EU-Binnenmarkt regeln.

Artikel 1 Ziffern 6 und 7 des Änderungsprotokolls betreffend Artikel 9 (Berufsgeheimnis) und Artikel 9a (Verschlussachen und vertrauliche, nicht als Verschlussache eingestufte Informationen) des Landwirtschaftsabkommens

Artikel 9a sieht vor, dass die Vertragsparteien etwaige Verschlussachen gemäss dem am 28. April 2008 geschlossenen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlussachen⁴³⁸ austauschen. Artikel 9a beauftragt den Gemischten Ausschuss ausserdem, in einem speziell zu diesem Zweck gefassten Beschluss Modalitäten festzulegen, um einen angemessenen Schutz sensibler Informationen, die nicht als Verschlussache eingestuft sind, zu gewährleisten. Zudem wird der Titel von Artikel 9 des Landwirtschaftsabkommens (bestehender Artikel zur Vertraulichkeit) in «Berufsgeheimnis» geändert.

Artikel 1 Ziffer 8 des Änderungsprotokolls betreffend Terminologie

Um Klarheit in Bezug auf die Zuständigkeiten der beiden für das Landwirtschaftsabkommen zuständigen Gemischten Ausschüsse (s. Ziff. 2.12.8 zum Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit) zu schaffen, wird der Begriff «Ausschuss» in den Artikeln 11, 12 und 13 des Landwirtschaftsabkommens durch «Gemischter Ausschuss für Landwirtschaft» ersetzt.

Artikel 1 Ziffer 9 des Änderungsprotokolls zu Artikel 15 (Anhänge, Anlagen und Protokoll) des Landwirtschaftsabkommens

Gemäss dem angepassten Artikel 15 des Landwirtschaftsabkommens wird neben den Anhängen 1-3, 7-10 und 12 sowie deren Anlagen auch das für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens angepasste Protokoll zum Schiedsgericht Teil des Landwirtschaftsabkommens sein. Dieses wird dem Landwirtschaftsabkommen als Protokoll hinzugefügt.

Artikel 1 Ziffer 10 des Änderungsprotokolls zu Artikel 16 (Räumlicher Geltungsbereich) des Landwirtschaftsabkommens

Der Artikel zum räumlichen Anwendungsbereich wird über alle Abkommen des Pakets (Schweiz–EU) gleich ausgestaltet. Entsprechend wird auch Artikel 16 des Landwirtschaftsabkommens angepasst (s. Ziff. 2.1.6.7).

Artikel 1 Ziffer 11 des Änderungsprotokolls zu Artikel 17 (Inkrafttreten und Geltungsdauer) des Landwirtschaftsabkommens

Ein neuer Absatz 5 in Artikel 17 des Landwirtschaftsabkommens stellt klar, dass im Falle einer Kündigung des Abkommens durch eine der Parteien gemäss Artikel 17 Absatz 3 auch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit auf denselben Zeitpunkt ausser Kraft tritt. Gleichzeitig hält der neue Absatz 6 fest, dass Rechte und Pflichten, die Einzelpersonen und Wirtschaftsteilnehmerinnen und Wirtschaftsteilnehmer bereits durch das Abkommen erworben haben, auch dann bestehen bleiben, wenn das Landwirtschaftsabkommen nicht mehr in Kraft ist und die Vertragsparteien einvernehmlich festlegen müssen, wie mit Rechten zu verfahren ist, die gerade erworben werden.

⁴³⁸ SR 0.514.126.81

Artikel 1 Ziffer 12 des Änderungsprotokolls zur Aufhebung der Anhänge 4, 5, 6 und 11 des Landwirtschaftsabkommens

Gemäss Artikel 1 Ziffer 12 werden die Anhänge 4, 5, 6 und 11 mit Inkrafttreten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgehoben. Sollte das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nicht in Kraft treten, würden diese Anhänge unverändert im Landwirtschaftsabkommen verbleiben. Wie ihr Weiterfunktionieren gewährleistet werden könnte, wäre allerdings unklar, da die neuen institutionellen Bestimmungen, welche eine regelmässige Aktualisierung dieser Anhänge sicherstellen, auf diese Anhänge nicht anwendbar wären.

Artikel 1 Ziffer 13 des Änderungsprotokolls betreffend das Schiedsgerichtsprotokoll

Gemäss Artikel 1 Ziffer 13 wird der Anhang des Änderungsprotokolls, welcher das für den Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens angepasste Protokoll zum Schiedsgericht enthält, dem Landwirtschaftsabkommen als Protokoll hinzugefügt.

Artikel 2 des Änderungsprotokolls zur übergangsweisen Anwendung der Anhänge 4, 5, 6 und 11 des Landwirtschaftsabkommens

Artikel 2 des Änderungsprotokolls nimmt Bezug zur Übergangsregelung, die in Artikel 32 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit stipuliert ist. Er stellt klar, dass die Anhänge 4, 5, 6 und 11 des Landwirtschaftsabkommens während dem Übergangszeitraum von maximal 24 Monaten nach Inkraftsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ihre Gültigkeit behalten. Zudem hält der Artikel fest, dass das genaue Enddatum dieses Übergangszeitraums durch Beschluss des Gemischten Ausschusses für Landwirtschaft festgelegt wird nach Notifizierung durch den Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit.

Artikel 3 des Änderungsprotokolls zum Inkrafttreten

Das Änderungsprotokoll ist Teil des Stabilisierungsteils des Pakets (Schweiz–EU). Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Notifizierung des Abschlusses der internen Verfahren zur Genehmigung aller völkerrechtlichen Instrumente des Stabilisierungsteils des Pakets (Schweiz–EU) in Kraft.

Schiedsgerichtsprotokoll

Das Schiedsgerichtsprotokoll zum Landwirtschaftsabkommen beruht auf den Schiedsregeln, welche für die Binnenmarktabkommen gelten. Diesbezüglich kann mit der nachfolgenden Präzisierung auf die Erläuterungen unter Ziffer 2.1.6.4.2 verwiesen werden. Nicht enthalten sind im Schiedsgerichtsprotokoll zum Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens sämtliche Bestimmungen, die den Einbezug des EuGH betreffen.

2.7.7 Grundzüge des Umsetzungslasses

An den bestehenden Anhängen 1–3, 7–10 und 12 wurden keine Änderungen vorgenommen. Diese werden weiterhin nicht der dynamischen Rechtsübernahme unterlie-

gen und damit weiterfunktionieren wir bisher. Ein Umsetzungserlass zum Änderungsprotokoll ist damit nicht nötig. Die aufgrund des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit nötigen Anpassungen im Lebensmittelrecht werden in Ziffer 2.12.7 dargelegt.

2.7.8 Auswirkungen des Paketelements

Mit dem Änderungsprotokoll soll im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens dem neu geschaffenen gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum Rechnung getragen sowie teilweise institutionelle Bestimmungen modernisiert werden. Das Änderungsprotokoll führt zu keinen Änderungen an den bestehenden Anhängen 1–3, 7–10 und 12 des Landwirtschaftsabkommens. Es sind keine relevanten Auswirkungen auf die Kantone, die Volkswirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt zu erwarten.

Die Schweiz wird in der Ausgestaltung ihrer Agrarpolitik weiterhin eigenständig bleiben. Auch der bestehende Grenzschutz (inkl. Zölle und Kontingente) bleibt erhalten. Allfällige Ausgleichsmassnahmen im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens sind nur im Falle einer Verletzung des Landwirtschaftsabkommens (inkl. Lebensmittelsicherheit) möglich, nicht jedoch im Falle einer Verletzung eines anderen Binnenmarkt- abkommens. Allfällige Ausgleichsmassnahmen müssen zudem verhältnismässig sein. Damit erhöht sich die Rechtssicherheit für die Schweiz.

Der Bundesrat wird den Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

Die Auswirkungen des Lebensmittelsicherheitsprotokolls werden in Ziffer 2.12.9 dargelegt.

2.7.9 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.7.9.1 Verfassungsmässigkeit des Protokolls

Das Änderungsprotokoll stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 RVOG). Beim Änderungsprotokoll handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Insbesondere geht das Änderungsprotokoll durch die Aufnahme institutioneller Bestimmungen zur Streitbeilegung über den in Artikel 177a LWG vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus, wonach der Bundesrat Vereinbarungen im Agrarbereich mit der Ausnahme von Agrarhandelsverträgen abschliessen kann. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Das Änderungsprotokoll ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.7.9.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Es sind keine Umsetzungsgesetzgebung oder Begleitmassnahmen nötig.

2.7.9.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Änderungsprotokoll ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Vorgesehen ist, dass auch das Zusatzabkommen vom 27. September 2007⁴³⁹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Fürstentum Liechtenstein und der Europäischen Gemeinschaft über die Einbeziehung des Fürstentums Liechtenstein in das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen entsprechend angepasst wird. Allenfalls erforderliche Anpassungen der Anhänge des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vom 4. Januar 1960⁴⁴⁰ werden geprüft und zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Ziffer 3.1.3 verwiesen.

2.7.9.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten. Das Änderungsprotokoll führt ein neues Streitschlichtungsverfahren mit der Möglichkeit ein, einen Streitfall einem paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht zum Entscheid vorzulegen. Die entsprechenden Anpassungen sind als wichtige rechtsetzende Bestimmungen zu gewichten. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Änderungsprotokolls ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

2.7.9.5 Vorläufige Anwendung

Eine vorläufige Anwendung des Änderungsprotokolls ist nicht vorgesehen.

2.7.9.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Es ist kein Umsetzungserlass nötig.

⁴³⁹ SR 0.916.026.812

⁴⁴⁰ SR 0.632.31

2.7.9.7 Datenschutz

Der Datenschutz ist von der Vorlage nicht betroffen. Die Erläuterungen betreffend das Schiedsgericht unter Ziffer 2.1.8.6 gelten auch für das Schiedsgericht des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens.

2.8 Programme

2.8.1 Zusammenfassung

Die Teilnahme an den Programmen der EU ist für die Schweiz von grosser strategischer Bedeutung. Sie ermöglicht die gemeinsame Entwicklung von Lösungen für grenzüberschreitende Herausforderungen und bietet der Schweiz die Chance, von in der EU entwickelten Technologien und Strategien zu profitieren. Von besonderer Wichtigkeit für die Schweiz sind die Programme in Bildung, Forschung und Innovation (BFI). Die Schweiz gehört in diesen Bereichen zu den weltweit führenden Ländern. Ihre hohe Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit basiert auf bestens ausgebildeten Personen, exzellenten Bildungs- und Forschungsinstitutionen sowie internationalen Netzwerken und Kooperationen. Der Schweizer BFI-Raum ist mit dem europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum eng verzahnt. Dieser ist wiederum massgeblich von den EU-Programmen in diesem Bereich geprägt: Die unter den Namen Erasmus+ und Horizon Europe bekannten Programme sind heute dank stetig steigender Budgets, inhaltlicher Erweiterungen und internationaler Öffnung die weltweit grössten und bedeutendsten Instrumente zur Bildungs-, Forschungs- und Innovationszusammenarbeit und kennen in dieser Form keine vergleichbaren Alternativen.

Die EU beschliesst ihre Programme jeweils für eine Programmgeneration, welche der Laufzeit des übergeordneten, mehrjährigen Finanzrahmens der EU entspricht. Jede Programmgeneration dauert somit in der Regel sieben Jahre. Dieser Mechanismus impliziert, dass an den Programmen assoziierte Nicht-EU-Staaten ihre Teilnahme ebenfalls alle sieben Jahre erneuern müssen. Seit 2021 ist ein transversales Programmabkommen Grundvoraussetzung für eine Assoziierung an die EU-Programme. Dieses definiert die allgemeinen Teilnahmebedingungen in einem zeitlichen unbefristet gültigen horizontalen Teil. Die Assoziierung an einzelne Programme wird durch Protokolle geregelt, welche dem transversalen Teil des Abkommens angehängt werden und auf die Laufzeit der jeweiligen Programme beschränkt sind. Dies ermöglicht es der Schweiz bei jeder Programmgeneration neu zu beurteilen, an welchen Programmen sie weiterhin oder neu teilnehmen möchte. Die entsprechenden Finanzmittel werden bei den eidgenössischen Räten beantragt.

Im Rahmen des Pakets Schweiz-EU wurde das Abkommen über die Teilnahme der Schweiz an den Programmen der Union, das EU-Programmabkommen (EUPA) inklusive der Protokolle für die Teilnahme an der aktuellen Programmgeneration 2021-2027 verhandelt. Dies umfasst die Teilnahme an den Forschungsprogrammen und -initiativen Horizon Europe, dem Euratom-Programm, dem Versuchsreaktor ITER und dem Programm Digital Europe, zusammengefasst als «Horizon-Paket 2021–2027», sowie am Bildungsprogramm Erasmus+. Hinzu kommt die Teilnahme am EU-Gesundheitsprogramm «EU4Health» (s. Ziff. 2.13). Insgesamt sind die ausgehandelten Teilnahmebedingungen vergleichbar mit jenen anderer assoziierter Drittstaaten, wie das Vereinigte Königreich, Neuseeland oder Kanada. Für die Teilnahme am Euratom-Programm, ITER und Erasmus+ konnten bis Ende 2027 Rabatte ausgehandelt werden. Für das Horizon-Paket ist eine rückwirkende provisorische Assoziierung per 1.1.2025 vorgesehen, mit der Ausnahme von ITER per 1.1.2026. Für Erasmus+ wurde eine Assoziierung ab dem 1.1.2027 ausgehandelt.

Für die Finanzierung der Teilnahme am «Horizon-Paket 2021–2027» legte der Bundesrat dem Parlament am 20. Mai 2020 eine Finanzierungsbotschaft zur Schweizer Beteiligung als assoziierter Staat an den Programmen und Initiativen der EU im Bereich Forschung und Innovation für die Jahre 2021–2027 vor.⁴⁴¹ Das Parlament hat den entsprechenden Bundesbeschluss am 16. Dezember 2020 verabschiedet und insgesamt 6,2 Milliarden Franken bereitgestellt.⁴⁴² Die Pflichtbeiträge für die Teilnahme in den Jahren 2025–2027 werden sich auf rund 1,9 Milliarden Franken belaufen.

Die Finanzierung für eine Teilnahme an Erasmus+ im Jahr 2027 wird hingegen im Rahmen der vorliegenden Botschaft beantragt, wobei sich der Pflichtbeitrag auf rund 172 Millionen Franken beläuft.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Abschluss des EUPA und damit die Möglichkeit, sich sowohl in der laufenden Programmgeneration als auch in der Zukunft an EU-Programme zu assoziieren, von grossem Interesse für die Schweiz ist. Eine systematischere und umfassende Beteiligung an Erasmus+ und am Horizon-Paket als assoziierter Staat bietet dabei den grössten Mehrwert für den BFI-Standort Schweiz und ist von hoher Bedeutung für dessen Weiterentwicklung. Sie entspricht auch der internationalen Strategie des Bundesrates in diesem Bereich. Das EUPA schafft die Rahmenbedingungen für das internationale Engagement der BFI-Akteure und stärkt damit die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweiz weiter.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des EUPA.

2.8.2 Ausgangslage

Schweizer Teilnahme an den Programmen der EU

Die EU-Programme dienen der Implementierung und Förderung von Aktivitäten in Bereichen wie Bildung, Forschung, Kultur, etc. Sie stärken den Austausch mit anderen europäischen Ländern und ermöglichen den Auf- und Ausbau von Netzwerken. Einige dieser Programme erlauben auch die Teilnahme von Nicht-EU-Staaten.

Die EU-Programme werden jeweils für eine Programmgeneration beschlossen, welche der Laufzeit des übergeordneten, mehrjährigen Finanzrahmens (Multiannual Financial Framework MFF) der EU entspricht. Jede Programmgeneration dauert somit in der Regel sieben Jahre. Dieser Mechanismus impliziert, dass an den Programmen assoziierte Nicht-EU-Staaten ihre Teilnahme alle sieben Jahre erneuern müssen. Dies gilt selbst für die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR-Staaten).⁴⁴³

Die Teilnahme der Schweiz an den Bildungs- und Forschungsprogrammen war Teil der Bilateralen Abkommen I (Forschung) bzw. II (Bildung) und wurde auf einzelne Abkommen abgestützt. Aus diesen Gründen musste die Schweiz bisher für jede Programmgeneration und jedes Programm einen neuen, eigenständigen Vertrag aushandeln und abschliessen.

⁴⁴¹ BBI 2020 4845

⁴⁴² BBI 2021 73

⁴⁴³ Der Grundsatz ihrer Beteiligung an EU-Programmen ist zwar im EWR-Vertrag festgehalten, für die Assoziierung an die Programmgenerationen muss aber jeweils das Protokoll 31 des EWR-Vertrags aktualisiert werden.

Die Europäische Kommission assoziiert seit 2020 Staaten wie die Schweiz nicht mehr nach diesem Modell an ihre Programme, und schuf daher in den Gesetzesgrundlagen für die Programme ab 2021 ein einheitliches System für die Assoziierung von Drittstaaten. Die Schweiz muss sich entsprechend mittels eines Programmabkommens an die Programme assoziieren.

In dieser neuen Form des *EU-Programmabkommens (EUPA)* werden sämtliche transversalen, für alle Programme geltenden Regelungen in einem *zeitlich unbefristeten horizontalen Teil* abgefasst. Dazu gehören unter anderem:

- der Mechanismus für die Berechnung der Pflichtbeiträge sowie allfällige Anpassungs- und Korrekturmechanismen bei Budgetänderungen oder Über- und Unterperformance des assoziierten Staates,
- die Überprüfung der Mittelverwendung inklusive Audits,
- die Mitwirkung der Schweiz in relevanten Gremien der EU,
- die Etablierung eines Gemischten Ausschusses für sämtliche EU-Programme, der die Protokolle zu diesem Abkommen (siehe unten) in Kraft setzen und anpassen kann, und der das Funktionieren des Abkommens inklusive der Protokolle sicherstellen soll,
- die Regelung von Suspendierungs- und Terminierungsmodalitäten des EUPA.

Die Assoziierung an der jeweiligen Programmgeneration erfolgt auf der Basis von *Protokollen*, die dem EUPA als integraler Bestandteil angehängt sind.

EU-Programme für Bildung, Forschung und Innovation: Allgemeine Ausgangslage und Bedeutung einer Assoziierung

Die Schweiz zählt in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation (BFI) zu den weltweit führenden Ländern. Sie stützt ihre hohe Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit auf bestens ausgebildete Personen, exzellente Bildungs- und Forschungsinstitutionen sowie internationale Netzwerke und Kooperationen. Der Schweizer BFI-Bereich ist insbesondere mit dem europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum eng verzahnt. Entsprechend will der Bundesrat mit seiner internationalen Strategie im Bereich Bildung, Forschung und Innovation optimale Rahmenbedingungen für eine internationale Betätigung der Schweizer BFI-Akteure schaffen und die Attraktivität des Standorts Schweiz weiter stärken. Eine besondere Rolle kommt dabei der Kooperation im Rahmen der Förderprogramme der Europäischen Union zu.

Die jeweils mehrjährigen Programme der EU in den Bereichen Bildung sowie Forschung und Innovation haben sich seit den 1980er-Jahren zu den zentralen europäischen Instrumenten zur Förderung von internationaler Mobilität und Kooperation in der Bildung und Forschung sowie von technologischer Entwicklung und Innovation entwickelt. Die unter den Namen Erasmus+ und Horizon Europe bekannten Programme sind heute dank stetig steigender Budgets, inhaltlicher Erweiterungen und

internationaler Öffnung die weltweit grössten und bedeutendsten Instrumente zur Bildungszusammenarbeit sowie zur Unterstützung kompetitiver Forschungs- und Innovationsprojekte. Sie kennen in dieser Form keine vergleichbaren Alternativen.

Die Programme Horizon Europe und Erasmus+ sind formal getrennt, stellen jedoch Förderinstrumente entlang der gleichen Wertschöpfungskette von Bildung, Forschung und Innovation dar. Aus diesem Grund weisen die von den Programmen geförderten Aktivitäten untereinander vielfältige Synergien auf: Internationale Austausch- und Mobilitätserfahrungen auf individueller Ebene während der Aus- und Weiterbildung fördern die Entstehung von persönlichen und institutionellen Netzwerken. Diese bilden wiederum die Grundlage für Kooperationen in Bildung und Forschung, sowohl auf institutioneller als auch auf persönlicher Ebene, und finden ihre Fortsetzung in Mobilitätserfahrungen von Forschenden. Etablierte Kooperationsbeziehungen zwischen Institutionen in Bildung und Forschung erleichtern umgekehrt den weiteren Austausch von Lernenden, Lehrenden und Forschenden. Klassenaustausche während der obligatorischen Schule, eine individuelle Lernmobilität während der Ausbildung, die Entwicklung von gemeinsamen Bildungsangeboten zwischen Hochschulen sowie langjährige Forschungsk Kooperationen sind Beispiele für aufeinander aufbauende Aktivitäten, welche durch die EU-Programme gefördert werden.

Die Schweiz nimmt seit den 1980er-Jahren in unterschiedlichem Umfang an den EU-Programmen in Bildung, Forschung und Innovation sowie an weiteren, damit verbundenen Programmen und Initiativen (ITER, Euratom Programm, Programm Digital Europe DEP) teil – projektweise als sogenannter «nicht assoziierter Drittstaat», als teil-assoziiertes oder als assoziiertes Staat. Eine systematische und umfassende Beteiligung in Form einer Assoziation an Erasmus+ und das Horizon-Paket bietet dabei den grössten Mehrwert für den Schweizer BFI-Raum und ist von strategischer Bedeutung für seine Weiterentwicklung. Sie ist daher ein wesentlicher Bestandteil der nationalen Förderpolitik für Mobilität und Kooperation in der Bildung, Forschung und Innovation. Die folgenden Kapitel erläutern im Detail die Ausgangslage, die Bedeutung einer Assoziation sowie die zu ihrer Realisierung erforderlichen Massnahmen und Entscheide.

2.8.2.1 Kontext: die Europäische Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik

2.8.2.1.1 Europäische Programme und Initiativen für Forschung und Innovation

Die europäische Union kennt verschiedene Programme und Initiativen zur Förderung von Forschung und Innovation. Diese haben ihren Ursprung in der länderübergreifenden Finanzierung von Forschungs- und Innovationsprojekten, welche bis in die 1950er Jahre zurückreicht. Seit 1984 sind die mehrjährigen Rahmenprogramme das zentrale Instrument der EU zur Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation. Aktuell läuft das neunte Rahmenprogramm, Horizon Europe, mit einer siebenjährigen Laufzeit von 2021-2027. Es wird durch verschiedene andere Forschungsprogramme und Initiativen ergänzt, namentlich das Euratom-Programm, ITER und das Programm Digital Europe (s. Ziff. 2.8.2.2.1).

2.8.2.1.2 Europäische Bildungsprogramme

In der EU liegt die Bildungspolitik in erster Linie in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Der EU kommt eine unterstützende und koordinierende Rolle zu. Das Thema “Bildung” wurde 2017 in die politische Agenda der EU aufgenommen – als Schlüssel zum Zusammenhalt der Gesellschaften und zur Erhaltung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit.⁴⁴⁴ Die Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraums bis 2030 ist dabei als übergeordnetes politisches Ziel definiert.

Auch im Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit hat die EU eine subsidiäre Rolle. Die Hauptzuständigkeit liegt bei den EU-Mitgliedstaaten. Den Rahmen für die Zusammenarbeit bildet die EU-Jugendstrategie. Für die Periode 2019–2027 legt sie den Akzent auf die drei Schwerpunktbereiche “Beteiligung, Begegnung, Befähigung”. Die vorgesehenen Massnahmen sollen die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe junger Menschen fördern sowie den Austausch von kulturellen Erfahrungen sowie die Vermittlung von persönlichen und beruflichen Kompetenzen ermöglichen.⁴⁴⁵

Die EU arbeitet im Bildungsbereich seit den 1980er Jahren mit mehrjährigen Förderprogrammen. Ausgehend von den bekannten Erasmus-Programmen in der Hochschulbildung hat sie nach und nach auch Programme in den Bereichen Schulbildung, Berufsbildung, Erwachsenenbildung sowie im ausserschulischen Jugendbereich etabliert und weiterentwickelt. Anfangs separat geführt, wurden die einzelnen Programme ab 2014 zu einem umfassenden Bildungsprogramm namens Erasmus+ zusammengefasst. Es ist mittlerweile das Hauptinstrument zur Umsetzung der internationalen Bildungszusammenarbeit in Europa. Auch Erasmus+ folgt einem siebenjährigen Zyklus.⁴⁴⁶

2.8.2.2 Die Bestandteile der aktuellen Programmgeneration: das Horizon-Paket 2021-2027 und Erasmus+

2.8.2.2.1 Bestandteile des Horizon-Pakets 2021-2027

Die Schweiz hat im Rahmen der Verhandlungen mit der EU zum Paket Schweiz–EU eine Teilnahme am aktuellen Rahmenprogramm Horizon Europe, dem Euratom-Programm, der Forschungsinfrastruktur ITER und am Programm Digital Europe (DEP) verhandelt. Diese Programme und Initiativen werden in der Schweiz unter dem Begriff „Horizon-Paket 2021-2027“ zusammengefasst. Für eine ausführliche Beschreibung der Bestandteile des Horizon-Pakets sei auf die entsprechende Finanzierungsbotschaft⁴⁴⁷ verwiesen, im Folgenden wird nur ein kurzer Überblick gegeben.

⁴⁴⁴ Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2017, www.consilium.europa.eu > Startseite > Presse > Pressemitteilungen > 14.12.2017.

⁴⁴⁵ Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa: die EU-Jugendstrategie 2019-2027, ABl. C 456 vom 18. 12. 2018, S. 1.

⁴⁴⁶ Abrufbar unter: www.erasmus-plus.ec.europa.eu > Programmleitfaden.

⁴⁴⁷ BBl 2020 4845

Horizon Europe: Das neunte Forschungs- und Innovationsrahmenprogramm der EU läuft von 2021 bis 2027 und hat ein Gesamtbudget von 95,5 Milliarden Euro⁴⁴⁸. Es umfasst eine Vielzahl an Förderinstrumenten, die praktisch die gesamte Wertschöpfungskette abdecken – von der Grundlagenforschung bis hin zu angewandter Forschung, technologischer Entwicklung, Innovation und Markteinführung.

Euratom-Programm: Das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschungs- und Ausbildungsmassnahmen im Nuklearbereich ergänzt Horizon Europe und fördert nukleare Forschung und Innovation. Es hat eine Laufzeit von fünf Jahren mit einem Budget von 1,38 Milliarden Euro⁴⁴⁹ für den Zeitraum 2021 bis 2025 und wird anschliessend auf die Jahre 2026 und 2027 (Budget von 598 Mio. Euro⁴⁵⁰) ausgedehnt.

ITER: Die Forschungsinfrastruktur ITER ist das weltweit grösste Projekt für einen experimentellen thermonuklearen Reaktor. Die ITER-Organisation wurde 2007 von der EU, China, Indien, Japan, Russland, Südkorea und den USA gegründet und ist für den Bau und den Betrieb des Reaktors in Cadarache, Frankreich, verantwortlich. Die EU koordiniert ihren Beitrag via „Fusion for Energy“, einem gemeinsamen Unternehmen der Europäischen Atomenergiegemeinschaft, dem die an das Euratom-Programm assoziierten Staaten beitreten können. Voraussichtlich wird der Bau von ITER im Jahr 2042 abgeschlossen, wobei erste wissenschaftliche Resultate 2030 erwartet werden.

Programm Digital Europe (DEP): Mit einem Budget von 8,1 Milliarden Euro⁴⁵¹ stärkt das DEP die digitalen Kapazitäten Europas und ergänzt Horizon Europe durch die Umsetzung konkreter Digitalisierungsvorhaben, welche die digitale Souveränität, das Wirtschaftswachstum und die gesellschaftliche Tragweite der Digitalisierung unterstreichen. Es wurde 2021 neu eingeführt und hat ebenfalls eine siebenjährige Laufzeit.

2.8.2.2.2 Aufbau und Funktionsweise des Erasmus+ Programms

Aufbau des Programms Erasmus+

Im Rahmen der aktuellen Programmgeneration 2021-2027 umfasst Erasmus+ Aktivitäten, die in drei Leitaktionen gegliedert und jeweils für alle Bildungsbereiche (Hochschulbildung, Berufsbildung, Schulbildung, Erwachsenenbildung) sowie im ausser-schulischen Jugendbereich und im Sport vorgesehen sind.

Leitaktion 1: Lernmobilität von Einzelpersonen: Ziel ist, das länderübergreifende Lernen zu unterstützen und die Mobilität von Lernenden und des Personals von Institutionen und Organisationen aller Bildungsbereiche sowie im ausser-schulischen Jugendbereich und im Sport zu fördern. Zu den Aktivitäten gehören unter anderem

⁴⁴⁸ Abrufbar unter www.research-and-innovation.ec.europa.eu > Funding > Funding opportunities > Funding programmes and open calls.

⁴⁴⁹ Abrufbar unter www.research-and-innovation.ec.europa.eu > Funding > Funding opportunities > Funding programmes and open calls > Horizon Europe > Euratom Research and Training Programme.

⁴⁵⁰ Abrufbar unter www.eur-lex.europa.eu, COM/2025/60 final.

⁴⁵¹ Abrufbar unter www.digital-strategy.ec.europa.eu > Activities > Funding for Digital in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework > The Digital Europe Programme.

individuelle Bildungsaufenthalte bei Partnerinstitutionen im Ausland, Arbeitserfahrungen in Unternehmen, Freiwilligentätigkeit, Gruppenaustausche, Weiterbildungen und Lehrtätigkeiten an Partnerinstitutionen.

Leitaktion 2: Kooperationen zwischen Institutionen und Organisationen: Ziel ist die Stärkung der europäischen Zusammenarbeit mittels Kooperationen zwischen Bildungsinstitutionen aller Bildungsbereiche, lokalen oder regionalen Behörden, Sozialpartnern oder Jugendorganisationen. Die geförderten Aktivitäten umfassen beispielsweise Klassenaustauschprojekte, Studienseminare, außerschulische Kooperationen und die Entwicklung von gemeinsamen Bildungsangeboten und -innovationen. In diesem Rahmen werden auch langfristige Partnerschaften für Zusammenarbeit, Innovation und Exzellenz unterstützt, unter anderem die Initiative «Europäische Hochschulen» (European Universities Initiative, EUI).

Leitaktion 3: Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit: Die Angebote unterstützen die politische Zusammenarbeit auf Ebene der Programmländer und leisten damit einen Beitrag zur Umsetzung und Weiterentwicklung europäischer, grenzüberschreitender Strategien in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport.

Transversale Prioritäten: Für die laufende Programmgeneration 2021–2027 wurden neben den drei Leitaktionen vier transversale Prioritäten definiert, die in allen Programmbereichen gefördert werden sollen: Inklusion und Vielfalt, digitaler Wandel, Umwelt und Bekämpfung des Klimawandels sowie Teilhabe am demokratischen Leben, gemeinsame Werte und bürgerschaftliches Engagement.

Für das Programm Erasmus+ 2021–2027 setzt die EU ein Budget von 26,27 Milliarden Euro ein. Dies entspricht ungefähr einer Verdoppelung der Mittel im Vergleich zum Vorgängerprogramm (2014–2020), wobei der weitaus grösste Teil der Mittel für Förderaktivitäten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung eingesetzt werden.⁴⁵²

Nationale Agentur zur Umsetzung der Austausch- und Mobilitätsaktivitäten

Die Umsetzung der Programmaktivitäten von Erasmus+ erfolgt sowohl zentral durch die Europäische Kommission als auch dezentral durch nationale Agenturen in den Programmländern. Für die nationalen Agenturen legt die Europäische Kommission Mindestanforderungen fest, die für die Verwaltung und Durchführung des Programms erfüllt sein müssen (interne Kontrollsysteme, Kommunikation und Dissemination von Programmresultaten, Verwaltung und Zuteilung der Fördermittel sowie IT-Systeme) und im Rahmen der sogenannten *Ex-Ante-Konformitätsbewertung* von der zuständigen nationalen Behörde geprüft werden (siehe Ziffer 2.8.7.5.2).⁴⁵³

⁴⁵² Verordnung (EU) 2021/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Einrichtung von Erasmus+, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013, ABl. L 189 vom 28.5.2021, Art. 17.

⁴⁵³ Verordnung (EU) 2021/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Einrichtung von Erasmus+, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013, Artikel 26, Absatz 3.

Die Schweiz verfügt mit Movetia bereits über eine Agentur für Austausch und Mobilität in der Bildung, welche bei einer Assoziierung die Rolle der nationalen Agentur übernehmen würde.

Nationale Begleitmassnahmen

Um die Aktivitäten von Erasmus+ zu unterstützen, werden zudem eine Reihe von *Begleitmassnahmen* auf Ebene der Programmländer umgesetzt. Dabei handelt es sich einerseits um Informationsbüros, die bereichsübergreifende Leistungen erbringen, beispielsweise zu den Themen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung oder Jugend, um die Wirkung und Nutzung von Erasmus+ auf nationaler Ebene zu verstärken. Andererseits werden seitens der zuständigen Generaldirektion der EU verschiedene Plattformen, Instrumente und Netzwerke zur Verfügung gestellt, an denen sich Programmländer beteiligen können mit dem Ziel, die Vernetzung der Akteure und den Wissenstransfer zu fördern.

2.8.2.3 Bisherige Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen und -Initiativen im Bereich Bildung, Forschung und Innovation

2.8.2.3.1 Die Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen für Forschung und Innovation

Die Schweiz blickt auf eine lange Tradition der Forschungszusammenarbeit mit der EU zurück. Seit der Einführung der Rahmenprogramme hat sie in verschiedenen Formen (als Drittstaat, teilassoziierter Staat oder assoziierter Staat) daran teilgenommen. Die Schweiz zählt bis und mit dem 8. Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (Horizon 2020, dem Vorgängerprogramm von Horizon Europe) zu den erfolgreichsten europäischen Ländern, gemessen an Erfolgsquote, eingeworbenen Fördermitteln und der Anzahl koordinierter Projekte.⁴⁵⁴ Während der letzten Programmgeneration verzeichnete die Schweiz durchschnittlich 710 Beteiligungen pro Jahr, verbunden mit jährlichen Förderbeiträgen in Höhe von 435 Millionen Franken. Die EU-Rahmenprogramme sind nach dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) die zweitwichtigste öffentliche Förderquelle für Forschung und Innovation in der Schweiz, womit sie eine wertvolle Ergänzung zu den nationalen Fördermassnahmen darstellen.

Schweizer Teilnahme am «Horizon-Paket 2021-2027»

Vor dem Hintergrund der bedeutenden Rolle der EU-Programme im Bereich Forschung und Innovation verfolgt die Schweiz das Ziel, ihre Assoziierung im Rahmen des Horizon-Pakets 2021–2027 fortzusetzen. Das Parlament hat entsprechend am 16. Dezember 2020 die Mittel dafür bereitgestellt. Am 12. März 2021 wurde ein formelles Gesuch zur Assoziierung der Schweiz am gesamten Horizon-Paket an die Europäische Kommission übermittelt. In ihrer Antwort machte die Europäische Kommission die Aufnahme informeller Assoziierungsgespräche von Fortschritten beim Entwurf

⁴⁵⁴ Abrufbar unter: www.sbfi.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung > Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen und -Initiativen für Forschung und Innovation: Zahlen und Fakten 2023.

für ein institutionelles Rahmenabkommen sowie dem Abschluss eines zeitlich unbeschränkt gültigen Abkommens, welches die allgemeinen Regeln für die Programmbeiträge der Schweiz aufstellt, abhängig.

Nach dem Entscheid des Bundesrates, den Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU nicht zu unterzeichnen, informierte die Europäische Kommission die Schweiz am 12. Juli 2021, dass die Schweiz bis auf Weiteres für alle Ausschreibungen von Horizon Europe sowie für verwandte Programme und Initiativen als nicht-assoziiierter Drittstaat gelte. Die Kommission betonte zudem, dass ohne Klärung der institutionellen Fragen zwischen der EU und der Schweiz keine weiteren Schritte in den Sondierungsgesprächen oder Verhandlungen zur Assoziierung erfolgen würden. Die Frage der Assoziierung der Schweiz am Horizon-Paket wurde dabei im Gesamtzusammenhang der bilateralen Beziehungen betrachtet.

Schweizer Übergangsmassnahmen für das Horizon-Paket 2021–2027

Im Status eines nicht assoziierten Drittstaats können Schweizer Akteure in Forschung und Innovation an etwa zwei Dritteln der Ausschreibungen des Horizon-Pakets teilnehmen, wobei sie keine Finanzierung durch die EU erhalten. Um die Auswirkungen des Drittstaat-Status gezielt abzufedern, hat der Bundesrat für die Ausschreibungen von 2021 bis 2024 jährlich Übergangsmassnahmen beschlossen. Diese beliefen sich insgesamt auf rund 2,5 Milliarden Schweizer Franken. Einerseits wurde damit der Budgetanteil von Schweizer Forschenden bei den noch zugänglichen Ausschreibungen finanziert, andererseits wurden nationale Ersatzausschreibungen für nicht-zugängliche Teile des Programms angeboten. Die projektweise Finanzierung war bereits in der Finanzierungsbotschaft vorgesehen gewesen. Finanziert wurden die Übergangsmassnahmen aus den im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Teilnahme am Horizon-Paket 2021-2027 bereitgestellten Mitteln. Auf die Budgetierung des Pflichtbeitrags wurde ab 2024 verzichtet und es wurden nur noch die Mittel für die Übergangsmassnahmen eingestellt. Ab dem Voranschlag 2026 ist vorgesehen, dass der Bundesrat erneut einen Pflichtbeitrag budgetiert.

2.8.2.3.2 Die indirekte Teilnahme der Schweiz an den europäischen Bildungsprogrammen seit 2014

Die Schweiz beteiligt sich seit 1992 mit wechselndem Beteiligungsstatus an den EU-Bildungsprogrammen. Eine vollumfängliche Assoziierung bestand in den Jahren 1992-1994 und 2011-2013. Dazwischen und seit 2014 beteiligte sich die Schweiz indirekt als Drittstaat und daher mit eingeschränktem Zugang zu den Programmaktivitäten.

Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014 wurden die bereits aufgenommenen Verhandlungen zu einer Assoziierung an das Programm Erasmus+ 2014-2020 vonseiten der EU vorzeitig beendet. Infolgedessen entschied sich der Bundesrat ab 2014 alternativ für jährliche Übergangslösungen. Seit 2018 wird die sogenannte «Schweizer Lösung» (auch bekannt als «Schweizer Programm zu Erasmus+»), «Übergangslösung für Erasmus+», Swiss European Mobility Programme für den Hochschulbereich) in Form eines von der Schweiz direkt finanzierten, mit Erasmus+ kompatiblen Förderprogramms von Movetia umgesetzt und seit 2021 über die BFI-

Botschaften finanziert. Eine Assoziierung an die von 2021-2027 laufende Programmgeneration von Erasmus+ konnte 2021 nicht realisiert werden. Die Europäische Kommission vertrat, wie im Bereich Forschung und Innovation, die Haltung, dass ohne Klärung der institutionellen Fragen zwischen der EU und der Schweiz keine weiteren Schritte zu einer Assoziierung erfolgen könnten.

Über die «Schweizer Lösung» entwickelte die Schweiz die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung weiter. Die Beteiligungszahlen konnten laufend ausgebaut werden, im Jahr 2024 konnten Mobilitäten von über 16 400 Personen über alle Programme (inkl. Länder ausserhalb Europas) gefördert werden. 2017 waren dies rund 11 200 Personen. Das Wachstum fällt jedoch heute im Vergleich zu anderen, an Erasmus+ assoziierten Ländern niedriger aus. Zudem kann sich die Schweiz nur eingeschränkt an Aktivitäten und Massnahmen von Erasmus+ beteiligen.

«Schweizer Lösung»

Die im Rahmen der «Schweizer Lösung» geförderten Aktivitäten stehen allen Institutionen sämtlicher Bildungsbereiche offen. Sie orientieren sich weitgehend an den Hauptschwerpunkten von Erasmus+ und sind mit diesen kompatibel. Die Zusammenarbeit von Schweizer Institutionen mit Partnern aus Erasmus+-Programmländern ist somit in gewissen Bereichen möglich. Jedoch ist der Zugang zu den Aktivitäten und Mitteln der Erasmus+-Förderinstrumente für Schweizer Institutionen und Organisationen im Vergleich zu solchen aus Erasmus+-Programmländern stark eingeschränkt. Die «Schweizer Lösung» berücksichtigt dies und bietet, wo möglich, parallele Ersatzmassnahmen. Es werden folgende Kategorien des Zugangs unterschieden:

- *Offener Zugang:* Schweizer Akteure haben uneingeschränkten Zugang zu Aktivitäten und Mitteln des Erasmus+-Förderinstruments und können Mittel bei der EU-Kommission beantragen.
- *Eingeschränkter Zugang:* Schweizer Akteure können zwar teilnehmen, haben aber im Unterschied zu Institutionen aus Erasmus+-Programmländern weniger Rechte und erhalten nur in Einzelfällen eine finanzielle Unterstützung durch Erasmus+-Mittel. In der Regel werden sie deshalb direkt mit Schweizer Mitteln unterstützt.
- *Blockierter Zugang, parallele Ersatzmassnahmen:* Schweizer Akteure haben keinen Zugang zu Aktivitäten und Mitteln des Erasmus+-Förderinstruments. Die «Schweizer Lösung» bietet parallele Ersatzmassnahmen, die direkt mit Schweizer Mitteln finanziert werden.
- *Blockierter Zugang, keine parallelen Massnahmen:* Schweizer Akteure haben keinen Zugang zu Aktivitäten und Mitteln des Erasmus+-Förderinstruments. Die «Schweizer Lösung» bietet keine parallelen Ersatzmassnahmen.

Wie die Übersicht im Anhang 2.8 (1) aufzeigt, hat die Schweiz vollen oder eingeschränkten Zugang nur zu rund einem Drittel der im Rahmen von Erasmus+ insgesamt möglichen Aktivitäten. Zu den restlichen Aktivitäten ist der Zugang für Schweizer Institutionen und Organisationen blockiert. Dies gilt insbesondere für die Mobilität

von Einzelpersonen. Für einen Drittel dieser Aktivitäten mit blockiertem Zugang werden Ersatzmassnahmen geboten. Diese umfassen Aktivitäten, die auf die Förderinstrumente von Erasmus+ gestützt sind, jedoch werden sie vollumfänglich mit Schweizer Mitteln finanziert, d.h. die Schweiz finanziert dabei – im Unterschied zu Erasmus+-Programmländern – sowohl eingehende als auch ausgehende Mobilität. Die Zusammenarbeit von Organisationen und Institutionen ist nur teilweise möglich, ebenso die politische Zusammenarbeit.

Begleitmassnahmen im Rahmen der «Schweizer Lösung»

Auch im Rahmen der «Schweizer Lösung» werden nationale Begleitmassnahmen umgesetzt, um die optimale Wirkung und Nutzung der Förderaktivitäten zu unterstützen. Für diejenigen Massnahmen, zu denen die Schweiz keinen Zugang zum Netzwerk auf EU-Ebene hat, werden autonome, parallele Massnahmen angeboten. Ein wesentlicher Teil der Begleitmassnahmen wird von der nationalen Agentur Movetia umgesetzt. Dazu gehören beispielsweise Promotionstätigkeiten, Vernetzungsaktivitäten, vorbereitende Besuche sowie Massnahmen zur Qualitätssicherung und Akkreditierung der antragstellenden Institutionen und Organisationen. Zu den Begleitmassnahmen, die durch andere Akteure verantwortet werden, gehören spezialisierte Durchführungs- und Kontaktstellen, Netzwerke und Initiativen. Diese unterstützen die nationalen Akteure, die Informationsverbreitung und die Vernetzung an der Schnittstelle zwischen Schweizer und EU-Aktivitäten sowie auf nationaler Ebene. Dazu zählen das Schweizer Informations- und Verbindungsbüro *SwissCore* in Brüssel, das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa *Eurydice*, das Informationsnetzwerk *Eurodesk* zum Thema Auslandsaufenthalte für junge Menschen, *Euroguidance*, welches die Internationalisierung in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung unterstützt, sowie die Beteiligung an der Organisation *Academic Cooperation Association (ACA)*, welche die Internationalisierung in der Hochschulbildung fördert.

2.8.2.4 Die Bedeutung einer Assoziierung der Schweiz an den BFI-Programmen der EU

2.8.2.4.1 Dringlichkeit einer Assoziierung am Horizon-Paket 2021–2027

Einer Assoziierung der Schweiz am «Horizon-Paket 2021–2027» ist für die nationale Forschungslandschaft aber auch für die Wirtschaft von hoher Bedeutung. In den letzten Jahren gab es mehrere öffentliche Aussprachen und Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertretern der Schweizer Forschungs- und Innovationslandschaft, die eine Assoziierung der Schweiz an das Horizon-Paket forderten. Darüber hinaus wurden zwischen 2021 und 2024 zahlreiche parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen eingereicht, die dasselbe Ziel verfolgten (s. Ziff. 1.5).

Positive Auswirkungen der Assoziierung

Eine Assoziierung an das Horizon-Paket bringt mehrere wichtige positive Auswirkungen, darunter den Zugang zu exzellenter Wissenschaft, Innovation und Vernetzung, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und Intensivierung des Wettbewerbs sowie die Reduktion der administrativen Mehrbelastung, die durch den Status der Nichtassoziiierung entstanden ist.

Durch die Assoziierung erhalten Akteure in Forschung und Innovation in der Schweiz wieder ungehinderten Zugang zu sämtlichen Programmbereichen, insbesondere den Einzelprojekten, darunter die Ausschreibungen des Europäischen Forschungsrats (ERC), der themenoffene Spitzenforschung fördert, des Europäischen Innovationsrats (EIC), der Innovationen und neue Technologien unterstützt, sowie die meisten Marie-Sklłodowska-Curie-Aktionen (MSCA), welche internationale Programme zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses anbieten.

Die Auswirkungen einer Assoziierung und insbesondere der Teilnahme an Einzelprojekten wurden in einer vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, SBFI, in Auftrag gegebenen Kurzstudie untersucht, bei welcher die wissenschaftliche Literatur und Förderdaten für die Jahre 2018 und 2019 analysiert sowie Fachgespräche geführt wurden.⁴⁵⁵

Daraus wurden fünf Effekte identifiziert, die zeigen, wie eine Assoziierung das Schweizer Forschungs- und Innovationssystem stärkt und zur Sicherung des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt:

1. **Intensivierung des Wettbewerbs:** Wettbewerb fördert die Qualität von Forschungs- und Innovationsprojekten, da eine stärkere Konkurrenz um Fördermittel besteht. Durch eine Assoziierung an die EU-Rahmenprogramme kann die Schweiz von einem intensiveren und internationalen Wettbewerb profitieren.
2. **Reputationseffekt:** Die international renommierten Einzelförderungen bieten den Geförderten Vorteile wie bessere Chancen auf Beförderungen oder neue Stellen, erhöhte Sichtbarkeit und die Gewinnung von Kooperationspartnern. Dies gilt auch für ihre Institutionen, welche vom guten Ruf ihrer Forschenden profitieren können. KMU und Start-ups können gegenüber Investoren und Kunden ihre Seriosität und Innovationskraft signalisieren.
3. **Brain-Gain-Effekt:** Mit einer Assoziierung und dem Zugang zum renommierten ERC kann die Schweiz exzellente Forschende anwerben.
4. **Leverage-Effekt:** Einzelförderungen unterstützen Forschende, KMU und Start-ups dabei, zusätzliche öffentliche (*Leverage*) und private (*Crowding-in*) Fördermittel zu erhalten.
5. **Vernetzungseffekt:** Die EU-Rahmenprogramme fördern die Vernetzung von Forschenden, KMU und Start-ups, was sowohl die persönliche Karriere- und Geschäftsentwicklung als auch den Wissensaustausch und die Wissensdiffusion stärkt. Diese Vernetzung hat positive Auswirkungen auf Produktivität und Wachstum.

⁴⁵⁵ Abrufbar unter: www.sbfi.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung > Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Beteiligung.

Im Status eines nicht assoziierten Drittlandes ist der Schweiz ein erheblicher administrativer Aufwand entstanden. Die Mittelverwaltung und die finanztechnische Prüfung der Projekte müssen im Rahmen der Übergangsmassnahmen durch das SBFI übernommen werden, was zusätzliche Mittel und Personalressourcen erfordert. Im Falle einer Assoziierung entfallen diese administrativen Mehrbelastungen für die Ausschreibungen ab dem Zeitpunkt der Assoziierung. Die bereits eingegangenen Projektverpflichtungen im Drittland-Status müssen jedoch vom SBFI und seinen Partnerorganisationen bis zum Ende der Projekte, das heisst bis circa 2035, weiter begleitet werden. Die wissenschaftliche Evaluation von Projekten, die finanztechnische Prüfung sowie die Auszahlung der Mittel werden bei einer Assoziierung wieder direkt durch die Europäische Kommission erfolgen, was den administrativen Aufwand für die Schweiz deutlich reduzieren würde. Zudem kann die Europäische Kommission dank ihrer umfassenden Prüfkapazitäten von Skaleneffekten profitieren, was die Effizienz weiter steigert und die administrativen Kosten senkt.

Im assoziierten Status können Akteure in Forschung und Innovation in der Schweiz auch wieder vollwertige Partner in Verbundprojekten werden und die bedeutsame Rolle der Projektleitung übernehmen, in welcher sie massgeblich zur Gestaltung und Durchführung von Forschungs- und Innovationsprojekten beitragen können.

Dringlichkeit der Assoziierung

Das Jahr 2025 ist für die Beteiligung an Horizon Europe von besonderer Bedeutung, da es den Beginn des neuen strategischen Plans für die Jahre 2025-2027⁴⁵⁶ markiert. Dieser Plan legt die strategischen Leitlinien für die letzten drei Jahre von Horizon Europe fest und zielt darauf ab, die Investitionen in Forschung und Innovation auf globale Herausforderungen wie Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt und digitaler Wandel auszurichten. Durch eine provisorische Assoziierung ab 2025 bzw. eine vorläufige Anwendung des EUPA⁴⁵⁷ können Teilnehmende in der Schweiz frühzeitig von den neuen Prioritäten und Fördermöglichkeiten profitieren und ihre Forschungsstrategien entsprechend ausrichten. Dies bietet Planungssicherheit und ermöglicht eine optimale Vorbereitung auf die kommenden Programmjahre.

Die Dringlichkeit einer Assoziierung ergibt sich auch dadurch, dass die Ausschreibungen des Jahres 2025 bereits angelaufen sind. Mit einer Assoziierung zu einem späteren Zeitpunkt riskiert die Schweiz, von zentralen Initiativen ausgeschlossen zu werden und damit wertvolle Möglichkeiten zur Teilnahme an wegweisenden Projekten, insbesondere im digitalen Bereich, zu verspielen. Die baldmöglichste Assoziierung ist entscheidend, um weiterhin aktiv im internationalen Wettbewerb um Forschungsförderung und in Innovationsprojekte mitwirken zu können.

Die Assoziierung ermöglicht auch die Teilnahme an zahlreichen Aktivitäten im Rahmen der Forschungsinfrastruktur ITER und des Programms Digital Europe (DEP), die

⁴⁵⁶ Abrufbar unter: www.research-and-innovation.ec.europa.eu > Funding > Funding opportunities > Funding programmes and open calls > Horizon Europe > Strategic plan.

⁴⁵⁷ Die vorläufige Anwendung des EUPA wird mit der Ratifizierung, spätestens aber 2028 beendet. Bei einer Ratifizierung tritt das Abkommen (inkl. Protokolle) definitiv in Kraft. Ein bestehendes Abkommen ist auch Voraussetzung für den Abschluss weiterer Protokolle zur Teilnahme an zukünftigen Programmgenerationen.

für nicht assoziierte Drittländer nicht zugänglich sind. Für Schweizer Kompetenzzentren im Bereich Fusionsforschung (z. B. das Swiss Plasma Center) ist die fehlende Anbindung an europäische Initiativen wie ITER gravierend. Ebenso können Schweizer Firmen nicht mehr von attraktiven Dienstleistungsverträgen für den Bau von ITER profitieren, welche wiederum für die Weiterentwicklung der entsprechenden Technologien und des technologischen Know-hows in der Schweiz wichtig sind

Für Forschungszwecke in Bereichen wie Gesundheit und Klima werden immer grössere und stärkere digitale Infrastrukturen und Plattformen benötigt. Die Kosten für die Entwicklung, die Beschaffung und den Betrieb solcher Infrastrukturen steigen laufend und sind für ein einzelnes Land allein kaum tragbar. Eine Bündelung von nationalen Ressourcen und Kapazitäten, wie im Rahmen des DEP vorgesehen, ist deshalb unabdingbar.

Zudem gibt es Bereiche wie die Quantentechnologie oder Raumfahrt, die von der EU als strategisch wichtig eingestuft werden, und für nicht assoziierte Länder grundsätzlich nicht zugänglich sind. Voraussetzung für den Zugang sind die Assoziierung sowie gegebenenfalls das Bestehen eines zusätzlichen Assessments. In diesen Bereichen hat die Schweiz oft eine weltweit führende Rolle oder verfügt über einzigartiges *Know-how*. Der Ausschluss der Schweiz bedeutet, dass langjährige Forschungsarbeiten und die Zusammenarbeit mit europäischen Partnern nicht mehr weitergeführt werden konnten, und nur ein erschwelter Zugang zu entsprechenden Forschungsergebnissen besteht.⁴⁵⁸ Die Schweiz riskiert damit, ihre Spitzenstellung zu verlieren.

Die Assoziierung an die laufende Programmgeneration ist auch ein entscheidender Schritt für die Beteiligung an zukünftigen EU-Programmen, insbesondere dem Nachfolgeprogramm von Horizon Europe. Damit verschafft sich die Schweiz eine stärkere Ausgangslage für zukünftige Verhandlungen, da sie als aktive und zuverlässige Partnerin im bestehenden Horizon-Paket anerkannt wird.

Es ist von grosser Bedeutung, dass die Schweiz ihre Spitzenposition im Bereich Forschung und Innovation beibehält. Je länger die Phase der Nicht-Assoziierung dauert, desto grösser die Gefahr, dass hochqualifizierte Forschende und innovative Unternehmen, die im benachbarten Ausland attraktivere Bedingungen vorfinden, abwandern. Langfristig könnte dies nicht nur den Verlust der führenden Position der Schweiz im globalen Forschungs- und Innovationssektor bedeuten, sondern auch die Attraktivität des Standorts Schweiz für zukünftige Talente und Investitionen mindern.

2.8.2.4.2 Bedeutung einer Assoziierung an Erasmus+

Ziele der Schweizer Bildungspolitik im Rahmen der internationalen Bildungszusammenarbeit

Internationale Mobilitätsaktivitäten für Studierende, Berufslernende, Lernende anderer Bildungsbereiche sowie für ausbildende Personen bieten insbesondere jungen Menschen die Chance, sich arbeitsmarktrelevante Kompetenzen anzueignen, sich per-

⁴⁵⁸ Abrufbar unter: www.sbf.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Horizon-Paket 2021–2027.

sönlich weiterzuentwickeln und zu lernen, sich in neuen und fremden Situationen zu rechtzufinden und zu bewähren. Internationale Kooperationen zwischen Einrichtungen aller Bildungsbereiche, angefangen von der Primarstufe, über die Berufsbildung bis hin zur höheren Berufsbildung und Hochschulbildung stellen eine wichtige Grundlage für den Aufbau und die Weiterentwicklung von internationalen Netzwerken dar. Dadurch ermöglichen sie den Austausch von Wissen und Erfahrungen, die Entwicklung von neuen Strategien bis hin zu gemeinsamen Bildungsangeboten. Somit trägt die Förderung von Mobilität und Kooperationen zur Exzellenz des Bildungsraums Schweiz im Sinne von hoher Qualität und internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei und ist dadurch auch Teil der internationalen BFI-Strategie des Bundesrates.

Bund und Kantone orientieren sich im Rahmen ihrer Strategie zu Austausch und Mobilität an der Vision, dass alle jungen Menschen im Verlauf ihrer Ausbildung mindestens einmal an einem länger dauernden Austausch teilnehmen.⁴⁵⁹ Gemeinsam setzen sie sich dafür ein, dass Austausch und Mobilität als Teil des Bildungscurriculums anerkannt und höhere Beteiligungszahlen und bessere Qualität erreicht werden. Austausch und Mobilität sollen in der Bildung und in der Arbeitswelt verankert und zielgerichtete Angebote etabliert werden. Stabile Partnerschaften sollen aufgebaut und die Zusammenarbeit mit Dritten auf nationaler und internationaler Ebene intensiviert werden. Bund und Kantone haben die Bedeutung von Austausch und Mobilität auch in den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen unterstrichen.⁴⁶⁰ Im Zuge dessen wurde in der 2023 revidierten Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätszeugnissen die Schaffung von Voraussetzungen für die Teilnahme an Austausch- und Mobilitätsaktivitäten als Mindestanforderung definiert, damit ein kantonales oder kantonal anerkanntes gymnasiales Maturitätszeugnis schweizerisch anerkannt wird.⁴⁶¹

Vor diesem Hintergrund erachtet der Bundesrat die Teilnahme der Schweiz an Erasmus+ als strategisches Ziel, um in einem Umfeld starker internationaler Konkurrenz die Internationalisierung der Schweizer Bildungsakteure zu fördern und weiterzuentwickeln.

Bedeutung der Schweizer Beteiligung am Programm Erasmus+

Erasmus+ ist ein einzigartiges Instrument zur Förderung der internationalen Bildungszusammenarbeit. Es kennt weltweit keine Alternative hinsichtlich Umfang, Vielfalt der Beteiligungs- und Kooperationsmöglichkeiten und Internationalität. Im Gegensatz dazu ist die aktuelle «Schweizer Lösung» klar begrenzt. So ist im Bereich der Mobilität der Zugang zu den meisten Aktivitäten blockiert. Trotz parallelen Ersatzmassnahmen kann die Schweiz nicht dieselben Vorteile geniessen wie die Erasmus+-Programmländer und muss sowohl eingehende als auch ausgehende Mobilität mit eigenen Mitteln finanzieren. Sie ist zudem vollumfänglich von der Bereitschaft der

⁴⁵⁹ Abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bund und Kantone genehmigen gemeinsame Strategie für Austausch und Mobilität.

⁴⁶⁰ Abrufbar unter: www.sbfi.admin.ch > Bildung > Bildungsraum Schweiz > Bildungszusammenarbeit Bund – Kantone > Gemeinsame Grundlagen > Erklärung 2023 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz.

⁴⁶¹ Art. 22 Abs. 2 Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätszeugnissen (Maturitätsanerkennungsverordnung, MAV) vom 28. Juni 2023, SR 413.11.

europäischen Partner abhängig, ausserhalb von Erasmus+ separate Lernmobilität zu organisieren. Bei den Kooperationsprojekten zur Entwicklung der Qualität und Innovation in der Bildung können Schweizer Institutionen keine Projekte initiieren und koordinieren. Hinzu kommt die erschwerte und nicht vollständig gleichberechtigte Beteiligung an internationalen Netzwerken, der permanent das Risiko eines systematischen Ausschlusses aus strategisch relevanten EU-Initiativen, wie der European Universities Initiative, beinhaltet.

Die finanziellen Mittel für Förderaktivitäten erlauben bei aktueller Mittelausstattung kaum Wachstum in den geförderten Mobilitäten und Aktivitäten – die Erreichung der politisch gesetzten Ziele bleibt damit in weiter Ferne. Zwar verdoppelte sich das Budget für die «Schweizer Lösung» von über 29 Millionen Franken im Jahr 2014 auf knapp 58 Millionen Franken im Jahr 2027. Allerdings lag das Niveau im Jahr 2014 wesentlich unter dem Budget, das die Schweiz im Falle einer vollumfänglichen Assoziierung hätte beitragen müssen. Zudem hat sich in derselben Periode seit 2014 das entsprechende Budget von Erasmus+ praktisch verdreifacht. Diese immer grösser werdende Kluft kann dazu führen, dass die Schweiz ohne Assoziierung mittel- bis langfristig den Anschluss bei der Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung und an die europäische Bildungszusammenarbeit verliert, mit entsprechenden Konsequenzen für die Attraktivität und Leistungsfähigkeit ihres Bildungssystems.

Somit ermöglicht einzig die Assoziierung an Erasmus+ der Schweiz einen uneingeschränkten und rechtlich gesicherten Zugang zu allen Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten sowie zu Massnahmen zur Unterstützung der Politikentwicklung im Bereich Bildung, Jugend und Sport. Sie schafft nicht nur kurzfristige Vorteile aufgrund von verstärkter Mobilität für Einzelpersonen und erweiterter Kooperationsmöglichkeiten für Bildungsakteure, sondern trägt auch wesentlich zum Aufbau und zur Weiterentwicklung langfristiger, strukturierter internationaler Netzwerke mit Schweizer Beteiligung bei. Damit kann die Grundlage für eine langfristige Förderung der Innovationskraft des Schweizer Bildungsraums und die Stärkung des Wissenstransfers gelegt werden. Die Assoziierung ist somit der Schlüssel für die Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweiz und damit ihrer Position als führende Bildungs- und Wissenschaftsnation in Europa und darüber hinaus (siehe Anhang 2.8 (2) für einen Vergleich der «Schweizer Lösung» mit einer Assoziierung an Erasmus+).

Internationale Lernmobilität von Einzelpersonen

Die internationale Lernmobilität hat durch die grenzüberschreitende Vernetzung von Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungsräumen stetig an Bedeutung gewonnen und umfasst somit alle Bildungsbereiche einschliesslich den ausser schulischen Jugendbereich und den Sport. Die Grundlagen für den Erwerb und Aufbau von internationalen Kompetenzen werden bereits in der schulischen Bildung und der ausser schulischen Jugendarbeit geschaffen: Frühe Mobilitäts- und Austausch Erfahrungen (z.B. internationale Klassen- oder Jugendaustausche) motivieren dazu, entsprechende Aktivitäten bei der beruflichen oder akademischen Ausbildung (z.B. Berufspraktika oder Studiensemester im Ausland) zu wiederholen. Im Bereich der Berufsbildung ist der Aufbau von internationalen Kompetenzen und Netzwerken insbesondere für die Berufsleute in Wirtschaftssektoren relevant, die stark von technologischem Wandel und globaler

Vernetzung betroffen sind. Beispielsweise profitieren Lernende in der Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie, in der ICT-Branche und im kaufmännischen Bereich besonders davon, erste internationale Arbeitserfahrungen zu sammeln und so ihre Sprach- und Fachkompetenzen erweitern zu können. Auch später in der Erwachsenen- und Weiterbildung bleibt die Lernmobilität relevant, um arbeitsmarktbezogene Kompetenzen anzueignen. Auch für den Bereich des Sports bietet internationale Lernmobilität einen wichtigen Mehrwert: Beispielsweise können Personen, die in Organisationen des Breitensports tätig sind, durch einen Auslandsaufenthalt ihre Kompetenzen und Qualifikationen verbessern und neue Methoden erwerben. *Die Mobilität von Lernenden aller Bildungsbereiche* erlaubt Studierenden, Berufslernenden und anderen Lernenden den Erwerb von interkulturellen, sprachlichen, persönlichen sowie erweiterten fachlichen und methodischen Kompetenzen, welche im heutigen internationalen Umfeld unabdingbar sind. Der positive Einfluss von Mobilität auf interkulturelle und sprachliche Kompetenzen ist denn auch durch diverse nationale und internationale Studien für verschiedene Bildungsstufen belegt.⁴⁶² Auch bei der Entwicklung von Selbst- und Sozialkompetenzen zeigen Auslandsaufenthalte bedeutende Effekte.⁴⁶³ Einige Studien deuten zudem auf einen Zusammenhang zwischen Auslandsaufenthalten von Studierenden und positiven wirtschaftlichen Effekten bei der akademischen und beruflichen Laufbahn hin.⁴⁶⁴ Auslandsaufenthalte während der Aus- und Weiterbildung fördern vor allem bei jungen Menschen unter anderem den Aufbau von persönlichen internationalen Netzwerken, die für die spätere berufliche Tätigkeit von Bedeutung sind.

Durch internationale Lernmobilitätsaktivitäten erwerben auch auszubildende Personen (Lehrkräfte, Dozierende, Ausbilder und andere Bildungsverantwortliche) wichtige Zusatzkompetenzen, die für ihre Tätigkeiten als Multiplikatoren und Motivatoren im Bildungssystem wichtig sind. Zudem wird so ein Fundament für die längerfristige internationale Vernetzung und Kooperation der Institutionen und Organisationen geschaffen: Aktivitäten auf individueller Ebene führen zu verschiedenen Folgeaktivitäten auf institutioneller Ebene – von gemeinsamen Veröffentlichungen bis hin zu strukturierten institutionellen Kooperationen.⁴⁶⁵

Erasmus+ bietet für alle Zielgruppen und Bildungsbereiche die bisher vielfältigsten Möglichkeiten für Mobilitätsaktivitäten. Die höheren Fördermittel haben seit 2014

⁴⁶² Vgl. hierzu: Heinzmann S., Paul S., Hilbe R. und Schallhart N.: Sprachaustausch auf der Primarstufe, Einfluss auf die Sprachlernmotivation und die produktiven Sprachkompetenzen, Freiburg: Institut für Mehrsprachigkeit (2019); Moore, I., Torgerson C., and Beckmann N.: Systematic Review Measuring the Efficacy of Study Abroad in Undergraduate Language Learners on Linguistic Proficiency Gains. *Review of Education* (2021), Bd. 9, Nr. 3, S. 1–26.

⁴⁶³ Vgl. hierzu: Zimmermann J.T., Greischel H., Preuss J.S., Kercher J. und Kittel R.: Teilstudie 1: Aussercurriculare Bildungseffekte von Auslandsaufenthalten, Abschlussbericht, DAAD-Wirkungsstudie interkulturelle Kompetenz und Werteorientierung durch Individualmobilität und Erasmus+ (2018).

⁴⁶⁴ Vgl. hierzu: Netz N., Cordua F.: Does studying abroad influence graduate's wages? A literature review, in: *Journal of International Students* (2021), Bd. 11 Nr. 4, S. 768-789; Messer Dolores, Wolter Stefan: Are student exchange programs worth it? *Studies in Higher education* (2007).

⁴⁶⁵ Siehe hierzu: "Driving Impact of Erasmus+ Outgoing Academic Staff Mobility: Current Landscape and Pathways for the Future", vgl.: www.aca-secretariat.be > publications > all publications > 2024.

praktisch zu einer Verdoppelung der absolvierten Lernmobilitäten auf europäischer Ebene geführt. Die Nachbarländer verfügen dank ihrer Programmeinnahme heute im Vergleich zur Schweiz über eine deutlich erhöhte Mobilitätsquote. Eine Assoziierung ermöglicht es auch der Schweiz, längerfristig das vorhandene Potential für Lernmobilitäten voll auszuschöpfen. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen Nachholbedarf besteht (Berufsbildung, Schulbildung, gymnasialer Bereich, Weiterbildung, Jugend, Sport).

Gewisse Schwerpunkte von Erasmus+ sind zudem für Schweizer Zielgruppen wichtig – so zum Beispiel die verstärkte aussereuropäische Dimension des Programms. Eine Assoziierung sichert somit nicht nur Opportunitäten für Lernmobilität in Europa, sondern auch im aussereuropäischen Raum, was angesichts der globalen wirtschaftlichen Verflechtungen der Schweiz essenziell ist.

Internationale Kooperationen

Die Qualität und Attraktivität des Schweizer Bildungsraums hängt auch von der stetigen Verbesserung und Weiterentwicklung der Bildungsangebote ab. Vernetzung, Austausch und Zusammenarbeit mit internationalen Partnern sind für die Institutionen und Organisationen in der Bildung eine wichtige Basis, um neue Entwicklungen aufzunehmen, gemeinsame Bildungsangebote und Bildungsinnovationen zu entwickeln sowie neue Methoden zu integrieren. Solche etablierten Partnerschaften begünstigen ihrerseits wiederum die Durchführung von internationalen Lernmobilitätsaktivitäten.

Ein Schwerpunkt der institutionellen Kooperationen ist die Exzellenzförderung, welche auch Ziel der Schweizer BFI-Politik ist: Die zwei Schlüsselinitiativen «European Universities Initiative» (EUI) und «Centres of Vocational Excellence» (CoVE) bezwecken die Förderung der Vernetzung von Akteuren auf regionaler und internationaler Ebene in der Hochschulbildung und in der Berufsbildung. In der Schweiz ist insbesondere das Interesse an den europäischen Hochschulallianzen im Rahmen der EUI, an denen die Schweiz seit 2022 mit Einschränkungen teilnehmen kann, gross. Die Bewerbungen von Schweizer Hochschulen sind im europäischen Vergleich sehr erfolgreich: Inzwischen sind bereits 12 Schweizer Hochschulen – sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen - Teil einer europäischen Hochschulallianz. Neben den Bildungsinstitutionen im engeren Sinn profitieren auch ausbildende Unternehmen, Organisationen der Arbeitswelt und andere in der Bildung aktive Organisationen. Beispielsweise arbeiten einzelne Schweizer Branchenverbände mit ihren europäischen Partnern zusammen, um gemeinsame grenzüberschreitende Qualifikationsstandards oder technologische Innovationen für die Ausbildung zu entwickeln.

Institutionelle Kooperationen erhöhen auch die internationale Sichtbarkeit des Schweizer Bildungssystems, indem Schweizer Projektpartner spezifische Expertise – zum Beispiel in der dualen Berufsbildung – einbringen und dadurch die Stärken des Schweizer Bildungssystems und seine Bildungsabschlüsse international besser bekannt machen.

Bei einer Assoziierung an Erasmus+ bestehen, im Unterschied zur «Schweizer Lösung» (s. Ziff. 2.8.2.3.2 und Anhang 2.8. (1)), umfangreiche und nicht eingeschränkte Beteiligungsmöglichkeiten an Kooperationsprojekten für Schweizer Akteure. So können diese den vollen Nutzen aus den Kooperationen ziehen und sind als Projektpartner

attraktiver. Der den Programmländern vorbehaltene Zugang zu neuen Aktivitäten und Pilotinitiativen ist im Fall einer Assoziierung ebenfalls gesichert. Die bisherigen doppelten Bewilligungsverfahren für die selbstfinanzierte Teilnahme an EU-Projekten im Rahmen der «Schweizer Lösung» fallen weg.

Teilnahme an Prozessen zur Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit sowie am europäischen strategischen Bildungsdialog

Die internationale Zusammenarbeit ist auch für die Akteure und Entscheidungsträger, die für die Steuerung des Schweizer Bildungsraums zuständig sind, von zunehmender Bedeutung (u.a. Bildungsbehörden, Sozialpartner, Berufs- und Branchenverbände, bildungsstufenspezifische Fachkonferenzen). Internationale wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Entwicklungen prägen die bildungspolitischen Herausforderungen auf nationaler Ebene mit. Um eine effiziente und effektive Bildungspolitik zu gewährleisten, gilt es deshalb, Erfahrungen sowie gute Ansätze und Ideen in Bildungsthemen grenzüberschreitend auszutauschen, mit gleichgesinnten Partnern neue Strategien zu entwickeln und zu erproben. Für die Schweiz ist es zudem von strategischer Bedeutung, aktiv am europäischen Bildungsdialog teilzunehmen, ihre bildungspolitischen Interessen international zu vertreten und den europäischen Bildungsraum mitzugestalten. Das Lern- und Synergiepotential internationaler Zusammenarbeit ist bei systemischen Herausforderungen wie der Digitalisierung und der grünen Transition besonders gross.

Erasmus+ sieht zwei verschiedene, miteinander verknüpfte Möglichkeiten für diese Zusammenarbeit auf der politisch-systemischen Ebene vor: einerseits Projekte, welche den politischen Dialog, die Zusammenarbeit und die Politikentwicklung unterstützen. Diese sollen zur Entwicklung neuer Strategien und Innovationen zur Weiterentwicklung der Bildung beitragen. Beispiele hierfür sind Pilotversuche für neue Politikansätze, vergleichende Studien zur Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen oder Massnahmen zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Qualifikationen. Bei einer Assoziierung stehen solche Kooperationen auch Schweizer Akteuren offen.

Andererseits stellen die Programmgremien, Fachgremien und Netzwerke auf EU-Ebene einen Kanal für Dialog, Erfahrungsaustausch und Mitgestaltung des europäischen Bildungskontextes dar. Eine besondere Rolle hat dabei das Programmkomitee Erasmus+, in welchem die wichtigsten Entscheide zur Ausgestaltung der Programmaktivitäten getroffen und strategische Leitplanken definiert werden. Der Zugang der Schweiz zu diesen Gremien ist bis anhin eingeschränkt oder gar nicht möglich. Die Schweiz muss sich aktuell hauptsächlich über bilaterale Kontakte einbringen, was aufwändig ist und keine Sicherheit bietet, dass ihre Anliegen auch berücksichtigt werden. Eine Assoziierung eröffnet Schweizer Vertreterinnen und Vertretern auch hier den vollen Zugang. Sie erhalten damit die Möglichkeit, am europäischen bildungspolitischen Dialog zu partizipieren, die strategische Ausrichtung des Programms mitzugestalten und die Sichtbarkeit der Schweizer Bildung auf europäischer Ebene zu verbessern.

Transversale Themen

Die im Rahmen von Erasmus+ definierten transversalen Prioritäten (s. Ziff. 2.8.2.2.2) entsprechen in hohem Masse den im Rahmen der BFI-Botschaft 2025–2028 gesetzten

transversalen Themen: *Digitalisierung, nachhaltige Entwicklung, Chancengerechtigkeit, nationale und internationale Zusammenarbeit*. Diese Themen sind für den BFI-Bereich von zentraler Bedeutung und müssen systematisch und langfristig in der BFI-Politik berücksichtigt werden:

Mit Blick auf die Herausforderungen der *Digitalisierung* in der Bildung ermöglicht eine Assoziierung an Erasmus+ den Schweizer Akteuren, vom Wissenstransfer bei der Entwicklung, Anwendung und Nutzbarmachung von neuen Technologien zu profitieren und somit mit der Geschwindigkeit der digitalen Transformation im Bildungsbereich im europäischen Raum Schritt zu halten. Eine Assoziierung würde ebenfalls ideale Rahmenbedingungen schaffen, um den Erwerb von Kompetenzen zu fördern, die für die Gestaltung einer *nachhaltigen Entwicklung* notwendig sind. Die institutionellen Kooperationen können einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des BFI-Standorts Schweiz leisten, indem die nachhaltige Entwicklung in den gemeinsam erarbeiteten Bildungsgrundlagen berücksichtigt und so als Chance und Wettbewerbsvorteil genutzt wird. Für die Förderung der *Chancengerechtigkeit* bietet eine Assoziierung einen Mehrwert, indem sie Schweizer Akteuren vielfältigere Möglichkeiten eröffnet, sich an Mobilitätsaktivitäten zu beteiligen, und so einen Beitrag zur Verringerung von Benachteiligung in der Bildung leisten kann. Schliesslich unterstreicht die Aufnahme von nationaler und internationaler Zusammenarbeit als neues transversales Thema die Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit als Instrument zur Sicherung und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Akteure.

2.8.2.5 Folgen bei einem Verzicht auf Assoziierung

Im Falle einer ausbleibenden Assoziierung müsste sowohl für das Horizon-Paket 2021-2027 als auch für Erasmus+ das aktuelle Regime der Übergangsmassnahmen, beziehungsweise der «Schweizer Lösung» weitergeführt werden.

Ein Verzicht auf eine Assoziierung bedeutet einen eingeschränkten Zugang der Schweizer Akteure zu den jeweiligen Programmen. Bei Horizon Europe betrifft dies in erster Linie die Einzelförderung von exzellenten Schweizer Forschenden oder innovativen Unternehmen sowie strategische Bereiche, namentlich die Quantenforschung und Raumfahrt. Die nationalen Übergangsmassnahmen sind hierbei kein adäquater Ersatz für den internationalen Wettbewerb. Für das Horizon-Paket verursacht die Teilnahme im Drittstaatmodus einen weitreichenden administrativen Aufwand beim SBFI. Während die eingesetzten Mittel zur Finanzierung der Schweizer Projektteilnehmenden im Horizon-Paket vergleichbar sind mit den Mitteln im Rahmen einer Assoziierung (sogenannte Pflichtbeiträge an die EU), erreichen sie nicht dieselbe Wirkung und werden demnach weniger effizient eingesetzt (s. Ziff. 2.8.7.4).

Für Erasmus+ impliziert ein Verzicht auf eine Assoziierung die Weiterführung der sogenannten «Schweizer Lösung». Diese vermag inhaltlich jedoch nicht denselben Nutzen und Mehrwert wie eine Assoziierung zu erzielen: Schweizer Institutionen stehen in diesem Fall signifikant weniger Förderinstrumente und -mittel zur Verfügung. Sie haben keinen gleichberechtigten und rechtlich gesicherten Zugang zum Programm und nur erschwerte Möglichkeiten, sich an den Aktivitäten zu beteiligen (s. Ziff. 2.8.2.3.2 und Anhang 2.8 (1)). Zudem besteht bei einer Weiterführung der «Schweizer

Lösung» das Risiko, dass ein grosses Potential an Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten weiterhin brach liegt (s. Ziff. 2.8.2.4.2). Mittel- bis langfristig würden die Abkoppelung von der europäischen Bildungszusammenarbeit sowie der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Schweizer Bildungsraums die komparativen Nachteile für Schweizer Bildungsakteure und Lernende verschärfen.

Die Schweiz ist auf die internationale Zusammenarbeit im Bereich Bildung, Forschung und Innovation angewiesen und riskiert mit einer Nicht-Assoziierung an die entsprechenden Programme eine Erosion ihrer Stellung als führende Bildungs- und Wissenschaftsnation.

2.8.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

2.8.3.1 Zielsetzung für EU-Programme im Allgemeinen

Das Ziel der Schweiz im Rahmen der Verhandlungen zum Paket Schweiz–EU war es, ein Programmabkommen abzuschliessen, das die Grundlage für eine systematischere Teilnahme an EU-Programmen von Schweizer Interesse darstellt. Gleichzeitig wurde angestrebt, die Protokolle für diejenigen EU-Programme zu verhandeln, bei denen sich die Schweiz, soweit möglich, in der Programmgeneration 2021–2027 beteiligen will, das heisst für Horizon Europe, Euratom, ITER, Digital Europe und Erasmus+, sowie für das Gesundheitsprogramm EU4Health (s. Ziff. 2.13).

Zu den weiteren Programmen, bei welchen eine Assoziierung möglich ist, gehören unter anderen das Rahmenprogramm der EU zur Förderung des europäischen Kultur- und Kreativsektors für den Zeitraum 2021–2027, «Kreatives Europa». Der Bundesrat hat sein Interesse an einer Teilnahme an den Kulturprogrammen der EU wiederholt bekräftigt und zuletzt im Rahmen der Kulturbotschaft 2025–2028 ausgewiesen. Aufgrund der dafür notwendigen Gesetzesangleichungen war die Teilnahme in der laufenden Programmgeneration nicht Gegenstand der Verhandlungen.

Ebenfalls nicht Gegenstand der Verhandlungen war die Teilnahme der Schweiz an zukünftigen EU-Programmen. Während das EUPA die Grundlage für eine solche darstellt, muss die Schweiz für jede Programmgeneration die Protokolle mit den spezifischen Bedingungen für die Assoziierung neu verhandeln. Dabei kann sie jeweils auch neu beurteilen an welchen für Drittstaaten zugänglichen Programmen sie sich assoziieren möchte. Das Parlament kann sich im Rahmen der Finanzierungsbotschaften für die einzelnen Programmteilnahmen zu einer Assoziierung äussern und darüber entscheiden.

Vor dem Hintergrund der Annahme der parlamentarischen Initiative 20.496466 wird der Bundesrat dabei für jede neue Programmgeneration, nach Vorliegen des neuen Legislativvorschlags der EU-Kommission zu ihrem mehrjährigen Finanzrahmen sowie zu den EU-Programmen, einen Planungsbericht zuhanden der aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung verfassen. Dieser Planungsbericht soll die Beratung der Geschäfte (z.B. Finanzierungsbotschaften, Verordnungen, Verhandlungsmandate) unterstützen. Der erste Planungsbericht für die Programmgeneration

2028–2034 würde der Bundesversammlung im Laufe des Jahres 2026 unterbreitet, falls die oben erwähnten Vorschläge der EU-Kommission im Jahr 2025 vorliegen.

2.8.3.2 Verhandlungsmandat für das Paket Schweiz–EU: Teil EU-Programme

Eine Assoziierung an das Horizon-Paket und Erasmus+ war auf Beginn der Programmgeneration 2021 geplant. Die entsprechenden Verhandlungsmandate wurden vom Bundesrat am 11. Dezember 2020 (Horizon-Paket) bzw. am 5. März 2021 (Erasmus+) verabschiedet. Nach dem Abbruch der Verhandlungen mit der EU über das institutionelle Rahmenabkommen im Mai 2021 war es jedoch nicht mehr möglich, Verhandlungen über eine Assoziierung an die EU-Programme aufzunehmen, da die EU diese im Lichte der Gesamtbeziehungen Schweiz-EU beurteilte.

Mit dem Paketansatz des Bundesrats wurde die Teilnahme an EU-Programmen in das Paket Schweiz–EU eingebettet. Das entsprechende Verhandlungsmandat des Bundesrates vom 8. März 2024 gab folgende Leitlinien vor: (i) den Abschluss eines unbefristeten Abkommens, (ii) die Ermöglichung einer künftigen Assoziierung an weitere Programme mittels Zusatzprotokollen, (iii) die Einhaltung des finanziellen Rahmens der vom Parlament bereits genehmigten Mittel (Horizon-Paket 2021–2027) und (iv) die Gewährleistung einer systematischeren und kontinuierlicheren Teilnahme an den EU-Programmen.⁴⁶⁷

2.8.3.3 Verhandlungsverlauf

Ende November 2023, nach Abschluss der exploratorischen Gespräche zum Paket Schweiz–EU, konnten spezifische exploratorische Gespräche zur Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen aufgenommen werden. Es fanden insgesamt sieben Gesprächsrunden statt, welche zum Ziel hatten, die gegenseitigen Interessen auszuloten und den Umfang einer Beteiligung der Schweiz an der Programmgeneration 2021–2027 abzustechen. Nach Verabschiedung des Verhandlungsmandats zum Paket Schweiz–EU seitens Schweiz und EU fand am 21. März 2024 die erste Verhandlungsrunde zum EU-Programmabkommen statt.

Zur Aushandlung des vorliegenden Abkommens fanden insgesamt 13 Verhandlungsrunden statt, die letzte am 10. Dezember 2024. Die Verhandlungsdelegation der Schweiz setzte sich zusammen aus der Abteilung Internationale Programme und Organisationen des SBF/WBF und der Abteilung Europa des Staatssekretariats EDA (Co-Verhandlungsleitung), der Sektion EU und Nachbarstaaten des BAG/EDI, den Abteilungen Internationales sowie Film des BAK/EDI, der Abteilung Direktionsgeschäfte des ASTRA/UVEK, der Sektion Europa Handel und Entwicklungszusammenarbeit des Bundesamts für Umwelt BAFU/UVEK, des Finanzdienstes IV – Bildung, Forschung, Kultur und Internationales der EFV, der Vertretung der Schweizer Mission in Brüssel und der KdK/EDK.

⁴⁶⁷ Abrufbar unter www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Beziehungen Schweiz–EU: Der Bundesrat verabschiedet das endgültige Verhandlungsmandat.

Mit Beginn der Verhandlungen zum Paket Schweiz–EU setzte die EU die Übergangsregelung 2024 in Kraft, die es Forschenden in der Schweiz ermöglichte, Gesuche im Rahmen der Ausschreibung ERC Advanced Grants 2024 von Horizon Europe einzureichen. Aufgrund der Fortschritte bei den Verhandlungen zum Paket Schweiz–EU entschied die EU am 3. Juli 2024, dass Forschende in der Schweiz an den ersten drei Ausschreibungen des Programmjahres 2025, namentlich dem ERC Starting Grant 2025, Synergy Grant 2025 und Consolidator Grant 2025, teilnehmen können. Am 12. November 2024 kam der Zugang zum ERC Proof of Concept Grant 2025 dazu. Vor dem Hintergrund des materiellen Abschlusses der Verhandlungen zum Paket Schweiz–EU im Dezember 2024 hat die EU die Übergangsregelung 2025 per 1. Januar 2025 vollständig aktiviert: Diese ermöglicht Akteuren in Forschung und Innovation in der Schweiz, ab dem Programmjahr 2025 an praktisch allen Ausschreibungen von Horizon Europe, dem Euratom-Programm und dem Programm Digital Europe teilzunehmen und Fördermittel bei der EU zu beantragen. Letztere werden von der EU nach Unterzeichnung des Programmabkommens sowie Überweisung des Schweizer Pflichtbeitrags an die Forschenden ausbezahlt. Ausserdem können Schweizer Akteure Gesuche in einer Koordinatoren-Rolle einreichen.

Für die Teilnahme an Erasmus+ wird zuerst ein Finanzierungsbeschluss der eidgenössischen Räte benötigt, womit eine Assoziierung ab 2027 möglich würde. Für ITER ist eine provisorische Wiederaufnahme der Beteiligung erst ab 2026 vorgesehen.

Das Verhandlungsmandat konnte vollumfänglich erfüllt werden. Namentlich wurde mit dem EUPA ein zeitlich unbefristetes Abkommen ausgehandelt, welches die Assoziierung an die aktuelle und zukünftige Programmgenerationen ermöglicht. Für die Teilnahme am Horizon-Paket sind die vom Parlament am 16. Dezember 2020 gesprochenen Mittel ausreichend. Betreffend die systematischere Teilnahme soll mit Gesprächen im Gemischten Ausschuss ein nahtloser Übergang von der einen zur nächsten Programmgeneration sichergestellt werden. Für die Assoziierung an Erasmus+ wurde ein Rabatt von 30 % ausgehandelt. Nur ein einziges anderes Drittland (Serbien) konnte für seine Programnteilnahme einen gleich hohen Rabatt erzielen.

2.8.4 Vorverfahren

2.8.4.1 Vorverfahren für eine Assoziierung am Horizon-Paket 2021–2027

Die Vorverfahren für die Assoziierung der Schweiz am Horizon-Paket 2021–2027 sind in der Botschaft vom 20. Mai 2020 zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Massnahmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2027 (Horizon-Paket 2021–2027)⁴⁶⁸ dargestellt. Zusammengefasst erfolgte seitens der Stakeholder ein deutliches und einhelliges Bekenntnis zur Bedeutung einer Schweizer Beteiligung am Horizon-Paket, insbesondere an Horizon Europe, sowie zur Assoziierung als bevorzugte Beteiligungsform. Dies floss bei der parlamentarischen Behandlung des Geschäfts im Jahr 2020 und beim entsprechenden

Bundesbeschluss⁴⁶⁹ mit ein. Das Vorhaben war darüber hinaus Bestandteil der Legislaturplanungen 2019-2023⁴⁷⁰ und 2023-2027⁴⁷¹ und aller Bundesratsziele seit 2020.

2.8.4.2 Vorverfahren für eine Assoziierung an Erasmus+

Eine Assoziierung der Schweiz an Erasmus+ ist seit 2019 stets Ziel des Bundesrates und Bestandteil der Legislaturplanungen 2019-2023⁴⁷² und 2023-2027⁴⁷³. Das Parlament hat die Bedeutung einer Assoziierung wiederholt unterstrichen.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur BFI-Botschaft 2025–2028 hatten die interessierten Kreise Gelegenheit, sich zum Ziel der Assoziierung an Erasmus+ zu äussern.⁴⁷⁴ Verschiedene Akteure betonten dabei die Bedeutung einer Assoziierung und der internationalen Einbindung der Schweizer Bildungslandschaft. Konkret wurde die Wichtigkeit einer Beteiligung an der Initiative der Europäischen Hochschulallianzen unterstrichen, welche es den Hochschulen ermöglicht, sich mit strategisch wichtigen Partnern zu verbinden. Darüber hinaus wurden zwischen Ende 2024 und Anfang 2025 drei Standesinitiativen seitens der Kantone Basel-Stadt, Thurgau und St. Gallen eingereicht, die eine gesicherte Teilnahme der Schweiz an Erasmus+ fordern.

2.8.4.3 Regulierungsfolgenabschätzung für das Horizon-Paket 2021-2027 und Erasmus+

Aufgrund einer Relevanzanalyse für das Horizon-Paket und Erasmus+ wurde festgestellt, dass keine Regulierungsfolgenabschätzung erforderlich ist. Im Fall des Horizon-Pakets hat das SBFI jedoch eine externe Studie in Auftrag gegeben, welche die Auswirkungen der wichtigsten Unterschiede zwischen dem Status quo und einer Assoziierung untersucht hat. Die Teilnahme an Einzelprojekten in den Bereichen Forschung und Innovation ist nur als assoziierter Staat möglich und steht daher im Zentrum der Studie. Die Studie zeigt auf, dass eine Teilnahme an Einzelprojekten der EU-Rahmenprogramme für Forschungs- und Innovation über intensiveren Wettbewerb, verbesserte Reputation, Brain-Gain, zusätzliche Fördermittel und stärkere Vernetzung den Schweizer Forschungs- und Innovationsstandort erheblich stärkt.⁴⁷⁵ Dies trägt auch zur Sicherung des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bei.

2.8.5 Grundzüge des Abkommens

Das EUPA besteht aus i) einem allgemeinen Teil mit horizontalen Bestimmungen, die für alle EU-Programmbeteiligungen der Schweiz gelten, und ii) angehängten Proto-

⁴⁶⁹ BBl 2021 73

⁴⁷⁰ BBl 2020 8385

⁴⁷¹ BBl 2024 1440

⁴⁷² BBl 2020 8385

⁴⁷³ BBl 2024 1440

⁴⁷⁴ www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2023 > Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2025–2028 (BFI-Botschaft 25-28): Ergebnisbericht.

⁴⁷⁵ Abrufbar unter: www.sbf.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung > Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Beteiligung.

kollen mit programmspezifischen Bestimmungen. Der allgemeine Teil des Abkommens ist unbefristet, während die Protokolle in der Regel für jeden mehrjährigen Finanzrahmen der EU, beziehungsweise jede Programmgeneration neu verhandelt werden müssen. Dabei können auch neue Protokolle hinzukommen oder auslaufende Protokolle nicht erneuert werden, wobei im Abkommen die Absicht einer systematischeren Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen reflektiert ist.

Horizontale Bestimmungen: Hier werden in insgesamt 22 Artikeln und einem Annex die übergeordneten Aspekte der Programmteilnahmen der Schweiz geregelt. Dabei werden der Rahmen einer Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen und die finanziellen Aspekte festgelegt. Ebenso geregelt wird die Natur der Mitwirkung in relevanten Gremien der EU im Zusammenhang mit der Verwaltung und Umsetzung dieser Programme oder Initiativen. Übergeordnet ist unter anderem die gemeinsame Absicht einer systematischeren Schweizer Beteiligung verankert. Das Abkommen kann von beiden Vertragsparteien unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden.

Protokolle: Dem EUPA sind für die laufende Programmgeneration drei Protokolle angehängt: Das erste Protokoll beinhaltet die Teilnahme an Horizon Europe, dem Euratom Programm, dem Programm Digital Europe und Erasmus+. Ein zweites Protokoll bezieht sich auf ITER, während ein drittes Protokoll das EU4Health Programm abdeckt. Letzteres wird aufgrund der Verknüpfung mit dem Gesundheitsabkommen in Ziffer 2.13 dieses Erläuternden Berichts behandelt. Während das ITER-Protokoll bis zur Einstellung der Aktivitäten von «Fusion for Energy», F4E, (derzeit für 2042 geplant) gültig bleibt, sind die anderen Protokolle bis Ende 2027 befristet und müssen auf die nächste Programmgeneration (2028-2034) hin neu verhandelt werden.

Für das Horizon-Paket ist eine rückwirkende provisorische Assoziierung per 1.1.2025 vorgesehen (bei ITER per 1.1.2026), falls die Unterzeichnung des EUPA vor dem 15. November 2025 erfolgt. Bei einer Unterzeichnung nach diesem Datum ist eine Assoziierung ab dem 1.1.2026 vorgesehen. Bei Erasmus+ wurde eine Assoziierung ab dem 1.1.2027 ausgehandelt.

2.8.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

2.8.6.1.1 Horizontaler Teil

Nachfolgend werden die wichtigsten Artikel des horizontalen Teils des EUPA kurz erläutert.

Art. 1 Gegenstand

Dieser Artikel legt den Gegenstand des Abkommens fest, nämlich die Teilnahme der Schweiz an Programmen oder Tätigkeiten der Union oder Teilen davon. Die Schweiz kann dann teilnehmen, wenn diese ihr gemäss Basisrechtsakt der EU zur Teilnahme offenstehen und wenn die Teilnahme in einem dem Abkommen angehängten Protokoll geregelt ist.

Art. 2 Begriffsbestimmungen

Der Artikel definiert einige zentrale Begriffe, die im Abkommenstext wiederholt vorkommen.

Art. 3 Festlegung der Teilnahme

Dieser Artikel beschreibt die Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen. Demnach kann die Schweiz an EU-Programmen oder Teilen davon als assoziiertes Land teilnehmen, sofern diese in den Protokollen des EUPA aufgenommen sind. Die Protokolle halten die spezifischen Teilnahmebedingungen (Dauer der Assoziierung, programmspezifische finanzielle Bedingungen etc.) fest. Des Weiteren unterstreicht der Artikel die beidseitige Absicht einer systematischeren Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen oder Teilen davon. Für jeden neuen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU und bereits vor einer formellen Interessensbekundung der Schweiz, welche eine Voraussetzung für eine Assoziierung ist, wird im Gemischten Ausschuss erörtert, wie die Zusammenarbeit nahtlos fortgesetzt werden kann. Die Absicht einer systematischeren Beteiligung ist auch in der Präambel des EUPA verankert.

Art. 4 Einhaltung der Vorschriften der EU-Programme

Dieser Artikel beschreibt, dass die Schweiz auf Basis der relevanten Rechtsakte und Verordnungen der EU an den Programmen teilnimmt. Darin sind auch die Teilnahmeberechtigung und Teilnahmevoraussetzungen für Schweizer Rechtsträger definiert.

Art. 5 Mobilität von Personen und Waren im Rahmen der EU-Programme

Der Artikel stellt sicher, dass die Gleichbehandlung von und faire Mobilitätsbedingungen für Teilnehmende an EU-Programmen sowie ein reibungsloser Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen der Schweiz und der EU gewährleistet sind. Diese Bestimmungen gelten explizit nur für die Teilnehmenden und Aktivitäten im Rahmen der EU-Programme, welche in den Protokollen aufgenommen sind.

Art. 6 Beteiligung der Schweiz in der Gouvernanz

Der Artikel regelt die Mitwirkung der Schweiz an den Entscheidungs- und Beratungsprozessen in den für die EU-Programme relevanten Gremien. In der Regel sind Schweizer Vertreterinnen und Vertreter als Beobachter eingebunden. Es wird sichergestellt, dass eine möglichst gleichwertige, dem Status als assoziiertem Staat angemessene Behandlung von Expertinnen und Experten und der entsprechende Zugang zu relevanten Informationen gewährleistet ist. Das Stimmrecht ist in den meisten Fällen jedoch nur den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.

Art. 7-9 Finanzielle Beteiligung der Schweiz

Artikel 7 regelt die Berechnung der Pflichtbeiträge für die Teilnahme an EU-Programmen. Sie setzen sich aus zwei Elementen zusammen:

1. einem operativen Beitrag, berechnet aus der Anwendung eines BIP-Schlüssels auf das EU-seitige Budget des jeweiligen Programms. Der BIP-

Schlüssel entspricht dem Verhältnis des BIP der Schweiz zum gesamten BIP der EU-Mitgliedsstaaten;

2. einer Teilnahmegebühr. Die ab 2021 von der EU neu für alle Drittstaaten ausser EWR-Ländern eingeführte, jährliche Teilnahmegebühr beträgt grundsätzlich 4% des operativen Beitrags, wobei für die Jahre 2025-2027 ein gradueller Anstieg vereinbart wurde.

Artikel 8 definiert einen Mechanismus dafür, den Pflichtbeitrag gemäss Artikel 7 in den Folgejahren anpassen zu können, um das tatsächlich verpflichtete Budget zu berücksichtigen.

Mit Artikel 9 wird mit einem Korrekturmechanismus dem Beteiligungserfolg der Schweizer Akteure Rechnung getragen. Im Fall einer Überperformance in zwei konsekutiven Jahren würde demnach ein zusätzlicher Beitrag der Schweiz fällig, um diesen Umstand zu berücksichtigen. Eine Reduktion des Pflichtbeitrags im Fall einer Unterperformance ist in Protokoll I definiert.

Nur ein Teil der EU-Programme (namentlich Horizon Europe) sieht die Möglichkeit eines Anpassungs- oder Korrekturmechanismus in den rechtlichen Grundlagen vor. Diese Mechanismen gelten nur dann, wenn das jeweilige Protokoll dies ausdrücklich vorsieht.

Art. 11-14 Finanzkontrolle, Rückforderung und Durchsetzung

Gemäss Artikel 11 hat die EU das Recht, auf der Basis bestehender Rechtsgrundlagen, Überprüfungen und Audits in der Schweiz durchzuführen, um die ordnungsgemässe Verwendung von EU-Mitteln im Rahmen der EU-Programme sicherzustellen. Die Schweiz verpflichtet sich zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der EU.

Artikel 12 regelt die Zusammenarbeit der Schweiz und der EU bei der Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit allfälligen Unregelmässigkeiten bei der Verwendung von EU-Mitteln im Rahmen der EU-Programme, einschliesslich Untersuchungen, Kontrollen und Informationsaustausch. In der Schweiz ist die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die hierfür zuständige Behörde. Kommt es zu Straftaten, welche die finanziellen Interessen der EU betreffen, informiert die Schweiz die Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO) und verpflichtet sich zur Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit entspricht im Wesentlichen den bereits existierenden Regelungen zur Betrugsbekämpfung gemäss der im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit abgeschlossenen Zusatzvereinbarung für das Instrument für finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI)⁴⁷⁶.

Gemäss Artikel 14 können Geldstrafen des Europäischen Gerichtshofs zu Ansprüchen aus den EU-Programmen, die sich an natürliche oder juristische Personen richten, in

⁴⁷⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über zusätzliche Regeln in Bezug auf das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung für den Zeitraum 2021 bis 2027, SR **0.362.316**.

der Schweiz durchgesetzt werden. Schweizer Gerichte haben die Möglichkeit, die Ordnungsmässigkeit von Vollstreckungen zu überprüfen.

Art. 16 Gemischter Ausschuss

Analog zu den meisten weiteren Abkommen zwischen der Schweiz und der EU wird nach Artikel 16 ein Gemischter Ausschuss («the Joint Committee») aus Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz und der EU eingesetzt, um das Abkommen zu verwalten und bei Bedarf weiterzuentwickeln sowie den Informationsaustausch sicherzustellen. Insbesondere hat der Gemischte Ausschuss Entscheidungsbefugnisse bezüglich der Protokolle des EUPA.

Da dem EUPA auch ein Protokoll zur Beteiligung der Schweiz am mehrjährigen Gesundheitsprogramm der EU angehängt ist, welches eng mit dem Gesundheitsabkommen zusammenhängt, ist vorgesehen, dass die Gemischten Ausschüsse beider Abkommen zusammenarbeiten. Entsprechend wurde eine Bestimmung aufgenommen, nach der die Modalitäten der Zusammenarbeit festgelegt werden, ohne dass sie in die Zuständigkeiten des jeweils anderen Gemischten Ausschusses eingreifen (s. Ziff. 2.13.6.1.2).

Art. 17-20 Inkrafttreten, Geltungsdauer und vorläufige Anwendung

Diese Artikel regeln das Inkrafttreten des Abkommens im Rahmen des Pakets Schweiz–EU (s. Ziff. 2.1.6.6), die Modalitäten für allfällige Anpassungen, die Geltungsdauer sowie die Beendigung des Abkommens. Das Abkommen wird auf unbeschränkte Zeit abgeschlossen. Eine vorläufige Anwendung ist rückwirkend ab dem 1. Januar 2025 vorgesehen und endet spätestens Ende 2028. In den Protokollen kann der Beginn der Anwendbarkeit spezifiziert werden (s. Ziff. 2.8.6.2 und 2.8.6.3 für das Horizon-Paket und Erasmus+, sowie Ziff. 2.13.6.2 für EU4Health).

Das Abkommen kann von beiden Vertragsparteien unter Einhaltung einer sechsmo-
natigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden.

Annex I Finanzielle Durchführung

Dieser Anhang regelt die Implementierung der finanziellen Verpflichtungen der Schweiz bei der Teilnahme an EU-Programmen. Dies umschliesst das Datum der jährlichen Bezahlungsaufforderungen, die Zahlungsfristen, und Verzugszinsen bei verspäteten Zahlungen.

2.8.6.2 Protokoll I: Horizon Europe, Euratom Programm, Programm Digital Europe und Erasmus+

Allgemeiner Teil

Im ersten Teil des Protokolls ist der Zeitpunkt des Beginns der Assoziierung der Schweiz an die einzelnen Programme geregelt. In allen Fällen endet sie mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 der EU. Die Schweiz ist erst mit dem Beginn der Assoziierung an die jeweiligen Programme berechtigt, EU-Mittel zu erhalten. In

den Schlussbestimmungen dieses Teils ist geregelt, dass das Protokoll auch nach 2027 in Kraft bleibt, um die laufenden Projekte ausfinanzieren zu können.

Spezifische Bedingungen für Horizon Europe

In den programmspezifischen Bedingungen sind die Wichtigkeit von Gegenseitigkeit (Art. 6) und offenen Wissenschaftspraktiken (Open Science, Art. 7) hervorgehoben. Betreffend die Gegenseitigkeit umfasst der Anhang zu Protokoll I eine Liste mit schweizerischen Forschungs- und Innovationsprogrammen, beziehungsweise Massnahmen, die äquivalent mit entsprechenden EU-Programmen und prinzipiell offen für Forschende mit Sitz in EU-Mitgliedstaaten sind, wobei eine Finanzierung dieser Forschenden durch die Schweiz keine Bedingung ist.

Die für Horizon Europe spezifischen Finanzbestimmungen werden in Artikel 8 des Protokolls geregelt. Er legt fest, dass der finanzielle Anpassungsmechanismus (Art. 8 des horizontalen Teils) und der automatische Korrekturmechanismus (Art. 9 des horizontalen Teils) für das Horizon Europe Programm gelten. Zusätzlich wird ein Korrekturmechanismus bei einer Unterperformance der Schweizer Teilnehmenden eingeführt: Bei einer jährlichen Unterperformance von 8% oder mehr würde der Pflichtbeitrag für das entsprechende Jahr reduziert. Die Korrektur im Falle einer Überperformance der Schweizer Teilnehmenden ist im horizontalen Teil geregelt. Während der Mechanismus im Falle einer Überperformance erst nach zwei konsekutiven Jahren greift, ist die Bestimmung aufgrund der jährlichen Reduktion im Falle einer Unterperformance zusätzlich vorteilhaft.

Spezifische Bedingungen für das Euratom Programm

Das Forschungs- und Ausbildungsprogramm von Euratom und Horizon Europe sind institutionell eng aufeinander abgestimmt. Entsprechend sind die Teilnahmebedingungen weitgehend analog. Die Schweiz wird als assoziierter Staat am Euratom-Programm 2021-2025 teilnehmen, und die Assoziierung wird automatisch auf das Euratom-Programm 2026-2027 ausgedehnt, sofern nicht eine der Parteien etwas anderes beschliesst.

Abweichend sind die finanziellen Bestimmungen, welche für das Euratom-Programm in Artikel 9 des Protokolls geregelt sind. Der Anpassungs- und automatische Korrekturmechanismus kommen hier nicht zur Anwendung. Hingegen wird der BIP-basierte Beteiligungsschlüssel für die laufende Programmgeneration um 4,6 % reduziert. Dies soll die Abschaffung des sogenannten Fusionsschlüssels kompensieren, der bis 2020 für die Berechnung der Beiträge für den Teil des Programms, welcher der Kernfusionsforschung gewidmet ist, verwendet wurde und aus dem Verhältnis des BIPs der Schweiz zum BIP der EU-Staaten plus der Schweiz berechnet wurde.

Spezifische Bedingungen für das Programm Digital Europe

Die Schweiz kann an allen Ausschreibungen des Programms Digital Europe teilnehmen, ausser i) im Programmbereich „Cybersicherheit“, ii) im Programmbereich „Halbleitertechnologien“ und iii) an Aktivitäten, die für assoziierte Länder aufgrund der strategischen Autonomie der Europäischen Union aus Sicherheitsgründen nicht

zugänglich sind. Die rechtlichen Grundlagen des Programms sehen keine Anpassungs- oder automatischen Korrekturmechanismen vor.

Spezifische Bedingungen für Erasmus+

Artikel 14 des Protokolls regelt die Etablierung und Akkreditierung des nationalen Implementationssystems für Erasmus+. Dazu gehört erstens die Benennung einer nationalen Behörde, die das ordnungsgemässe Funktionieren des Programms zu gewährleisten hat. Zweitens muss eine nationale Agentur nominiert werden, die für die Umsetzung zuständig ist. Drittens benennt die nationale Behörde eine unabhängige Prüfstelle, welche die Berichterstattung der nationalen Agentur bewertet und der nationalen Behörde sowie der Europäischen Kommission bestätigt, dass diese den geltenden Vorgaben entspricht. Voraussetzung für die Assoziierung an Erasmus+ ist der erfolgreiche Abschluss der Akkreditierung des nationalen Implementationssystems im Rahmen einer Ex-ante-Konformitätsbewertung. Die Akkreditierung sollte ein halbes Jahr vor dem Programmeinstieg abgeschlossen sein.

Artikel 15 hält fest, dass gegenüber der üblichen Berechnungsgrundlage der Programmbeiträge gemäss BIP-Schlüssel für Erasmus+ eine Ermässigung von 30 % für das Jahr 2027 gilt.

2.8.6.3 Protokoll II: ITER

Das Protokoll sieht vor, dass die Schweiz als Vollmitglied an den Aktivitäten des Gemeinsamen Unternehmens für den Bau von ITER (Fusion for Energy, „F4E“) teilnimmt. Unter der Voraussetzung, dass die Schweiz die im Beschluss zur Gründung von F4E⁴⁷⁷ festgelegten Kriterien erfüllt, soll sie ab dem 1. Januar 2026 bis zur Auflösung von F4E (derzeit für 2042 vorgesehen) an ITER teilnehmen (Art. 2). Damit wird es nicht mehr nötig sein, die Schweizer Beteiligung an ITER periodisch neu zu verhandeln, womit stabile und dauerhafte Bedingungen geschaffen werden. Dies steht im Einklang mit dem Grundsatzentscheid der Bundesversammlung vom 20. März 2009 zur Ratifizierung der Abkommen zur Teilnahme an ITER (Bundesbeschluss AS 2009 5283).

Der vereinbarte Rahmen für die Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen vereinfacht und fasst alle Rechtsgrundlagen zusammen, die bis 2020 die Schweizer Beteiligung an ITER begründeten. Wie zuvor wird sich die Schweiz als Mitglied von F4E an dessen Leitung auf der gleichen Ebene wie die EU-Mitgliedstaaten beteiligen, einschliesslich der Stimmrechte. Schweizer Unternehmen und Forschungseinrichtungen können sich an den Aktivitäten von F4E und ITER beteiligen (Art. 2 und Art. 3), und Schweizer Bürgerinnen und Bürger können bei beiden Organisationen angestellt werden und repräsentative Funktionen ausüben.

⁴⁷⁷ Entscheidung 2007/198/Euratom des Rates vom 27. März 2007 über die Errichtung des europäischen gemeinsamen Unternehmens für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie sowie die Gewährung von Vergünstigungen dafür, ABl. L 90 vom 30.3.2007, S. 58, zuletzt geändert durch Beschluss (Euratom) 2021/281, ABl. L 62 vom 23.2.2021, S. 41.

Durch ihre Stimmrechte im “Governing Board” von F4E wird die Schweiz in der Lage sein, ihre Interessen innerhalb von F4E zu vertreten, und in der Gouvernanzstruktur der ITER Organisation durch die Europäische Kommission genauso vertreten sein wie die Euratom-Mitgliedstaaten. Sollten die Beteiligung von Euratom an ITER oder die oben erwähnten internationalen Abkommen über ITER geändert werden, wird die Schweiz schriftlich darüber informiert (Art. 6).

Im Zusammenhang mit ITER wird die Schweiz unter anderem weiterhin das Übereinkommen über die Gründung der Internationalen ITER-Fusionsenergieorganisation für die gemeinsame Durchführung des ITER-Projekts⁴⁷⁸ (ITER-Übereinkommen) sowie das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Internationalen ITER-Fusionsenergieorganisation⁴⁷⁹ (Art. 6 Abs. 1) anwenden.

Der operative Beitrag für die Beteiligung an ITER wird analog zum Beitrag für Euratom bis und mit 2027 um 4,6% gesenkt (Art. 5). Darüber hinaus wird die Schweiz den in den Statuten von F4E⁴⁸⁰ vorgesehenen Mitgliedsbeitrag entrichten.

2.8.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

2.8.7.1 Umsetzungsgesetzgebung

Im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an die EU-Programme ist keine Umsetzungsgesetzgebung vorgesehen. Allfällige Anpassungen zu Präzisierungen der Kompetenzdelegation an den Bundesrat oder zum Beitritt zu neu geschaffenen Rechtsformen der EU würden erst mit der nächsten Programmgeneration relevant und im Rahmen der entsprechenden Finanzierungsbotschaft aufgenommen.

2.8.7.2 Inhalt des Finanzierungsbeschlusses für die Schweizer Beteiligung am EU-Bildungsprogramm Erasmus+ im Jahr 2027

Im Folgenden werden das Prinzip der Berechnung des *Schweizer Pflichtbeitrags* für die Beteiligung der Schweiz an Erasmus+, der *nationalen Zusatzkosten (Betrieb der nationalen Agentur und Begleitmassnahmen)*, der *Ausfinanzierung der «Schweizer Lösung»* und *mögliche Veränderungen des Budgetbedarfs* sowie die dafür beigezogenen Parameter dargelegt. Im Gegensatz zum Horizon-Paket, wo die eidgenössischen Räte die Mittel im Dezember 2020 bereitgestellt haben, muss die Finanzierung für eine Assoziierung Erasmus+ noch vom Parlament beschlossen werden.

Schweizer Pflichtbeitrag für die Assoziierung an Erasmus+ im Jahr 2027

Für die Assoziierung an Erasmus+ wird ein Pflichtbeitrag an das Erasmus+ Budget fällig. Damit werden einerseits Mobilitäts- und Kooperationsprojekte schweizerischer Institutionen und Organisationen “dezentral” über die nationale Agentur Movetia finanziert und andererseits Aktivitäten, die “zentral”, das heisst entweder von der Europäischen Kommission selbst oder im Auftrag der Europäischen Kommission von

⁴⁷⁸ ABl. L 358 vom 16.12.2006, S. 62.

⁴⁷⁹ ABl. L 358 vom 16.12.2006, S. 82.

⁴⁸⁰ Entscheidung 2007/198/Euratom, ABl. L 90 vom 30.3.2007, S. 58, zuletzt geändert durch Beschluss (Euratom) 2021/281, ABl. L 62 vom 23.2.2021, S. 41.

der Europäischen Exekutivagentur für Bildung und Kultur (EACEA) verwaltet werden. Die entsprechenden Mittel stehen Projektträgern aus allen Programmländern zur Verfügung und können im Rahmen der entsprechenden Ausschreibungen beantragt werden.

Der Pflichtbeitrag wird gemäss Artikel 7 des EUPA bestimmt und errechnet sich aus der Anwendung eines Beitragsschlüssels auf das EU-seitige Budget, wie in Ziffer 2.8.6.1 ausgeführt. Zusätzlich wurde ein Rabatt von 30 % ausgehandelt. Die folgende Tabelle illustriert diese Berechnung. Da die definitiven Beträge des Erasmus+-Gesamtbudgets 2027, der relevante BIP-Anteil sowie der Wechselkurs im Jahr 2027 heute nicht bekannt sind, handelt es sich hier um möglichst genaue Schätzungen auf der Basis der aktuell verfügbaren Angaben. Abweichungen zum effektiven Programmbeitrag sind jedoch möglich und werden weiter unten unter «Mögliche Veränderungen im Budgetbedarf» dargelegt.

Tabelle 2.8.7.3 (1): Berechnung des Schweizer Pflichtbeitrags für die Assoziierung an Erasmus+ und voraussichtliche Beträge

Parameter	Betrag
Voraussichtliches EU-seitiges Gesamtbudget Erasmus+ 2027	5,161 Mrd. €
Voraussichtlicher Anteil BIP Schweiz / BIP EU = BIP-Anteil in % (Eurostat 03.12.2024 zum BIP 2023)	4,81 %
Voraussichtlicher Programmbeitrag der Schweiz im Jahr 2027 gestützt auf BIP-Anteil	248,2 Mio. €
Rabatt auf Programmbeitrag gemäss EUPA (Protokoll 1 Titel 3 zu Erasmus+)	30 %
Voraussichtlicher Programmbeitrag der Schweiz im Jahr 2027 inklusive Rabatt	173,8 Mio. €
Angenommener Wechselkurs	1 CHF = 0,95 €
Voraussichtlicher Programmbeitrag (ohne Beteiligungsgebühr) in CHF	165,1 Mio. CHF
Beteiligungsgebühr (4 % des Programmbeitrags)	6,6 Mio. CHF
Voraussichtlicher Pflichtbeitrag Schweiz im Jahr 2027 für die Assoziierung an Erasmus+ (inkl. Beteiligungsgebühr)	171,7 Mio. CHF

Nationale Zusatzkosten (Betrieb der nationalen Agentur Movetia. Begleitmassnahmen und Non Erasmus+-Aktivitäten)

Nebst dem Pflichtbeitrag entstehen nationale Zusatzkosten, um den Betrieb der Agentur Movetia sowie die Umsetzung der Begleitmassnahmen sicherzustellen (s. Ziff. 2.8.2.2.2). Diese nationalen Zusatzkosten sind Bestandteil der Umsetzung von Erasmus+: Der entsprechende EU-Programmbeschluss sieht explizit vor, dass jedes assoziierte Land nebst dem Pflichtbeitrag auch nationale Mittel für die nationale Agentur und Begleitmassnahmen einsetzt. Zudem soll in einem beschränkten Rahmen weiterhin die Möglichkeit bestehen, Kooperationsprojekte mit Ländern ausserhalb von Erasmus+ (wie bspw. USA, UK) zu unterstützen (Non E+-Aktivitäten).

Die für die nationalen Aufwände im Jahr 2027 notwendigen Mittel betragen 15,8 Millionen Franken. Dies entspricht 9 % des Programmbeitrags der Schweiz. Zum Vergleich: Im Rahmen der BFI-Botschaft 2025-2028 wurden für die analogen Aufwände bei der «Schweizer Lösung» maximal 15 % des Kredits vorgesehen, was einem Betrag von 8,2 bis 10,3 Millionen pro Jahr entspricht. Die vorliegende Erhöhung gegenüber den gemäss BFI-Botschaft bereits vorgesehenen Mitteln erfolgt aus verschiedenen Gründen:

1. Das Volumen der verwalteten Programmmittel wächst im Jahr 2027 voraussichtlich deutlich gegenüber jenen Mitteln, die im Rahmen der «Schweizer Lösung» verwaltet wurden, da die Beteiligungsmöglichkeiten und Aktivitäten wesentlich breiter sind.
2. Die Erfordernisse der EU für die Programmimplementierung auf nationaler Ebene sind aufwändiger als jene für die «Schweizer Lösung» und erfordern mehr Mittel für die nationalen Begleitmassnahmen, sowohl zu Beginn einer Assoziierung als auch später im Betrieb der nationalen Agentur. Die Agentur kann so auf das Steuerungs- und Kontrollsystem von Erasmus+ vorbereitet werden.
3. Breit aufgestellte Begleitmassnahmen sind gerade in der Einstiegsphase wichtig, um für die Akteure im Bildungswesen einen attraktiven Rahmen für eine Beteiligung an Erasmus+-Projekten zu schaffen und dadurch eine hohe Ausschöpfung der auf EU-Ebene zur Verfügung stehenden Fördermittel zu erzielen.

Mögliche Veränderungen im Budgetbedarf

Bei der Berechnung der für eine Assoziierung notwendigen Mittel sind vor allem drei Faktoren mit Unsicherheit behaftet: 1) der Wechselkurs, 2) der BIP-Schlüssel und 3) die Entwicklung des EU-seitigen Budgets.

Da eine Frankenabwertung nicht ausgeschlossen werden kann, müssen bei einer mehrjährigen Assoziierung entsprechende Risiken abgedeckt werden. Im Falle der Assoziierung an Erasmus+ im Jahr 2027 besteht jedoch kein Wechselkursrisiko, da die Mittel für den Pflichtbeitrag durch die Bundestresorerie gleich nach dem Finanzierungsbeschluss des Parlaments abgesichert werden können.

Zudem bemisst sich der Schweizer Pflichtbeitrag nach dem Anteil des Schweizer BIP am BIP der EU-27 zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens. Der effektiv verwendete BIP-Anteil lässt sich jedoch zurzeit nicht verlässlich abschätzen. Ausgehend von der Annahme, dass der für 2023 provisorisch bei 4,81 % liegende BIP-Anteil bis zur effektiven Festlegung des Programmbeitrags um 10 % (auf 5,29 % BIP-Anteil) ansteigen könnte, würde der Pflichtbeitrag bis zu 17,2 Millionen Franken höher ausfallen.

Ebenso würde eine allfällige Aufstockung der Budgets auf EU-Ebene den Programmbeitrag als Anteil am jährlichen Programmbudget erhöhen. Eine Erhöhung des EU-Programmbudgets um 5 % würde zu einem Anstieg des Pflichtbeitrags um bis zu 8,6 Millionen Franken führen.

Der effektiv benötigte Betrag könnte somit um bis zu 25,8 Millionen Franken höher ausfallen als dies Mitte 2025 vorhersehbar war. Dies entspricht etwa 15 % des gesamten erwarteten Programmbeitrags. Dieser mögliche Mehrbedarf soll zum Zeitpunkt des Finanzierungsbeschlusses berücksichtigt werden.

Zusammenfassung

Die Assoziierung an Erasmus+ im Jahr 2027 wird über einen separaten Kredit finanziert werden. Die dafür erforderlichen Mittel von 187,5 Millionen CHF errechnen sich wie folgt (Beträge in Mio. CHF):

Schweizer Pflichtbeitrag für die Assoziierung an Erasmus+ (inkl. Beteiligungsgebühr)*	171,7
Nationale Zusatzkosten, aufgeteilt in:	15,8
- Betrieb der nationalen Agentur Movetia (6,1)	
- nationale Begleitmassnahmen (8,5)	
- Non Erasmus+-Aktivitäten (1,2)	
Total	187,5
Mögliche Veränderungen im Budgetbedarf bei Eintritt der Risiken (Höherer BIP-Anteil und höheres Erasmus+-Budget)	25,8

Ausfinanzierung der «Schweizer Lösung»

Für die Projekte, die im Rahmen der «Schweizer Lösung» gefördert werden, wurde in der BFI-Botschaft 2025-2028 ein Verpflichtungskredit genehmigt. Diese Projekte haben in der Regel überjährige Zahlungen zur Folge. Für die Ausfinanzierung der «Schweizer Lösung» werden voraussichtlich Zahlungen in der Höhe von 17,1 Millionen CHF im Jahr 2027, 9,4 Millionen CHF im Jahr 2028 und 4,7 Millionen CHF im Jahr 2029 notwendig sein.

2.8.7.3 Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassung

Die Assoziierung an den EU-Programmen wird durch nationale Begleitmassnahmen unterstützt, welche eine hohe und umfassende Beteiligung von Schweizer Akteuren sicherstellen sowie die inhaltliche Mitgestaltung der Programme und die Information darüber ermöglichen sollen. Sie umfassen im Wesentlichen folgende Massnahmen:

- Informations- und Beratungsangebote,
- Nationale Kofinanzierung von Schweizer Partnern für deren Beteiligung an Initiativen, Instrumenten und Projekten von gesamtschweizerischem Interesse oder wo eine solche Finanzierung erforderlich ist,
- Finanzierung des satzungsgemässen Mitgliedbeitrags bei F4E.

Die im Rahmen des Horizon-Pakets vorgesehenen Begleitmassnahmen sind in der entsprechenden Finanzierungsbotschaft ausführlich beschrieben. Für die Begleitmassnahmen zum Programm Erasmus+ siehe Ziffer 2.8.2.2.2.

2.8.7.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Programme der EU in den Bereichen Bildung und Forschung sind weltweit einzigartig, sowohl betreffend das finanzielle Volumen als auch betreffend die Breite der abgedeckten Themen und Aktivitäten. Für die Schweiz mit ihrer Lage im Zentrum Europas und der damit verbundenen starken Beziehung zu den benachbarten EU-Staaten sind diese Programme von grosser Bedeutung.

Eine Assoziierung ermöglicht die Teilnahme an momentan nicht zugänglichen, für die Schweiz relevanten Aktivitäten

Die Assoziierung an den EU-Programmen wird den Akteuren in der Schweiz die Möglichkeit bieten, sich grundsätzlich an mehr Projekten und Aktivitäten zu beteiligen. Beim Horizon-Paket sind im nicht-assozierten Drittstaatmodus nur rund 2/3 der Ausschreibungen zugänglich. Besonders vom Ausschluss betroffen sind insbesondere die exzellenzbasierten Einzelprojekte, bei welchen die Schweiz historisch regelmässig das erfolgreichste teilnehmende Land war. Die Assoziierung ermöglicht auch die Teilnahme an ITER und den meisten Aktivitäten des DEP, die für nicht assoziierte Drittstaaten nicht zugänglich sind, und die im Kontext der Digitalisierung und der Technologieentwicklung für die Schweiz wertvoll sind. Die Auswirkungen einer Nicht-Assoziierung werden ebenfalls in Ziffer 2.8.2.5 behandelt

Für die Details der Teilnahme an Erasmus+ und die Möglichkeiten von Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten, die sich der Schweiz bei einer Assoziierung eröffnen würden, wird auf Ziffer 2.8.2.4.2 verwiesen. Ohne eine Assoziierung sind für die Schweiz nur einzelne Aktivitäten ohne Einschränkungen zugänglich. Bei einigen anderen Aktivitäten ist der Zugang für Schweizer Partner eingeschränkt, d.h. Schweizer Organisationen und Institutionen können zwar teilnehmen, aber im Unterschied zu Institutionen aus Erasmus+-Programmländern haben sie weniger Rechte. Zu den Schlüsselaktivitäten im Mobilitätsbereich (Bsp. Studierendenmobilität) hat die Schweiz keinen Zugang, sie muss daher parallele Ersatzmassnahmen im Rahmen der «Schweizer Lösung» vorsehen. Für eine Vielzahl von weiteren relevanten Aktivitäten, zu denen die Schweiz gar keinen Zugang hat, besteht keine nationale Alternative.

Gemessen an ihrer Bedeutung lohnt sich die Teilnahme an den EU-Programmen

Internationale Forschungs- und Innovationsprogramme ermöglichen Projekte, die auf nationaler Ebene nicht durchführbar wären. Durch den internationalen Wettbewerb gewährleisten sie eine hohe Qualität der geförderten Projekte. Eine Studie der Europäischen Kommission schätzt eine 15 % höhere Forschungseffizienz der EU-Programme für Forschung und Innovation gegenüber rein national eingesetzten Fördermitteln.⁴⁸¹

⁴⁸¹ "Support for assessment of socio-economic and environmental impacts (SEEI) of European R&I programme – The case of Horizon Europe", European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Boitier, B., Le-Mouél, P., Zagamé, P., Ricci, A. et al., Publications Office of the European Union, 2018, www.data.europa.eu/doi/10.2777/038591.

Für das Horizon-Paket spricht historisch gesehen der finanzielle Rückfluss in die Schweiz in etwa den von der Schweiz bezahlten Pflichtbeiträgen.⁴⁸² Diese Balance ist auch für die laufende Programmgeneration zu erwarten, wobei für das Horizon Europe Programm, welches mit Abstand den höchsten Pflichtbeitrag nach sich zieht, ein automatischer Korrekturmechanismus greift, sollte die Schweiz signifikant weniger Mittel einwerben, als sie bezahlt hat.

Bei der administrativen Abwicklung der Programme kann die EU von Skaleneffekten profitieren und damit effizienter agieren als die Schweiz dies im Rahmen der Beteiligung im nicht-assoziierten Drittstaatmodus kann, in welchem die Finanzierung der Teilnahme via SBFI abgewickelt wird, beziehungsweise Ersatzausschreibungen durch nationale Förderorganisationen angeboten werden. Durch die Assoziierung am Horizon-Paket verkleinert sich der damit verbundene administrative Aufwand auf Bundesebene längerfristig erheblich.

Für Erasmus+ liegt eine möglichst enge Kooperation mit dem EU-Bildungsprogramm im Interesse des Schweizer BFI-Systems. Eine Assoziierung der Schweiz an Erasmus+ ermöglicht Schweizer Stakeholdern und Teilnehmenden eine umfassende Beteiligung an einer wesentlich grösseren Anzahl und Vielfalt an Programmaktivitäten, als dies im Rahmen der bisherigen «Schweizer Lösung» möglich ist. Die Rechtssicherheit des Zugangs ist dabei ebenso gewährleistet wie die Nutzung der etablierten Kooperationsnetzwerke und eingespielten Abläufe.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Budgetzuwachs auf 187,5 Millionen Franken für die Beteiligung an Erasmus+ ist notwendig, um das Niveau an Fördermitteln zu erzielen, welches die EU mit ihrem Programmbudget während der Zeit erreicht hat, in der sich die Schweiz indirekt als Drittstaat am Programm beteiligt hat. Dieser Niveauunterschied ist auf mehrere Gründe zurückzuführen. Im Jahr 2014, dem ersten Jahr der indirekten Beteiligung nach der Vollasoziiierung von 2011 – 2013, lagen die Mittel für die «Schweizer Lösung» wesentlich tiefer als das Budget, das die Schweiz bei einer Vollasoziiierung hätte beitragen müssen. Hinzu kommt, dass sich das Budget für die «Schweizer Lösung» zwar im Zeitraum von 2014 bis 2027 verdoppelte, das EU-Programmbudget im selben Zeitraum jedoch praktisch eine Verdreifachung erfuhr. Nicht zuletzt trägt auch der gestiegene BIP-Anteil der Schweiz am BIP der EU (von knapp 3 % im Jahr 2014 auf knapp 5 % im Jahr 2023) zum Anstieg des Pflichtbeitrags bei. Diese immer grösser werdende Kluft gilt es auszugleichen und damit die Anschlussfähigkeit der Schweiz am europäischen Bildungsraum zu sichern.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat überzeugt, dass der Einsatz der entsprechenden Bundesmittel erforderlich und verhältnismässig ist sowie eine lohnende Investition in den BFI-Standort Schweiz darstellt (zur Bedeutung der Schweizer Beteiligung an Erasmus+ s. Ziff. 2.8.2.4.2). Auch wenn verlässliche Quantifizierungen der

⁴⁸² Siehe «Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen und Initiativen für Forschung und Innovation: Zahlen und Fakten 2023», abrufbar unter www.sbf.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung.

Wirkung von Bildungsinvestitionen schwierig sind, ist der Wert der Bildung als Motor für die Wettbewerbsfähigkeit als langfristige Investition in die sozio-ökonomische Zukunft eines Landes unbestritten.

2.8.7.5 Umsetzungsfragen

2.8.7.5.1 Verordnung zur Beteiligung der Schweiz an den BFI-Programmen der Europäischen Union

Für das Horizon-Paket regelt die Verordnung vom 20. Januar 2021 über die Massnahmen für die Beteiligung der Schweiz an den Programmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation (FIPBV⁴⁸³) alle nötigen Elemente auf Schweizer Seite für die Umsetzung. Dies gilt für alle möglichen Teilnahme-Modi der Schweiz (Vollasoziiierung, Teilasoziiierung und Drittstaat-Modus).

Für die Teilnahme an Erasmus+ liegen die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung aller möglichen Teilnahme-Modi der Schweiz (Vollasoziiierung als Programmland, «Schweizer Lösung» als Drittland) mit dem 2022 totalrevidierten Bundesgesetz⁴⁸⁴ sowie der entsprechenden Verordnung⁴⁸⁵ vor. Auch für die Umsetzung der nationalen Begleitmassnahmen (inklusive Betrieb der nationalen Agentur) sind in den bestehenden Rechtsgrundlagen sämtliche notwendigen Vorgaben vorhanden.

2.8.7.5.2 Umsetzung der Programme auf europäischer und nationaler Ebene

Die Bestandteile des Horizon-Pakets werden bei einer Assoziiierung direkt durch die Europäische Kommission respektive durch die von ihr beauftragten Exekutivagenturen umgesetzt. Dies beinhaltet insbesondere die Evaluation von eingereichten Projekten, die Förderentscheide und Ausstellung von Verträgen, die Finanzierung während der Projektlaufzeit und die Überprüfung der Zwischen- und Schlussberichte sowie allfällige Audits. In diesem Sinn stellen sich keine Vollzugsfragen auf nationaler Ebene.

Im Programm Erasmus+ wird ein Teil der Aktivitäten wie beim Horizon-Paket direkt durch die Europäische Kommission respektive durch die von ihr beauftragten Exekutivagenturen umgesetzt. Dazu stellen sich keine Vollzugsfragen auf nationaler Ebene.

Der überwiegende Teil des Programmbudgets von Erasmus+ wird jedoch von nationalen Agenturen implementiert. Die entsprechenden Prozeduren und Regelungen sind im Programmabschluss⁴⁸⁶ sowie den ausführenden Erlassen des Programms Erasmus+ festgehalten. Dazu gehört einerseits das Verwaltungs- und Prüfsystem, das die Grundsätze des Kontrollsystems sowie die Rechte und Pflichten der Europäischen Kommission, der nationalen Behörde, der nationalen Agentur und der unabhängigen

⁴⁸³ SR 420.126

⁴⁸⁴ SR 414.51

⁴⁸⁵ SR 414.513

⁴⁸⁶ Verordnung (EU) 2021/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Einrichtung von Erasmus+, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013, ABl. Nr. L 189 vom 28.5.2021, S. 1.

Prüfstelle definiert (Art. 26-31 Programmbeschluss Erasmus+). Auf Schweizer Seite werden diese Aufgaben weitgehend von der nationalen Agentur Movetia wahrgenommen werden, welche das entsprechende Akkreditungsverfahren bis zur Assoziierung am 01.01.2027 durchlaufen wird. Sie wird auch die Vorgaben gemäss Programmleitfaden, Leitfaden für die nationalen Agenturen und den jährlichen Arbeitsprogrammen für Erasmus+ umsetzen.

2.8.7.5.3 Interessensvertretung der Schweiz

Gemäss dem EUPA erhält die Schweiz mit der Assoziierung Zugang zu Programmgremien, Fachgremien und weiteren Netzwerken der jeweiligen Programme. Dies ermöglicht die Interessensvertretung der Schweiz auf EU-Ebene, inklusive Mitentwicklung sowie Ausgestaltung der Programme und ihrer Ausschreibungen. Die Koordination und grösstenteils auch die Wahrnehmung dieser Interessensvertretung werden durch das SBFI geleistet.

2.8.8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Die Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm Erasmus+ im Jahr 2027 wird mit Artikel 1 des Umsetzungserlasses beantragt.

Gemäss Absatz 1 beträgt der Verpflichtungskredit 187,5 Millionen Franken.

Absatz 2 regelt die Aufteilung auf die verschiedenen Verpflichtungskredite. Der grösste Teil soll für Pflichtbeiträge für die Assoziierung an Erasmus+ gemäss EUPA eingesetzt werden (171,7 Millionen). Für nationale Zusatzkosten, namentlich den Betrieb der nationalen Agentur und weitere Begleitmassnahmen, ist ein Budget von 15,8 Millionen Franken vorgesehen.

2.8.9 Auswirkungen des Paketelements

2.8.9.1 Auswirkungen auf den Bund

Eine Assoziierung an die EU-Programme für Bildung, Forschung und Innovation ist für den Standort Schweiz von hoher Bedeutung. Wie in Ziffer 2.8.2 ausgeführt, wird damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Forschung und Innovation gestärkt sowie die Standortattraktivität für forschungsstarke Unternehmen erhöht und gefestigt. Für die Attraktivität der Hochschulen im Wettbewerb um die besten Forschenden und Studentinnen und Studenten ist die internationale Vernetzung und der Zugang zur prestigeträchtigen Exzellenzförderung zentral. Gleichzeitig stellt die Förderung von internationalen Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten einen wichtigen Pfeiler der Schweizer Bildungspolitik dar. Diese Aktivitäten tragen einerseits zur Aneignung und Entwicklung von arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen bei. Andererseits ermöglichen sie Bildungsinstitutionen und -organisationen den Auf- und Ausbau von Netzwerken, den Transfer von Wissen und die Entwicklung von gemeinsamen Strategien und Bildungsangeboten. Insgesamt tragen Mobilität und Kooperationen in Bildung und Forschung zur internationalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweiz bei.

2.8.9.1.1 **Finanzielle Auswirkungen**

Während das EUPA die Rahmenbedingungen für eine Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen grundsätzlich festlegt, wird die Beteiligung an den jeweiligen Programmgenerationen in Protokollen zum EUPA definiert. EU-seitig wird über die Weiterführung der einzelnen Programme und ihr jeweiliges Budget im Rahmen der Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen MFF entschieden.

Die Schweiz hat mit jeder Programmgeneration die Möglichkeit, sich für oder gegen die Teilnahme an Programmen, bei denen eine Teilnahme von Drittländern vorgesehen ist, zu entscheiden. Längerfristige Abschätzungen zu den finanziellen Auswirkungen des EUPA sind daher mit Unsicherheiten behaftet. Es werden nachfolgend nur Programme aufgeführt, bei welchen im Rahmen des Pakets Schweiz–EU eine Assoziierung vorgesehen ist. Vor jeder neuen Programmgeneration muss für alle geplanten Teilnahmen ein Finanzierungsbeschluss der eidgenössischen Räte vorliegen.

Nachstehend wird die Beteiligung an den Programmen des Horizon-Pakets und Erasmus+ behandelt. Für die Beteiligung an EU4Health sei auf Ziffer 2.13.9 verwiesen.

Finanzielle Auswirkungen einer Assoziierung an das Horizon-Paket

Aktuelle Programmgeneration 2021-2027: Die finanziellen Folgen des Horizon-Pakets teilen sich in zwei Hauptkategorien auf: a) Kosten für die Teilnahme an den einzelnen Programmen und Initiativen sowie b) nationale Begleitmassnahmen. Mit dem Bundesbeschluss zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Horizon-Paket 2021-2027⁴⁸⁷ hat das Parlament am 16. Dezember 2020 bereits die notwendigen Mittel beschlossen und insgesamt 6,2 Milliarden Franken für diese Beteiligung zur Verfügung gestellt. Diese Mittel⁴⁸⁸ teilen sich wie in Tabelle 2.8.9.1 (1) dargestellt auf.

Tabelle 2.8.9.1 (1) Für die Teilnahme am Horizon-Paket 2021-2027 vorgesehene Verpflichtungskredite. Alle Angaben in Mio. CHF

Teilnahme am Horizon-Paket 2021-2027	5'422,6
Nationale Begleitmassnahmen	116,8
Reserve	614,0
Total	6153,4

Aufgrund der Nicht-Assoziierung 2021-2024 hat der Bundesrat jährlich Übergangsmassnahmen mit einem Maximalvolumen von gesamthaft 2,5 Milliarden CHF beschlossen; der vom Parlament bewilligte Verpflichtungskredit sah die Verwendung der Mittel in dieser Form im Falle einer ausbleibenden Assoziierung bereits vor. Da-

⁴⁸⁷ BBI 2021 73

⁴⁸⁸ Annahmen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Finanzierungsbotschaft zur Teilnahme am Horizon-Paket 2021-2027. Wechselkurs: 1,10 Franken/Euro, BIP-Schlüssel von 5,1 % für Horizon Europe, Euratom und DEP und von 4,2 % für ITER.

mit stehen von den ursprünglich vorgesehenen 5,4 Milliarden Franken noch 2,9 Milliarden CHF für Pflichtbeiträge für die Beteiligung an Horizon Europe, am Euratom-Programm, dem Programm Digital Europe und ITER in den Jahren 2025-2027 zur Verfügung.

Zahlungsseitig sind im Finanzplan 2026-2028 die Übergangsmassnahmen eingestellt, die bei einer jährlichen Fortsetzung bis zum Ende der momentanen Programmgeneration ohne Assoziierung nötig wären. Mit der Assoziierung an das Horizon-Paket wird stattdessen ein jährlicher Pflichtbeitrag für die betroffenen Elemente des Horizon-Pakets fällig. Dieser wird im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses bereitgestellt. Gleichzeitig werden die mit den Übergangsmassnahmen 2021-2024 bewilligten Projekte bis zu ihrem Abschluss ausfinanziert. Diese Kosten werden voraussichtlich bis circa 2035 in abnehmendem Volumen anfallen. Die übrigen Mittel können für die jährlichen Pflichtbeiträge eingesetzt werden. In der Tabelle 2.8.9.1 (2) sind die für die Beteiligung am Horizon-Paket zahlungsseitig vorgesehenen Mittel bis zum Ende der Laufzeit der momentanen Programmgeneration dargestellt.

Tabelle 2.8.9.1 (2) Für die Teilnahme am Horizon-Paket notwendige Mittel für die verbleibenden Programmjahre 2025-2027. Alle Angaben in Mio. CHF.

	2025	2026	2027
Pflichtbeiträge und Ausfinanzierung Übergangsmassnahmen			
Übergangsmassnahmen gemäss Voranschlag 2025 und Finanzplan 2026-2028	481,0	522,1	563,1
Ausfinanzierung Übergangsmassnahmen 2021-2024	481,0	269,2	241,7
Pflichtbeitrag Total*	642,1	645,3	635,8
- <i>Horizon Europe</i>	610,3	576,0	571,3
- <i>Euratom-Programm</i>	13,1	13,2	13,8
- <i>Digital Europe</i>	18,7	17,9	20,7
- <i>ITER</i>	-	38,3	30,1
Mehrbelastung Bundeshaushalt	642,1	392,4	314,4
Nationale Begleitmassnahmen			
Mittel gemäss Finanzplan 2026-2028	18,0	18,1	19,0

* Annahme: BIP-Schlüssel von 4.81 % (basierend auf dem BIP 2023, gemäss Eurostat-Daten vom 03.12.2024). Wechselkurs von 1 CHF = 0.97 EUR für 2025 (vgl. Nachtrag I 2025⁴⁸⁹) und 1 CHF = 0.95 EUR für 2026 und 2027.

Aufgrund der Nicht-Assoziierung der Schweiz in den Jahren 2021-2024 und der damit verbundenen projektweisen Finanzierung haben sich gewichtige Verschiebungen in den jährlichen Zahlungen ergeben: Den in diesen Jahren nicht ausbezahlten Pflichtbeiträgen (mit entsprechenden jährlichen Kreditresten) stehen nun punktuelle Finanzierungsspitzen in den ersten Jahren der Assoziierung gegenüber, weil sich hier die Ausfinanzierung bestehender Projekte und die erneuten Pflichtbeiträge an die EU kumulieren.

Finanzieller Rückfluss an den Bund: Der Einsatz der staatlichen Mittel für die Beteiligung der Schweiz am Horizon-Paket erlaubt es auch Bundesämtern und vom Bund getragenen Förderinstitutionen, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen und Fördermittel aus Brüssel zu erhalten. Dies ist vor allem für in der Forschung aktive Bundesämter (wie z. B. das Bundesamt für Energie, das Bundesamt für Umwelt oder das Bundesamt für Landwirtschaft) relevant. Beim Vorgängerprogramm Horizon 2020 wurden von Einheiten der zentralen Bundesverwaltung insgesamt 83 Projektbeteiligungen mit einer Fördersumme von rund 32,8 Millionen Franken bewilligt.

Weitere finanzielle Auswirkungen: Die Abwicklung der projektweisen Beteiligung aus den Übergangsmassnahmen 2021-2024 ist nicht nur mit einem personellen Mehraufwand verbunden (vgl. Ziff. 2.8.9.1.2), sondern erfordert auch eine zweckmässige Informatiklösung. Im Zusammenhang mit der Teilassoziiierung am Vorgängerprogramm Horizon 2020 hat das SBFI bereits eine Projektdatenbank entwickelt, die diese Prozesse mit maximaler Effizienz ermöglicht. Der Betrieb und die Wartung dieser Datenbank muss weiterhin sichergestellt sein. Entsprechende Mittel werden über das Globalbudget des SBFI finanziert und werden somit nicht mit dieser Botschaft beantragt.

Zukünftige Programmgenerationen im Bereich Forschung und Innovation: Eine Assoziierung der Schweiz an den nächsten Programmgenerationen ist prinzipiell möglich und angedacht, vorbehältlich den von Seiten der EU definierten Beteiligungsmöglichkeiten für Drittstaaten. Die finanziellen Auswirkungen dieser zukünftigen Beteiligungen sind jedoch mit grösseren Unsicherheiten behaftet. Einerseits ist die Ausgestaltung der nächsten Programmgeneration noch unklar, andererseits ist EU-seitig der finanzielle Rahmen noch nicht definiert. Unabhängig davon unterliegen zukünftige Beteiligungen in jedem Fall gesonderten Finanzierungsbeschlüssen der eidgenössischen Räte.

Finanzielle Auswirkungen einer Beteiligung an Erasmus+

Die Assoziierung an Erasmus+ erfordert im Vergleich zur aktuellen «Schweizer Lösung» zusätzliche finanzielle Ressourcen – sowohl beim Bund als auch bei der nationalen Agentur Movetia.

⁴⁸⁹ Abrufbar unter www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Nachtragskredite.

Aktuelle Programmgeneration: Die im Finanzplan 2026-2028 enthaltenen Mittel dienen der Umsetzung der «Schweizer Lösung» für Erasmus+, der Finanzierung des Betriebs der nationalen Agentur sowie der Begleitmassnahmen. Im Falle einer Assoziierung an Erasmus+ wird über den Kredit für die «Schweizer Lösung» nur noch die Ausfinanzierung jener Projekte gedeckt, die im Rahmen der «Schweizer Lösung» verpflichtet wurden und nach 2026 weiterlaufen. Da für diese Ausfinanzierung im Jahr 2027 voraussichtlich lediglich 17,1 Millionen Franken benötigt werden und sich dieser Bedarf in den Folgejahren bis 2029 etwa halbieren wird, entsteht in diesem Kredit ein Minderaufwand, der den effektiven Mehraufwand für eine Assoziierung im Jahr 2027 etwas reduzieren wird. Für die aktuelle Programmgeneration 2021-2027, die Kosten für den Schweizer Pflichtbeitrag und nationale Zusatzkosten (für Begleitmassnahmen und den Betrieb der nationalen Agentur) vorsieht, wird der gesamte Mehraufwand im Zusammenhang mit einer Assoziierung an Erasmus+ im Jahr 2027 anfallen. Die nachfolgenden Tabellen fassen einerseits die momentan vorgesehenen Mittel im Rahmen der «Schweizer Lösung» (Tabelle 2.8.9.1 (3)) sowie die voraussichtlichen Mehrkosten einer Assoziierung (Tabelle 2.8.9.1 (4)) zusammen.

Tabelle 2.8.9.1 (3): Vorgesehene Mittel für die Umsetzung der «Schweizer Lösung», in Mio. CHF [gemäss Finanzpolitischer Standortbestimmung vom Februar 2025]

2026	2027	2028
54,5	57,9	61,5

Tabelle 2.8.9.1 (4): Voraussichtliche Zahlungen im Jahr 2027 im Falle einer Assoziierung an Erasmus+ (in Mio. CHF)

Schweizer Pflichtbeitrag für die Assoziierung an Erasmus+ (inkl. Beteiligungsgebühr)*	171,7
Nationale Zusatzkosten (Betrieb der nationalen Agentur Movetia und Begleitmassnahmen)	15,8
Total	187,5
Ausfinanzierung der «Schweizer Lösung»	17,1
Abzüglich Finanzplan 2027 (Minderaufwand)	57,9
Mehrbelastung Bundeshaushalt	146,7

* Annahme BIP-Anteil Schweiz am BIP EU-27: 4.81 % (basierend auf dem BIP 2023, gemäss Eurostat-Daten vom 03.12.2024), Wechselkurs 1 EUR = 0.95 CHF. Mögliche Veränderungen dieser Parameter sowie des Erasmus+-Gesamtbudgets auf EU-Ebene könnten den Budgetbedarf um bis zu 25,8 Millionen Franken erhöhen (s. Ziff. 2.8.7.2).

Für die Assoziierung an Erasmus+ wird ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 187,5 Millionen Franken benötigt, aufgeteilt in folgende Verpflichtungskredite: (1)

Schweizer Pflichtbeitrag für die Beteiligung an Erasmus+ und (2) nationale Zusatzkosten (s. Ziff. 2.8.7.2).

Zukünftige Programmgenerationen: Analog zum Horizon-Paket dauert die aktuelle Programmgeneration Erasmus+ bis Ende 2027. Eine Assoziierung der Schweiz an die Folgegeneration ist möglich, vorbehaltlich der Ausgestaltung der Programme und der Beteiligungsmöglichkeiten für Drittstaaten seitens EU. Die finanziellen Auswirkungen einer solchen Beteiligung sind mit grösseren Unsicherheiten behaftet. Ausgestaltung und Umfang der nächsten Programmgeneration ab 2028 hat die EU noch nicht definiert. Eine zukünftige Beteiligung unterliegt in jedem Fall gesonderten Finanzierungsbeschlüssen der eidgenössischen Räte.

2.8.9.1.2 Personelle Auswirkungen

Personalaufwand für die Beteiligung am Horizon-Paket

Die Assoziierung am Horizon-Paket sowie die Ausfinanzierung der Übergangsmassnahmen 2021–2024 haben einen befristeten Mehrbedarf an Stellen zur Folge.

Der unbefristete Personalbestand des zuständigen Ressorts ist darauf ausgelegt, die Interessensvertretung der Schweiz in den Programmkomitees und Netzwerken auf EU-Ebene wahrzunehmen. Die Forschungsprogramme funktionieren mehrheitlich mit detaillierten Ausschreibungen, die von Programmkomitees definiert und verabschiedet werden. Diese setzen sich aus Ministerialvertreterinnen und -vertretern der EU-Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten zusammen, die sich regelmässig in Brüssel treffen. Es ist auch Aufgabe dieser Programmkomitees, die korrekte Implementierung der Programme zu überwachen. Dazu kommen übergreifende Strategiekomitees zur Ausrichtung des Europäischen Forschungsraums. Das SBFI stellt durch den Einsitz in diesen Komitees sicher, dass die Interessen der Schweiz umfassend und kohärent vertreten werden. Diese Aufgaben werden vom unbefristeten Stellenetat von 10.7 VZÄ abgedeckt.

Während der Nicht-Assoziierung in den Jahren 2021-2024 hat das SBFI nationale Übergangsmassnahmen umgesetzt. Daraus resultierten rund 2500 Beteiligungen an Projekten, welche bis zu ihrem Abschluss weiterbetreut werden müssen. Diese Betreuung umfasst die wissenschaftliche und finanzielle Berichterstattung, um den effizienten und korrekten Einsatz der Fördermittel sicherzustellen. Aufgrund der durchschnittlichen Projektdauer und der erwarteten Verlängerung von Projekten wird sich diese Aufgabe bis ins Jahr 2035 hinziehen.

Für die Abwicklung der Übergangsmassnahmen wurden zusätzliche, befristete Stellen bewilligt, in der Annahme einer auf die Jahre 2021 und 2022 beschränkten Nicht-Assoziierung und dass die durch den Wegfall von Arbeiten in Verbindung mit der Interessensvertretung freiwerdenden Ressourcen ebenfalls für die Umsetzung der Übergangsmassnahmen eingesetzt werden können. Mit der Nicht-Assoziierung am Horizon-Paket in den Jahren 2021-2024 fallen nun etwa doppelt so viele Projekte an als in der ursprünglichen Planung des Stellenetats vorgesehen. Ebenso wird sich die Ausfinanzierung der Projekte nun länger hinziehen als ursprünglich angenommen. Mit der vorläufigen Anwendung des EUPAs müssen ab 2026 die unbefristeten VZÄ

wieder vollumfänglich die Arbeiten im Zusammenhang mit der Assoziierung abdecken und stehen nicht mehr für die Begleitung der Übergangsmassnahmen zur Verfügung.

Für die Umsetzung der Übergangsmassnahmen 2021/2022 wurden ursprünglich insgesamt fünf zusätzliche, befristete VZÄ vorgesehen, aufgeteilt auf die wissenschaftliche und finanzielle Betreuung der Projekte. Dadurch, dass der Bund nun doppelt so lange Übergangsmassnahmen durchführt, und mit der vollumfänglichen Assoziierungsorientierung der Ressourcen aus den unbefristeten VZÄ, werden zusätzliche befristete Stellen notwendig. Der Bedarf fällt dabei mit vier zusätzlichen befristeten VZÄ tiefer aus, als dies bei der Einführung der Übergangsmassnahmen noch der Fall war: einerseits aufgrund des gestaffelten Beginns der Projekte und andererseits aufgrund zusätzlich verschlankter Prozesse beim SBFI. Dabei sollen die bestehenden befristeten Stellen weitergeführt werden. Bis Ende 2029 sind somit konstant neun VZÄ zur Betreuung der Übergangsmassnahmen mit einem Finanzvolumen von 2,5 Milliarden vorgesehen.

Der Ressourcenbedarf sinkt, sobald die meisten Projekte aus der Direktfinanzierung zum Abschluss kommen. Dies wird ab 2030 teilweise der Fall sein, wobei der Abschluss der letzten Projekte im Jahr 2035 erwartet wird. Damit sind ab 2036 keine zusätzlichen Stellen mehr notwendig.

Eine Übersicht über den Bestand und den personellen Mehrbedarf wird in Tabelle 2.8.9.1 (5) gegeben.

Personalaufwand für eine Beteiligung an Erasmus+

Die heute bestehenden Aufgaben des Bundes für die Steuerung und Weiterentwicklung der nationalen Förderpolitik bleiben auch bei einer Assoziierung an Erasmus+ erhalten und absorbieren voraussichtlich denselben Ressourcenaufwand wie bisher. Dazu gehören die Mandatierung, Steuerung und Überwachung der nationalen Agentur sowie von weiteren Projektträgern für die national abgegoltenen Aufgaben (Betrieb und Begleitmassnahmen). Darüber hinaus muss die Weiterentwicklung der rechtlichen und finanziellen Grundlagen der Förderpolitik (Finanzierungsbotschaften, periodische Revisionen der rechtlichen Grundlagen) sichergestellt werden. Daneben fallen die Durchführung von Analysen, Expertisen, Studien und Evaluationen zur Förderpolitik im selben Umfang wie bisher an. Nur einzelne Steuerungsaufwände auf operativer Ebene fallen beim SBFI bei einer Assoziierung weg (Verfügungen für Projekte).

Die mit der Assoziierung verbundenen, aufwändigeren Aufsichtspflichten auf nationaler Ebene und die politisch-strategischen Koordinationsaufgaben auf europäischer Ebene erfordern zusätzliche personelle Ressourcen. Erstens muss der Bund über eine nationale Behörde (SBFI) die Aufsicht über die nationale Agentur und die unabhängige Prüfstelle wahrnehmen sowie auch die regelmässige Berichterstattung an die Europäische Kommission sicherstellen. Zweitens vertritt die Schweiz als an Erasmus+ assoziiertes Land neu ihre Interessen in den Programmkomitees und Fachgremien sowie in verschiedenen Netzwerken auf EU-Ebene. Mit der Assoziierung einher gehen auch hochrangige politische Treffen im Bereich Bildung auf europäischer Ebene.

Drittens eröffnet sich dem SBFI als nationale Behörde mit der Assoziierung die Möglichkeit, an zentral verwalteten Programmaktivitäten teilzunehmen, welche die Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit betreffen. Diese Beteiligungen stützen die Ziele der internationalen BFI-Strategie, die Schweiz als führenden Bildungsstandort in Europa zu positionieren. Einzelne Aktivitäten können an interne und externe Akteure (z.B. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Kantone, Verbände, Agenturen) delegiert werden; Oberaufsicht und Vertretung in den zentralen Programm- und Fachgremien müssen jedoch durch das SBFI wahrgenommen werden.

Für die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben wird eine Vollzeitstelle benötigt. Die Aufgaben umfassen einerseits die Aufsichtsaktivitäten über die Verwaltung des Programms auf nationaler Ebene durch die nationale Agentur (Umsetzung des Arbeitsprogramms gemäss Vereinbarung, ordnungsgemässe Verwaltung der Mittel, verwendete Ressourcen, Risikomanagement, erreichte Resultate/Wirkung) sowie die jährliche Berichterstattung an die Europäische Kommission über diese Tätigkeiten. Andererseits muss die nationale Behörde die Aufsicht über die Arbeit der unabhängigen Prüfstelle wahrnehmen. Dies beinhaltet das Abschiessen einer Vereinbarung mit der unabhängigen Prüfstelle und die Überprüfung der Erfüllung der entsprechenden Anforderungen während des gesamten jährlichen Prüfungsverfahrens (Planungsphase, am Ende der Rechnungsprüfung sowie am Ende der Prüfung der Managementerklärung der nationalen Agentur). Zudem muss das SBFI die Empfehlungen an die nationale Agentur nachverfolgen, die im Rahmen der jährlichen Managementklärungen und bei der sogenannten Ex-ante Konformitätsbewertung durch die Europäische Kommission festgestellt wurden, sowie die Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen.

Die Wahrnehmung der Interessensvertretung auf EU-Ebene beinhaltet die Teilnahme an politisch-strategischen Treffen auf Ebene der Minister und Generaldirektoren (mindestens sechs bis acht Treffen pro Jahr, jeweils im Rahmen der halbjährigen EU-Präsidentschaften), an den Sitzungen des Programmkomitees (rund vier pro Jahr) sowie an den Treffen der EU-Fachgremien für die jeweiligen Bildungsbereiche (rund zehn neue Gremien mit je vier Treffen pro Jahr). Für die Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung dieser Treffen sowie für die Teilnahme an den Projekten der Leitaktion 3 werden zwei Vollzeitstellen benötigt.

Die für diese Aufgaben (Interessenvertretung auf EU-Ebene, Aufsicht über die Agentur, Berichterstattung an EU) notwendigen zusätzlichen Ressourcen belaufen sich damit auf drei Vollzeitäquivalente. Tabelle 2.8.9.1 (5) gibt einen Überblick über die im Finanzplan 2026-2028 enthaltenen sowie die im Falle einer Assoziierung ab 2027 zusätzlich benötigten Personalressourcen. Diese Stellen sollen unbefristet sein, damit das SBFI diese Aufgaben bei einer weiteren Assoziierung der Schweiz in der nächsten Programmgeneration 2028 – 2034 weiterhin wahrnehmen kann. Vorbehalten bleiben die entsprechenden Finanzierungsbeschlüsse des Parlaments.

Übersicht personeller Mehrbedarf für die Beteiligung an den BFI-Programmen

Die nachstehende Tabelle weist den personellen Mehrbedarf für die Beteiligung an der laufenden Programmgeneration sowie die nachfolgende Programmgeneration aus.

Während der Bedarf für die laufende Programmgeneration in den beiden vorhergehenden Abschnitten detailliert ausgewiesen wurde, sind der Umfang und die Beteiligungsmöglichkeiten bei zukünftigen Programmen noch unklar. Es ist jedoch anzunehmen, dass weder die Budgets noch die Komplexität der Programme erheblich sinken werden. Allfällige Deltas zum hier ausgewiesenen Bedarf würden, falls relevant, in den Finanzierungsbotschaften für die Teilnahmen an den entsprechenden Programmen ausgewiesen werden.

Tabelle 2.8.9.1 (5): Übersicht über die bestehenden unbefristeten und befristeten Stellen sowie die im Zusammenhang mit der Assoziierung ans Horizon-Paket und Erasmus+ beim SBFI zusätzlich benötigten Stellen (befristet oder unbefristet)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032 - 2035
Horizon-Paket							
Bestand unbefristete Stellen	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
Bestand (in VZÄ)							
Bestand befristete Stellen (in VZÄ)	9,0	9,0	7,0	7,0	7,0	5,0	0,0
Zusätzliche befristete Stellen oder Weiterführung befristete Stellen (VZÄ)	4,0	4,0	6,0	6,0	4,0	3,0	5,0
Total VZÄ	23,7	23,7	23,7	23,7	21,7	18,7	15,7
Erasmus+							
Bestand unbefristete Stellen (in VZÄ)	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Zusätzliche unbefristete Stellen bei Assoziierung ab 2027 (in VZÄ)	-	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Total Mehrbedarf							

Total zusätzli- che VZÄ	4,0	7,0	9,0	9,0	7,0	6,0	8,0
Mehrkosten in CHF	720 00 0	1 260 0 00	1 620 0 00	1 620 0 00	1 260 0 00	1 080 0 00	1 440 0 00

Für die Berechnung wurde mit CHF 180 000 pro Vollzeitstelle inkl. Arbeitgeberbeiträge gerechnet. Die Arbeitsplatzkosten von CHF 12 000 pro Person und pro Jahr wurden nicht aufgerechnet.

Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird. Da infolge der Assoziierung – mit Ausnahme der Übergangsmassnahmen, deren Begleitung voraussichtlich 2035 abgeschlossen sein wird – keine Aufgaben wegfallen, ist eine Verzihtsplanung erforderlich. Ergänzend ist bei der Ressourcensteuerung zu prüfen, in welchen Bereichen über den Entwicklungsrahmen im Eigenbereich des Bundes zusätzliche Finanzmittel zuzuteilen sind.

2.8.9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Horizon-Paket

Die Assoziierung an die EU-Programme für Forschung und Innovation hat keine direkten Auswirkungen auf städtische Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Alle Schweizer Regionen profitieren indirekt durch die Möglichkeit, Projekte durchzuführen bzw. Forschungsbeiträge zu akquirieren. Damit haben besonders Regionen mit Hochschulen, Forschungsinstituten und innovativen Unternehmen Vorteile von der Teilnahme am Horizon-Paket. Eine erfolgreiche Beteiligung an den Programmen stärkt zudem die Reputation der Teilnehmenden und ihrer Region. Kantone und Gemeinden können auch direkt an Forschungs- und Innovationsprojekten teilnehmen und entsprechende Mittel akquirieren.

Erasmus+

Beim Programm Erasmus+ steht der Zugang zu geförderten Aktivitäten Einzelpersonen sowie Institutionen und Organisationen aus allen Landesteilen offen. Die geförderten Aktivitäten und die zur Verfügung stehenden Fördermittel kommen insbesondere kantonalen Bildungsinstitutionen in der Schul-, Berufs- und Hochschulbildung zugute.

2.8.9.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Horizon-Paket

Die Teilnahme am Horizon-Paket ermöglicht der Schweiz und der Schweizer Wirtschaft eine enge und kompakte Anbindung an internationale Forschungs Kooperationen. Damit bietet sich die Möglichkeit, grenzüberschreitende Projekte, Partnerschaften und Netzwerke zu realisieren, die durch nationale Förderinstrumente nicht im gleichen Umfang abgedeckt werden können. Diese Anbindung stärkt die Schweiz im

globalen Wettbewerb um Ressourcen, Ideen und Kooperationen und damit ihre Bedeutung im Bereich Forschung und Innovation. Die EU-Programme für Forschung und Innovation fördern alle Teile der Wertschöpfungskette von der Grundlagenforschung bis hin zur Markteinführung. Mit einer Assoziierung an den EU-Programmen werden der Zugang zu deren Förderinstrumenten und damit auch die Vernetzung mit dem Ausland vereinfacht. Besonders KMU und Startups erhalten durch die Assoziierung an die EU-Programme Zugang zu Einzelfördermitteln und Beteiligungskapital zur Entwicklung von Innovationen bis zur Marktreife. Schweizer Unternehmen werden von der vollständigen Einbindung der Schweiz in den Europäischen Innovationsrat (EIC) profitieren, und gleichzeitig werden kollaborative Projekte zur Erreichung der Marktreife neuer Technologien gefördert.

Laut einer Befragung im Auftrag des SBFI von Ende 2018 führen Projektbeteiligungen oft zu Umsatzsteigerungen und Unternehmensgründungen (vgl. Bericht des SBFI «Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen 2019»).⁴⁹⁰ Fast jede zweite Projektbeteiligung durch Schweizer Unternehmen resultiert in einem Patent, und zwei von drei Projekten entwickeln marktnahe innovative Produkte. Auch die Teilnahme an ITER bietet Chancen für Schweizer Unternehmen in der Entwicklung von bahnbrechenden Technologien. So haben Schweizer Unternehmen zwischen 2014 und 2020 Verträge im Gesamtwert von 215 Millionen Franken erhalten.

Für Arbeitnehmende und Konsumenten hat eine Beteiligung an den Forschungsprogrammen ebenfalls positive Auswirkungen: Im Durchschnitt entsteht pro Projektbeteiligung ein neuer Arbeitsplatz in der Schweiz. Daneben führen vor allem angewandte Forschungsprojekte zur Entwicklung neuer Dienstleistungen oder Produkte, zu Patenten und zur Gründung von Startups.

Die Beteiligung an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation steigert die Wettbewerbsfähigkeit und Exzellenz des Standorts Schweiz, da Projekte im internationalen Wettbewerb eingeworben werden müssen. Konkret wurden während der Laufzeit des Vorgängerprogramms Horizon 2020 1 819 Projektbeteiligungen (260 pro Jahr) von Unternehmen umgesetzt, fast 70 % davon von Startups und KMU.⁴⁹¹ Dies erhöht auch den nationalen Wettbewerb und macht den Standort attraktiver für innovative Unternehmen. Langfristig sollte die gesteigerte Innovation die Produktivität positiv beeinflussen.

Eine von Ecoplan 2025 im Auftrag des SECO erstellte Studie analysierte die langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen Verträge I auf das Schweizer BIP und bestätigte den erheblichen Nutzen dieser Abkommen.⁴⁹² Der Wegfall von Projekten im Rahmen des Horizon-Pakets mindert die Effizienz und Attraktivität der

⁴⁹⁰ Abrufbar unter: www.sbf.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung.

⁴⁹¹ Siehe Publikation «Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen und -Initiativen für Forschung und Innovation: Zahlen und Fakten 2023», abrufbar unter: www.sbf.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung.

⁴⁹² www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Grundlagen für die Wirtschaftspolitik.

Schweizer F&I, was zu einem Qualitätsverlust führt. Beim Einsatz von gleichen finanziellen Mitteln wird geschätzt, dass im Jahr 2045 das BIP bei einer Nicht-Assoziierung um 0,18 % tiefer läge als bei einer Assoziierung.

Bei einer Nicht-Assoziierung an das Horizon-Paket würde insbesondere die Einzelprojektförderung wegfallen. Die Auswirkungen hat eine Studie von BSS Volkswirtschaftliche Beratung im Auftrag des SBFI untersucht.⁴⁹³ Die Studie stellt fest, dass die Teilnahme an den EU-Einzelförderprojekten aufgrund des hohen Wettbewerbs und der internationalen Kooperationsmöglichkeiten mit einem hohen Renommee für die Schweizer Forschenden, wie auch für Forschungseinrichtungen, KMU und Start-ups verbunden ist. Ohne eine Assoziierung ist es für den Schweizer Forschungsplatz schwieriger, Spitzenforschende zu rekrutieren und zu halten.

Erasmus+

Eine Assoziierung an Erasmus+ stärkt die Politik des Bundes und der Kantone zur Förderung von internationaler Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung. Dies trägt zur Erreichung der gemeinsamen bildungspolitischen Ziele von Bund und Kantonen aus dem Jahr 2023 bei, wonach Austausch und Mobilität in der Bildung verankert und auf allen Bildungsstufen gefördert werden.⁴⁹⁴

Die Schweizer Unternehmen profitieren davon, dass auf dem Arbeitsmarkt besser ausgebildete Fachkräfte verfügbar sind, unter anderem mit breiteren Sprach-, Fach- und Sozialkompetenzen. Die Förderung der Mobilität dient auch dem Arbeitskräftepotential: Einerseits sammeln Mobilitätsteilnehmende aus allen Bildungsbereichen (z.B. Studierende, Berufslernende, Auszubildende, etc.) aus der Schweiz wertvolle Auslandserfahrungen, andererseits lernen ausländische Mobilitätsteilnehmende Bildungssystem, Gesellschaft und Arbeitsmarkt der Schweiz kennen.

Für Arbeitnehmende schlagen sich die erweiterten Kompetenzen in einer besseren Beschäftigungsfähigkeit sowie in besseren Löhnen nieder.

Die Standortattraktivität wird verbessert, indem die Schweiz auf europäischer Ebene und in internationalen Netzwerken als qualitativ hochstehender Bildungsstandort wahrgenommen wird. Weitere positive Auswirkungen einer Assoziierung an Erasmus+ sind die Teilhabe an der Weiterentwicklung von qualitativ hochstehenden und innovativen Bildungsangeboten sowie die verstärkte Vernetzung der Schweizer Bildungsakteure und -institutionen im europäischen Bildungsraum (s. Ziff. 2.8.2).

2.8.9.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Horizon-Paket

Die EU-Förderpolitik für Forschung und Innovation zielt darauf ab, eine innovative und ressourcenschonende Wirtschaft zu fördern und dadurch gesellschaftlichen Nutzen zu schaffen. Die Auswirkungen auf Gesellschaft, Umwelt und Wissenschaft sind

⁴⁹³ Abrufbar unter: www.sbfi.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung > Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Beteiligung.

⁴⁹⁴ www.sbfi.admin.ch > Bildung > Bildungsraum Schweiz > Bildungszusammenarbeit Bund – Kantone > Gemeinsame Grundlagen > Chancen optimal nutzen.

schwer messbar, doch die Förderung von Forschung über alle Bereiche hinweg führt zu neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen in den unterschiedlichsten Forschungsbereichen. Forschungsergebnisse werden zudem genutzt, um neue politische Strategien und Massnahmen zu entwickeln, die am Ende auch der Gesellschaft zugutekommen. Horizon Europe fördert den Transfer von Forschungsergebnissen in die Öffentlichkeit sowie den Austausch zwischen Wissenschaft und Gesellschaft. Das Programm Digital Europe beispielsweise soll Unternehmen, Bürger und öffentliche Verwaltungen mit digitaler Technologie und den entsprechenden Kompetenzen ausstatten. Damit werden zentrale Herausforderungen in den Bereichen digitale Technologie und Infrastruktur angegangen, um die digitale Wettbewerbsfähigkeit und kritische digitale Kapazitäten zu fördern.

Ein weiteres Ziel der EU-Programme ist die Stärkung der Geschlechtergleichstellung in der Forschung sowie die Förderung akademischer Karrieren. Horizon Europe und andere Initiativen legen besonderen Wert auf diese Themen, indem sie beispielsweise gezielt in Ausschreibungen den Miteinbezug von Gleichstellungsfragen im Forschungsinhalt einfordern und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis in Projekten und Evaluationsgremien anstreben.

Erasmus+

Die Chancengerechtigkeit ist ein Grundpfeiler des Programms Erasmus+. Im Rahmen des Programms werden Menschen mit geringeren Chancen und Organisationen, die mit diesen Zielgruppen arbeiten, Instrumente und Ressourcen zur Verfügung gestellt, um die Hürden für die Teilnahme an Programmaktivitäten abzubauen. Eine Assoziierung der Schweiz eröffnet einem breiten Spektrum von Organisationen und Institutionen Zugang zu europäischen Fördermitteln. Auch werden durch die Massnahmen mehr Personen erreicht, die aufgrund von Behinderungen, gesundheitlichen Einschränkungen oder sozio-ökonomischen Faktoren geringere Chancen auf eine erweiterte Bildung haben. Dies leistet einen Beitrag zur Verringerung von Benachteiligungen und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

2.8.9.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Horizon-Paket

Der Umweltaspekt spielt mit der angestrebten gleichzeitigen Förderung von Digitalisierung und Nachhaltigkeit (der sogenannten «Twin Transition»), dem «Green Deal» (dem Plan der EU, bis 2050 klimaneutral zu werden) und dem Link zu den «Sustainable Development Goals» (SDGs, 17 globale Ziele der Vereinten Nationen zur Förderung von Frieden, Wohlstand und Umweltschutz) eine wichtige Rolle in den Prioritäten der EU-Programme für Forschung und Innovation. In Horizon Europe sollen 35 % des Budgets die Erreichung der Klimaziele unterstützen, indem in sämtlichen Bereichen von Horizon Europe durch einen systemorientierten Ansatz Forschung zu sauberer Energie, nachhaltiger Ressourcennutzung, sauberem Wasser, Boden und Luft sowie zum Erhalt der Umwelt gefördert wird. Ein besonderer Schwerpunkt wird in den Programmbereichen „Klima, Energie und Mobilität“ sowie „Lebensmittel und natürliche Ressourcen“ gesetzt. Das Euratom-Programm und ITER tragen langfristig ebenso zu den Bemühungen um eine nachhaltige Dekarbonisierung der Wirtschaft

bei. Einerseits wird die Entwicklung von verschiedenen Anwendungen der Nukleartechnologien (Energieerzeugung, Strahlenschutz, Abfallentsorgung oder auch Nuklearmedizin) gefördert und andererseits werden Technologien für die Nutzung von Fusion als Energiequelle erforscht. Das Programm Digital Europe will mit der Vorzeigeanitiative „Destination Earth“ ein hochpräzises digitales Modell der Erde (digitalen Zwilling) entwickeln, mit dem sich Naturphänomene, Gefahren und die damit verbundenen menschlichen Aktivitäten modellieren, überwachen und simulieren lassen.

Die Schweiz wird durch ihre Beteiligung am Horizon-Paket zur globalen Agenda 2030 und zu nationalen Zielen wie nachhaltiger Ressourcennutzung und Klimaschutz beitragen.

Erasmus+

Erasmus+ ist auf europäischer Ebene ein wichtiges Instrument für die Förderung von Kompetenzen in nachhaltiger Entwicklung. Projekten, die der Entwicklung entsprechender Kompetenzen, Methoden und Innovationen dienen, wird Vorrang eingeräumt. Dadurch werden auch entsprechende Ziele der Schweizer BFI-Politik zugunsten des Standorts Schweiz gestärkt.

2.8.10 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.8.10.1 Verfassungsmässigkeit des Abkommens

Das EUPA stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)⁴⁹⁵, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist die Bundesversammlung für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG⁴⁹⁶ und Art. 7a Abs. 1 RVOG⁴⁹⁷). Beim EUPA handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist.

So enthält das EUPA in Artikel 12 Absatz 13 Verpflichtungen für die Schweiz zur Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO). Die Schweiz hat diese Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwar schon auf Grund von Artikel 1 Absatz 3^{ter} des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1); die völkerrechtliche Verpflichtung dazu ist aber eine neue Pflicht, die nicht durch die Kompetenzdelegation an den Bundesrat in Artikel 31 FIFG und Artikel 8 BIZMB gedeckt ist. Zusätzlich liegt auch keine formelle Gesetzesgrundlage für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat vor, um das Protokoll für EU4Health abzuschliessen.

⁴⁹⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR **101**.

⁴⁹⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, SR **171.10**.

⁴⁹⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR **172.010**.

Schliesslich handelt es sich beim EUPA auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Das EUPA ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.8.10.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Die Kompetenz des Bundes im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung stützt sich auf Artikel 54 BV und Artikel 66 BV. Der Bund und die Kantone fördern gemäss Artikel 61a Absatz 1 BV die Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Finanzierungsbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 BV. Nach Artikel 7 BIZMB werden die Mittel als Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskredite jeweils für mehrere Jahre bewilligt. Die gesetzliche Grundlage für die Ausgaben bildet Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und c BIZMB.

2.8.10.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das EUPA und die Protokolle regeln die Teilnahme der Schweiz an Programmen der EU.

Es bestehen keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die im Konflikt mit der Beteiligung der Schweiz an den Massnahmen der EU im Bereich Forschung und Innovation (Horizon Europe, Euratom-Programm, ITER, Programm Digital Europe) stehen.

Ebenso bestehen keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die im Konflikt mit einer Assoziierung der Schweiz an Erasmus+ stehen würden.

Des Weiteren bestehen keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die im Konflikt mit dem Protokoll «EU4Health» stehen.

2.8.10.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁹⁸ (ParlG) sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Das EUPA enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Es handelt sich insbesondere um Artikel 12 Absatz 13 EUPA, der die Schweiz zur Zusammenarbeit mit der europäischen Staatsanwaltschaft EPPO verpflichtet. Der Bundesbeschluss über die

⁴⁹⁸ SR 171.10

Genehmigung des Abkommens untersteht deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV (siehe aber die Varianten unter 4.1).

2.8.10.5 Vorläufige Anwendung

Der Bundesrat hat am 09. April 2025 die vorläufige Anwendung des EUPA beschlossen. Sollte die Unterzeichnung bis am 15. November 2025 erfolgen, wird das EUPA rückwirkend ab dem 1. Januar 2025 vorläufig angewendet. Sollte sie später stattfinden, würde das EUPA ab dem 1. Januar 2026 vorläufig angewendet.

Nach Artikel 7b Absatz 1 RVOG⁴⁹⁹ kann der Bundesrat bei völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten. Artikel 152 Absatz 3^{bis} Buchstabe a ParlG⁵⁰⁰ verlangt, dass der Bundesrat die zuständigen Kommissionen konsultiert, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet, dessen Abschluss durch die Bundesversammlung genehmigt werden muss. Nach Artikel 7b Absatz 1^{bis} RVOG und Artikel 152 Absatz 3^{ter} ParlG verzichtet der Bundesrat auf die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags, wenn sich die zuständigen Kommissionen beider Räte dagegen aussprechen.

Die Voraussetzungen der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz sowie der besonderen Dringlichkeit sind in Ziffer 2.8.2 detailliert dargelegt und sind aus Sicht des Bundesrates zusammengefasst aus folgenden Gründen erfüllt:

Die rückwirkende vorläufige Anwendung ist im Interesse der Schweiz. Die EU kann damit Förderverträge mit Schweizer Forschenden abschliessen, die sich bei den Ausschreibungen 2025 im Rahmen der laufenden Übergangsregelung zur Programmteilnahme erfolgreich um EU-Förderbeiträge bei Horizon Europe, beim Euratom-Programm und beim Programm Digital Europe beworben hatten. Die vorläufige Anwendung hat zur Folge, dass die Schweiz bei diesen Programmen als assoziiert gilt. Sie sollte möglichst noch im Jahr 2025 beginnen, damit Schweizer Forschende, die sich für die Ausschreibungen dieses Jahres erfolgreich um Finanzhilfen der EU beworben haben, auch tatsächlich von der EU finanziert werden können.

Für ITER gilt die vorläufige Anwendung ab 1. Januar 2026. Damit können sich Schweizer Akteure erneut an dem Bau und der Weiterentwicklung dieser Forschungsinfrastruktur beteiligen. Die Schweizer Beteiligung an ITER soll die Entwicklung einer hochmodernen Industriekette im Bereich der Kernfusion in der Schweiz ermöglichen. Die Beteiligung an der Bauphase ist dabei von entscheidender Bedeutung, so dass die Wiederaufnahme der Beteiligung dank der vorläufigen Anwendung nach fünf Jahren Unterbrechung absolut dringend ist. Darüber hinaus wird es den Schweizer Akteuren ermöglicht, sich an der Ausarbeitung des Zeitplans für die wissenschaftliche Nutzung der Infrastruktur zu beteiligen.

⁴⁹⁹ SR 172.010

⁵⁰⁰ SR 171.10

Eine Beteiligung der Schweiz an Erasmus+ ist im EUPA ab 1. Januar 2027 vorgesehen. Ein zeitlicher Vorlauf ist notwendig, damit die Teilnahme der Schweizer Institutionen und Organisationen an Projekten der Programmausschreibungen 2027 sichergestellt ist und das nationale Implementationssystem ein halbes Jahr vor dem Programmeinstieg akkreditiert werden kann.

Im EUPA wird vereinbart, die vorläufige Anwendung bis längstens Ende 2028 weiterzuführen. Sollte das EUPA im Rahmen des Pakets Schweiz-EU vom Parlament oder vom Volk nicht genehmigt werden, wird der Bundesrat der EU das Ende der vorläufigen Anwendung mitteilen müssen. Der Zeitpunkt der Beendigung der vorläufigen Anwendung wird vom Bundesrat beschlossen werden, sobald ein allfälliger ablehnender Beschluss des Parlaments ergangen ist, beziehungsweise wenn das Datum der Volksabstimmung, aus welcher sich allenfalls ein ablehnendes Resultat ergeben könnte, feststeht. Dabei wird der Bundesrat die Situation der Gesuchstellenden für EU-Beiträge mitberücksichtigen. Die EU sollte die zum Zeitpunkt einer Nicht-Genehmigung bereits bezahlten Pflichtbeiträge der Schweiz noch in geordneter Weise für den Abschluss der Verträge für das entsprechende Programmjahr mit Schweizer Forschenden verwenden können. Dafür ist es notwendig, dass das EUPA noch für eine bestimmte Zeit über das Datum einer allfälligen Nicht-Genehmigung hinaus vorläufig angewendet wird. Für die Schweiz sollen nach einer Nichtgenehmigung keine neuen finanziellen Verpflichtungen mehr entstehen.

Eine Teilnahme an EU4Health während der vorläufigen Anwendung des EUPA ist nicht vorgesehen.

Der Bundesrat wird die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat vor der vorläufigen Anwendung anhören (Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG).

2.8.10.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungslass

2.8.10.6.1 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterstehen die Pflichtbeiträge zu Horizon Europe der Ausgabebremse. Dies wurde im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 16. Dezember 2020 dargelegt. Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen die beantragten Mittel für die Assoziierung an Erasmus+ der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

2.8.10.6.2 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Gemäss Artikel 64 Absatz 1 BV fördert der Bund in politischer Hauptverantwortung die wissenschaftliche Forschung und Innovation⁵⁰¹. Gemäss Artikel 61a Absatz 1 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird mit der Beteiligung der Schweiz am Horizon-Paket und am Programm Erasmus+ nicht geändert.

⁵⁰¹ Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Band XI, Markus Metz, Rz. 13.

2.8.10.6.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)⁵⁰² verpflichtet den Bundesrat, sämtliche Subventionen mindestens alle sechs Jahre zu überprüfen und dem Parlament über die Ergebnisse dieser Prüfung Rechenschaft abzulegen. Die Rechenschaftsablage findet teils im Rahmen von Botschaften, mit denen der Bundesrat dem Parlament mehrjährige Finanzbeschlüsse oder Änderungen bestehender Subventionsbestimmungen beantragt, teils in der Staatsrechnung statt. Die Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes bei der Beteiligung am Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe, am neuen Programm Digital Europe sowie am Euratom-Programm und ITER unterliegt dem sechsjährigen Überprüfungszyklus. Zuletzt hat der Bundesrat im Rahmen der Staatsrechnung 2018 (Band 1, Ziff. A55)⁵⁰³ und der Staatsrechnung 2024⁵⁰⁴ Bericht erstattet. Über die Beteiligungen an Erasmus+ wird der Bundesrat voraussichtlich erstmals im Jahr 2030 Bericht erstatten, unter der Voraussetzung, dass die Schweiz auch an der nächsten Programm-Generation 2028 – 2034 assoziiert ist.

⁵⁰² Bundesgesetz über die Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

⁵⁰³ Abrufbar unter: www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Staatsrechnung.

⁵⁰⁴ Abrufbar unter www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Staatsrechnung.

2.9 Weltraum

2.9.1 Zusammenfassung

Ziel des EUSPA-Abkommens ist es, die langfristige Teilnahme der Schweiz an der Agentur der EU für das Weltraumprogramm (*European Union Agency for the Space Programme*, EUSPA) sicherzustellen. Das Abkommen ergänzt das unbefristete Kooperationsabkommen vom 18. Dezember 2013⁵⁰⁵ über die europäischen Satellitennavigationsprogramme (GNSS-Kooperationsabkommen), welches seit dem 1. Januar 2014 vorläufig angewendet wird.

Die EUSPA ist die operative Agentur für das EU-Weltraumprogramm und seiner Komponenten – darunter das Satellitennavigationsprogramm Galileo, das «Europäische geostationäre Navigationssystem» (*European Geostationary Navigation Overlay Service*, EGNOS) und das Erdbeobachtungsprogramm Copernicus. Die Aufgaben der Agentur bestehen darin, zur Durchführung des EU-Weltraumprogramms beizutragen, die Sicherheit seiner Komponenten zu gewährleisten sowie marktfähige Anwendungen zu entwickeln, mit denen zuverlässige, sichere und geschützte weltraumbezogene Dienste bereitgestellt werden können. Die Europäische Weltraumorganisation (*European Space Agency*, ESA), bei welcher die Schweiz Mitglied ist, führt ebenfalls einen wichtigen Teil des Weltraumprogramms der EU durch⁵⁰⁶. Alle Komponenten des EU-Weltraumprogramms stellen sicher, dass Europa seine Unabhängigkeit gegenüber den Systemen der USA, Russlands und Chinas wahren kann, was insbesondere in einer von geopolitischer Instabilität und globalen Krisen geprägten Welt von entscheidender Bedeutung ist und wovon auch die Schweiz profitiert.

Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen des GNSS-Kooperationsabkommens bereits an vielen der an die EUSPA delegierten Aufgaben, ohne jedoch Zugang zu relevanten Informationen betreffend den operativen Betrieb und die Weiterentwicklung der Komponenten des EU-Weltraumprogramms zu haben. Mit dem EUSPA-Abkommen soll diese Informationslücke geschlossen werden. Bei der Entwicklung der Komponenten des EU-Weltraumprogramms stehen wichtige Schritte an, beispielsweise die Einführung von Authentifizierungsdiensten und die Inbetriebnahme des hochsicheren öffentlichen regulierten Dienstes (*Public Regulated Service*, PRS) von Galileo, der ausschliesslich staatlich autorisierten Nutzenden zugänglich und deshalb insbesondere für Behörden oder Organisationen mit höheren Sicherheitsanforderungen (beispielsweise Blaulichtorganisationen, Nachrichtendienste, Armee und Grenzschutz) zentral ist. Viele dieser Richtungsentscheide werden von der EUSPA massgeblich mitbestimmt. Die Teilnahme an der EUSPA ist eine Vorgabe der EU für den Zugang zum PRS.

Das EUSPA-Abkommen regelt die wesentlichen technischen Aspekte sowie die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Es erlaubt der Schweiz eine Teilnahme an den Aktivitäten der Agentur, die sich auf Programmkomponenten beziehen, für die ein entsprechendes Kooperationsabkommen besteht. Es sieht den Zugang zum Verwaltungsrat und zum Gremium für die Sicherheitsakkreditierung vor, jedoch ohne Stimmrecht, da dieses den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Im Gegenzug zu den

⁵⁰⁵ SR 0.741.826.8

⁵⁰⁶ SR 0.425.09

gewährten Rechten beteiligt sich die Schweiz auf der Basis eines vom Bruttoinlandprodukt (BIP) abhängigen Berechnungsschlüssels anteilmässig an der Finanzierung der EUSPA.

Das EUSPA-Abkommen wird – wie das GNSS-Kooperationsabkommen – auf unbeschränkte Zeit abgeschlossen, kann jedoch von beiden Vertragsparteien unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist aufgelöst werden. Eine allfällige vorläufige Anwendung des Abkommens ist ab dem 1. Januar 2026 möglich, wenn die Unterzeichnung vor dem 1. Juli 2026 erfolgt. Findet sie nach dem 30. Juni 2026 statt, erfolgt die allfällige vorläufige Anwendung ab dem 1. Januar des Folgejahres.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des EUSPA-Abkommens.

2.9.2 Ausgangslage

2.9.2.1 Die europäischen Satellitennavigationsprogramme

Mitte der 1990er Jahre lancierten die ESA und ihre Mitgliedstaaten, darunter die Schweiz, in Abstimmung und Kooperation mit der EU zwei Programme für den Aufbau und Betrieb eines eigenständigen europäischen Satellitennavigationssystems Galileo sowie des europäischen geostationären Navigationssystems EGNOS. Die Schweiz hat diese Programme im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der ESA von Anfang an unterstützt und daran teilgenommen. Seit 2008 liegt die Gesamtverantwortung dieser Programme ausschliesslich bei der EU. Die ESA ist an der Weiterentwicklung beteiligt.

Bei Galileo handelt es sich um ein globales Navigationssatellitensystem (*Global Navigation Satellite System*, GNSS), welches als zivile und unabhängige Alternative zu den militärischen GNSS der USA (*Global Positioning System*, GPS), Russlands (GLONASS) sowie Chinas (Beidou) konzipiert wurde. Das System besteht aus einer Konstellation von Satelliten und einem weltweiten Netz von Bodenstationen. Galileo bietet seit 2016 Geolokalisationsdienste an.

EGNOS ist ein ziviles regionales Satellitennavigationssystem, das aus mehreren geostationären Satelliten und einem Netz von Bodenstationen in Europa und Nordafrika besteht. Seit dessen Inbetriebnahme im Jahre 2011 verbessert das System die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Satellitensignale des amerikanischen GPS sowie in einer späteren Phase auch des europäischen Galileo.

Die europäischen GNSS-Programme nehmen bereits heute in verschiedenen Bereichen der Satellitennavigationstechnologie – beispielsweise bei der Signalpräzision und -zuverlässigkeit – eine internationale Vorreiterrolle ein und werden diese voraussichtlich mit der Bereitstellung weiterer Dienste noch ausbauen können.

2.9.2.2 Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen

Die Schweiz hat mit der EU das unbefristete GNSS-Kooperationsabkommen abgeschlossen. Dieses regelt die Teilnahme der Schweiz an den europäischen GNSS-Programmen Galileo und EGNOS.

Das GNSS-Kooperationsabkommen wird seit dem 1. Januar 2014 vorläufig angewendet. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens hängt vom Abschluss der jeweiligen internen Genehmigungsverfahren und von der entsprechenden Notifikation der Vertragsparteien ab. Nicht nur die EU, sondern auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien, was das Inkrafttreten verzögert hat. Im Jahr 2024 hat der letzte ausstehende EU-Mitgliedstaat seine internen Verfahren zur Ratifizierung abgeschlossen. Dadurch kann die EU ihr Ratifizierungsverfahren ebenfalls durchführen. Seitens Schweiz sind alle erforderlichen Prozesse abgeschlossen.

Das GNSS-Kooperationsabkommen sieht vor, dass die Schweiz in den Gremien der Programme ohne Stimmrecht Einsitz nimmt. Die Schweiz nimmt seit Beginn der vorläufigen Anwendung aktiv an den Sitzungen des GNSS-Programmausschusses teil. Sie wird im Rahmen dieses Gremiums über die Entwicklung der Programme informiert und kann ihre Einschätzungen einbringen. Zusätzlich trifft sich die Schweiz in der Regel mindestens einmal jährlich mit der Europäischen Kommission in einem Gemischten Ausschuss, um Fragen betreffend das GNSS-Kooperationsabkommen zu klären.

Mit der Teilnahme an den europäischen GNSS-Programmen trägt die Schweiz aktiv zum Aufbau und Betrieb von Galileo und EGNOS bei. Sie sichert sich dadurch den Zugang zu den Signalen beziehungsweise Diensten der europäischen Systeme. Das GNSS-Kooperationsabkommen gewährt der schweizerischen Industrie ausserdem Zugang zu den Ausschreibungsverfahren für Aufträge im Zusammenhang mit Galileo und EGNOS. Im Gegenzug beteiligt sich die Schweiz gemäss einem vom BIP abhängigen Finanzierungsschlüssel an den eingegangenen Verpflichtungen der GNSS-Programme.

Im Weiteren sieht das GNSS-Kooperationsabkommen das Recht der Schweiz zur Teilnahme an der EUSPA (bis Mai 2021: *European GNSS Agency*, GSA) und den Zugang zum hochsicheren öffentlichen regulierten Galileo-Dienst PRS vor. Die Modalitäten dieser Teilnahme beziehungsweise des Zugangs müssen in zwei separaten Zusatzabkommen geregelt werden.

Mit dem EUSPA-Abkommen sowie dem anschliessend auszuhandelnden Abkommen über den Zugang zum PRS wird die schweizerische Teilnahme – wie im GNSS-Kooperationsabkommen vorgesehen – vervollständigt.

2.9.2.3 Die Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm

Die EUSPA mit Sitz in Prag nimmt innerhalb des Weltraumprogramms der EU eine bedeutende Rolle ein.

Die EUSPA wurde 2021 durch die Verordnung (EU) 2021/696⁵⁰⁷ als Nachfolgerorganisation der GSA eingerichtet. Die GSA war verantwortlich für die Programmsi-

⁵⁰⁷ Verordnung (EU) 2021/696 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Einrichtung des Weltraumprogramms der Union und der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 912/2010, (EU) Nr. 1285/2013 und (EU) Nr. 377/2014 sowie des Beschlusses Nr. 541/2014/EU, ABl. L 170 vom 12.5.2021, S. 69.

cherheit, die Sicherheitsakkreditierung sowie die Bereitstellung der Dienste der beiden GNSS-Programme Galileo und EGNOS. Mit der Einrichtung der EUSPA wurden das Tätigkeitsfeld und der Zuständigkeitsbereich der Agentur auf weitere Komponenten des EU-Weltraumprogramms – darunter das Erdbeobachtungsprogramm Copernicus, die staatliche Satellitenkommunikationsinfrastruktur (*European Union Governmental Satellite Communications*, GOVSATCOM), die als Basis für die Konstellation *Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite* (IRIS²) dient, sowie das Weltraumlageerfassungsprogramm *Space Situational Awareness* (SSA) – ausgeweitet. Die EUSPA ist somit die operative Agentur aller Komponenten des EU-Weltraumprogramms und zuständig für den Betrieb, die Instandhaltung und den Schutz der Infrastruktur. Sie beteiligt sich an der Weiterentwicklung der Programmkomponenten und der von ihnen bereitgestellten Dienste und nachgelagerten Anwendungen.

Die EUSPA wird operativ von einer Exekutivdirektorin oder einem Exekutivdirektoren geleitet. Für die strategische Führung ist der Verwaltungsrat zuständig. Die wichtige Aufgabe der Sicherheitsakkreditierung aller Komponenten des EU-Weltraumprogramms erfolgt durch das agenturinterne Gremium für die Sicherheitsakkreditierung. Der Verwaltungsrat und das Gremium für die Sicherheitsakkreditierung setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten, verschiedener Gremien der EU sowie von Drittstaaten (ohne Stimmrecht) zusammen.

Die Kernaussagen der EUSPA werden durch einen jährlichen Beitrag aus dem Haushalt der EU sowie festgelegten Beiträgen von teilnehmenden Drittstaaten finanziert. Diese Ausgaben setzen sich aus Personal-, Verwaltungs-, Betriebs- und Infrastrukturkosten der Agentur zusammen.

Die zusätzlichen Aufgaben, die der EUSPA durch die Europäische Kommission übertragen werden – sogenannte delegierte Aufgaben, dazu zählt beispielsweise der operative Betrieb von Galileo und EGNOS – werden zweckgebunden ebenfalls aus dem Haushalt der EU finanziert. An diesen delegierten Aufgaben beteiligt sich die Schweiz im Rahmen des GNSS-Kooperationsabkommens bereits.

2.9.2.4 Verhandlungen 2018/2019

Der Bundesrat beabsichtigte, die Verhandlungen über die schweizerische Teilnahme an der EUSPA – beziehungsweise an ihrer Vorgängeragentur GSA – unmittelbar nach Unterzeichnung des GNSS-Kooperationsabkommens aufzunehmen. Erste Gespräche über die Modalitäten der Teilnahme an der GSA fanden kurz nach Vorliegen des entsprechenden Verhandlungsmandats der EU im Jahr 2018 statt. Für die Schweiz galt das Verhandlungsmandat vom 9. März 2009 (siehe Ziffer 2.9.3.2).

Unter der Federführung des Bundesamts für Strassen (ASTRA) wurden die Verhandlungen Schweiz-intern in einer Arbeitsgruppe und einem entsprechenden Entscheidungsgremium vorbereitet. Gemäss dem schweizerischen Verhandlungsmandat wirkte die Abteilung Europa (ehemals die Direktion für europäische Angelegenheiten, DEA) des Staatssekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (STS-EDA) als «mitverantwortliche Unterhändlerin» mit. Ebenfalls in die Arbeiten miteinbezogen wurden das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und das Bundesamt für Rüstung (armasuisse).

Nach mehreren informellen technischen Gesprächen fand am 8. November 2018 eine erste Verhandlungsrunde in Brüssel statt. Im Nachgang konnten sich beide Seiten im März 2019 auf einen Abkommensentwurf einigen.

Die Paraphierung des Abkommensentwurfs wurde dann allerdings seitens EU mit Verweis auf die offenen institutionellen Fragen blockiert. Aus demselben Grund konnten die Verhandlungen über eine Teilnahme der Schweiz am PRS bisher nicht aufgenommen werden.

2.9.2.5 *Common Understanding*

Das *Common Understanding* hielt fest, dass Verhandlungen über die Umsetzung und damit die Weiterentwicklung des bereits bestehenden GNSS-Kooperationsabkommens wieder aufgenommen werden können.

2.9.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

2.9.3.1 Zielsetzung

Ziel des EUSPA-Abkommens ist die Sicherstellung der Teilnahme der Schweiz an der EUSPA. Hierzu regelt es die wesentlichen technischen Aspekte sowie die Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien.

Die Teilnahme der Schweiz an der EUSPA muss im Zusammenhang mit der Beteiligung der Schweiz an den Programmkomponenten Galileo und EGNOS des EU-Weltraumprogramms betrachtet werden. Das EUSPA-Abkommen ist eine Komplettierung des unbefristeten GNSS-Kooperationsabkommens und soll der langfristigen Sicherstellung der Investition der Schweiz in die EU-Infrastrukturprojekte Galileo und EGNOS dienen.

Eine Nichtbeteiligung an der EUSPA hätte für die Schweiz eine grosse Tragweite. Der voraussetzungsfreie Zugang zum PRS ist den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten. Drittstaaten können nur mittels eines Abkommens Zugang erhalten und Verhandlungen über den Zugang zum PRS werden von der EU an eine Teilnahme an der EUSPA geknüpft. Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist der Zugang zum PRS für die Schweiz von besonderem Interesse. Beim PRS handelt es sich um einen Dienst, der ausschliesslich staatlich autorisierten Nutzenden zugänglich und deshalb insbesondere für Behörden oder Organisationen mit höheren Sicherheitsanforderungen (beispielsweise Blaulichtorganisationen, Nachrichtendienste, Armee und Grenzschutz) zentral ist. PRS ist besonders robust und vollständig verschlüsselt, um die Kontinuität des Dienstes in nationalen Notfällen oder Krisensituationen zu gewährleisten. PRS kann die Nutzenden insbesondere vor zwei Bedrohungen schützen: Schutz vor Manipulation des Signals (*Spoofing*) und Schutz vor Störung des Signals (*Jamming*). Mit Hilfe von PRS können die Resilienz und Abwehrfähigkeiten der Schweiz verbessert, die Funktionsfähigkeit von kritischen Sektoren der Infrastruktur bei Störungen sichergestellt und die Robustheit der Gesellschaft gegenüber Bedrohungen erhöht werden.

2.9.3.2 Verhandlungsmandat

Für die Verhandlungen über die Teilnahme der Schweiz an der EUSPA gilt das Verhandlungsmandat vom 9. März 2009, das schweizerischerseits die Verhandlungen zum GNSS-Kooperationsabkommen und zur Teilnahme an der GSA freigegeben hat.

Am 27. Februar 2008 definierte der Bundesrat die EU-Programme Galileo und EGNOS als eines der prioritären Dossiers für eine Vertiefung der Beziehungen mit der EU. Der vertragliche Einbezug der Schweiz sollte schrittweise erfolgen, da gewisse relevante EU-Rechtstexte noch nicht verabschiedet waren. Das Mandat enthielt deshalb die Verhandlungsdirektiven für den Abschluss eines ausbaufähigen Erstabkommens – das GNSS-Kooperationsabkommen – welches nun mit dem EUSPA-Abkommen ergänzt werden soll.

2.9.3.3 Verhandlungsverlauf

Nach Abschluss der exploratorischen Gespräche Ende Oktober 2023 konnten die Verhandlungen zur Teilnahme der Schweiz an der EUSPA im Rahmen des Pakets Schweiz–EU wieder aufgenommen werden.

Der Abkommensentwurf aus den Verhandlungen von 2018/2019 konnte in grossen Teilen übernommen werden. Insbesondere die unbefristete Teilnahme an der EUSPA – analog zum GNSS-Kooperationsabkommen – und die vorläufige Anwendung konnten sichergestellt werden.

Das Schweizer Verhandlungsmandat vom 9. März 2009 bezog sich auf die bereits erläuterten Aktivitäten der GSA (siehe Ziffer 2.9.2.3). Da sich die Agentur zur EUSPA weiterentwickelt und dies die Ausweitung ihrer Aktivitäten auf weitere Komponenten des EU-Weltraumprogramms mit sich gebracht hatte, konnte das Mandat dementsprechend nicht im vormals angedachten Umfang umgesetzt werden. In Anbetracht dieser Tatsache musste die Schweiz für die Sicherstellung ihrer Teilnahme an den Aktivitäten der EUSPA bezogen auf die Komponenten Galileo und EGNOS ihre finanzielle Beteiligung auf die im Mandat nicht vorgesehenen Programmkomponenten der EUSPA (Copernicus, GOVSATCOM und SSA) ausweiten.

Die EU sieht für Drittstaaten einzig eine finanzielle Vollbeteiligung an der EUSPA vor, unabhängig von den Programmkomponenten, an denen sie teilnehmen. Ein anteilmässiger finanzieller Beitrag nach Programmkomponenten konnte in den Verhandlungen nicht durchgesetzt werden, denn dies war auch keinem anderen Drittstaat gewährt worden. Im ungünstigsten Fall könnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Schweiz ab einem gewissen Zeitpunkt einen grösseren Beitrag an Aktivitäten der EUSPA bezogen auf Programmkomponenten des EU-Weltraumprogramms leisten müsste, an denen sie nicht beteiligt ist. Das Budget der EUSPA könnte sich in diesem Fall zu Ungunsten der Schweiz hin zu den anderen Programmkomponenten verschieben. Zurzeit wird das Budget der EUSPA zu 95 Prozent für Galileo und EGNOS verwendet⁵⁰⁸ und es ist nicht zu erwarten, dass sich dies mittelfristig erheblich ändert. Würde das Ungleichgewicht zwischen den Aktivitäten der EUSPA bezogen auf Gali-

⁵⁰⁸ www.euspa.europa.eu > About us > Corporate documents > Single Programming Document (SPD) > EUSPA Single Programming Document 2025-2027.

leo und EGNOS und den Aktivitäten der EUSPA bezogen auf die anderen Programmkomponenten zu gross, bestünde – als *ultima ratio* – jederzeit die Möglichkeit einer Kündigung des EUSPA-Abkommens. Eine Kündigung würde allerdings zum Verlust der von der Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt an die EUSPA geleisteten Beiträge führen.

Das Verhandlungsmandat legt fest, dass «die schweizerische Delegation [...] beauftragt [wird], einen Abzug für [...] die vorerst partielle Teilnahme auszuhandeln» und dass «nachträgliche Budgetaufstockungen auf Seiten der EU [...] nicht automatisch zu einer Erhöhung des Schweizer Beitrags [führen].» In Anbetracht dessen, dass das Mandat aus dem Jahr 2009 stammt und dass es sich auf die Vorgängeragentur der EUSPA bezieht, kann dieser Verweis auf die nur teilweise Beteiligung nicht direkt auf einen anteiligen finanziellen Beitrag an der EUSPA nach Programmkomponenten angewandt werden. Beide Passagen verdeutlichen jedoch, dass die Absicht bestand, die Schweiz vor unverhältnismässigen finanziellen Beiträgen zu schützen. Dies erforderte in den Verhandlungen die Aufnahme von Leitplanken für den Fall einer künftigen Ausweitung der Aktivitäten der EUSPA, an welchen sich die Schweiz nicht beteiligt. Eine Änderung der Verordnung (EU) 2021/696 könnte Drittstaaten wie der Schweiz auf den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ab 2028 ermöglichen, einen Beitrag zu bezahlen, der sich auf die Aktivitäten beschränkt, an denen sie teilnehmen. Aus diesem Grund wird im EUSPA-Abkommen die Möglichkeit eines zukünftigen anteiligen finanziellen Beitrags an der EUSPA nach Programmkomponenten berücksichtigt.

Neu gegenüber dem Abkommensentwurf von 2019 ist eine Teilnahmegebühr von vier Prozent des jährlichen Beitrags. Eine solche wird erst seit dem laufenden MFR ab 2021 für Drittstaaten für die Teilnahme an EU-Agenturen erhoben. Für die ersten beiden Teilnahmejahre konnte eine Staffelung ausgehandelt werden. Zusätzlich erhält der Gemischte Ausschuss des EUSPA-Abkommens die Kompetenz, die Gebühr ab dem neuen MFR ab 2028 zu ändern.

Zur Aushandlung des Abkommens fanden sieben Verhandlungsrunden statt, die letzte am 27. November 2024. Die Verhandlungen konnten am 20. Dezember 2024 materiell abgeschlossen werden. Die Verhandlungsdelegation der Schweiz setzte sich aus dem ASTRA, der Abteilung Europa des STS-EDA (Co-Verhandlungsleitung), dem SBFI und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) zusammen.

2.9.4 Vorverfahren

Aufgrund der Verhandlungen von 2018/2019 konnte auf dem damals ausgehandelten Abkommensentwurf aufgebaut werden (siehe Ziffer 2.9.2.4). Weitere Vorarbeiten waren nicht notwendig. Ein exploratorisches Gespräch mit der EU zur Wiederaufnahme der Verhandlungen fand im Februar 2024 statt.

Da keine weitgehenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwartet werden, wurde auf eine Regulierungsfolgenabschätzung verzichtet. Ebenfalls waren keine Studien oder Gutachten notwendig.

2.9.5 Grundzüge des Abkommens

Das EUSPA-Abkommen erlaubt der Schweiz eine Teilnahme an den Aktivitäten der EUSPA, die sich auf Programmkomponenten beziehen, für die ein entsprechendes Kooperationsabkommen besteht. Es sieht den Zugang zum Verwaltungsrat und zum Gremium für die Sicherheitsakkreditierung vor, jedoch ohne Stimmrecht, da dieses den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Ausserdem erlaubt es die Beschäftigung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern als temporäre Angestellte und die Entsendung als national abgeordnete Experten. Die Teilnahme sieht auch einen finanziellen Beitrag der Schweiz vor.

Das Abkommen wird – wie das GNSS-Kooperationsabkommen – auf unbeschränkte Zeit abgeschlossen. Eine vorläufige Anwendung des Abkommens ist ab dem 1. Januar 2026 möglich, wenn die Unterzeichnung vor dem 1. Juli 2026 erfolgt. Findet sie nach dem 30. Juni 2026 statt, erfolgt die vorläufige Anwendung ab dem 1. Januar des Folgejahres. Das Abkommen kann von beiden Vertragsparteien unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden.

Das EUSPA-Abkommen erweitert die strategische Mitwirkung der Schweiz an den Programmkomponenten Galileo und EGNOS des EU-Weltraumprogramms und erlaubt ihr, sich an deren Ausgestaltung und Weiterentwicklung zu beteiligen. Eine langfristige Teilnahme an der EUSPA bietet ausserdem die grösstmögliche Sicherheit für die baldige Teilnahme am PRS, was für die Schweizer Beteiligung an den europäischen GNSS insgesamt ein wesentliches Element darstellt und den Nutzen der langjährigen und unbefristeten Investitionen in Galileo und EGNOS massiv vergrössern wird.

Das Abkommen umfasst 17 Artikel sowie drei Anhänge, welche ein integraler Bestandteil des Abkommens sind.

2.9.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Art. 1-3 Umfang der schweizerischen Teilnahme

Die Artikel 1-3 regeln den Umfang der Teilnahme der Schweiz an der Agentur sowie der Beteiligung am Verwaltungsrat (*Administrative Board*) und am Gremium für die Sicherheitsakkreditierung (*Security Accreditation Board*). Die Schweiz beteiligt sich gemäss Artikel 1 Absatz 1 an den Aktivitäten der EUSPA bezogen auf die Programmkomponenten Galileo und EGNOS des EU-Weltraumprogramms. Artikel 1 Absatz 2 eröffnet künftig die Möglichkeit der Teilnahme der Schweiz an Aktivitäten der EUSPA bezogen auf weitere Programmkomponenten des EU-Weltraumprogramms, beispielsweise Copernicus, sofern dies im EU-Programmabkommen vorgesehen wird.

Die Schweiz kann im Verwaltungsrat als Beobachterin ohne Stimmrecht teilnehmen. Dies entspricht der Regelung in anderen Agenturabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Im Sicherheitsakkreditierungsgremium erhält die Schweiz einen beschränkten Zugang und kann nur bei direkt die Schweiz betreffende Themen als Beobachterin Einsitz nehmen. Die Fragen, die die Schweiz unmittelbar betreffen, werden

in der Tagesordnung, die von der oder dem Vorsitzenden des Gremiums für die Sicherheitsakkreditierung vor jeder Sitzung erstellt wird, aufgeführt und der Schweiz vor der Sitzung mitgeteilt.

Art. 4 Finanzielle Beteiligung der Schweiz

Artikel 4 verweist auf den Anhang I und sieht Bestimmungen bezüglich der finanziellen Beteiligung der Schweiz vor. Der Finanzierungsschlüssel für die Berechnung des schweizerischen Beitrags an die EUSPA entspricht dem Finanzierungsschlüssel für die Berechnung der schweizerischen Beiträge an die europäischen GNSS-Programme: effektiv eingesetzte Mittel x $(BIP_{CH} / BIP_{EU-Mitgliedstaaten})$ = Schweizer Beitrag. Es ist vorgesehen, dass dieser Schlüssel auf jene Teile des Budgets angewendet wird, welche relevant für die Beteiligung der Schweiz an der EUSPA sind. Aktuell ist das Budget der EUSPA unteilbar, weshalb der Finanzierungsschlüssel auf das gesamte Budget angewandt wird. Eine Änderung der Verordnung (EU) 2021/696 könnte Drittstaaten wie der Schweiz auf den nächsten MFR ab 2028 ermöglichen, einen Beitrag zu bezahlen, der sich nach dem Umfang der Aktivitäten richtet, an denen sie teilnehmen.

Ausserdem wird eine Teilnahmegebühr erhoben. 2026 beträgt sie 2 Prozent des Schweizer Beitrags an die EUSPA, 2027 3 Prozent und ab 2028 4 Prozent, wobei der Gemischte Ausschuss des EUSPA-Abkommens diese Prozentzahl ab 2028 anpassen kann.

Die Schweiz hat ihren finanziellen Beitrag spätestens 45 Tage nach Erhalt der Zahlungsaufforderung zu entrichten. Bei Zahlungsverzug werden der Schweiz ab dem Zahlungstermin Verzugszinsen für den ausstehenden Betrag berechnet. Als Zinssatz wird der von der Europäischen Zentralbank für ihre Hauptrefinanzierungsgeschäfte zugrunde gelegte Zinssatz zuzüglich 3,5 Prozentpunkten angewendet.

Art. 5 Datenschutz

Die Schweiz wendet ihre nationalen Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Bearbeitung von Personendaten an. Ausserdem sind die in der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und des Gremiums für die Sicherheitsakkreditierung der Agentur festgelegten Vorschriften über die Vertraulichkeit von Dokumenten im Besitz der Agentur zu beachten.

Art. 6-8 Rechtliche Aspekte und Gerichtsbarkeit

Artikel 6 befasst sich mit der Rechtsform der EUSPA. Sie besitzt in der Schweiz die weitestgehende Rechts- und Handlungsfähigkeit, die juristischen Personen nach schweizerischem Recht zuerkannt wird. Sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräussern und ist parteifähig. Die Artikel 7 und 8 befassen sich mit der Regelung der Haftung der Agentur und der Tragweite der exklusiven Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der EUSPA. Letztere betrifft einen sehr begrenzten Bereich und kommt nur im Falle eines Verfahrens gegen die EUSPA im Rahmen einer Schadenersatzforderung zur Anwendung.

Artikel 9-10 Vorrechte und Befreiungen der Agentur sowie Agenturpersonal

Artikel 9 regelt gemeinsam mit Anhang II die Vorrechte und Befreiungen der Agentur sowie des Agenturpersonals. Die Regelung ist identisch zur Regelung in anderen Abkommen des Pakets Schweiz–EU (siehe Ziffer 2.1.5.7).

Artikel 10 regelt die Anstellungsbedingungen des Agenturpersonals und hält die Möglichkeit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger fest, als temporäre Angestellte bei der Agentur beschäftigt wie auch als national abgeordnete Experten in die Agentur entsandt zu werden.

Art. 11 Betrugsprävention

Artikel 11 regelt die Möglichkeit einer von der EU in der Schweiz durchgeführten Finanzkontrolle betreffend schweizerische Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Tätigkeiten der Agentur bezogen auf Artikel 95 der Verordnung (EU) 2021/696 und wird durch Anhang III ergänzt. Die EU-Kommission und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung werden berechtigt, auf schweizerischem Hoheitsgebiet Kontrollen und Überprüfungen durchzuführen. Die zuständige schweizerische Prüfbehörde, die Eidgenössische Finanzkontrolle, wird von den auf schweizerischem Hoheitsgebiet durchgeführten Prüfungen zuvor unterrichtet.

Art. 12-13 Gemischter Ausschuss des EUSPA-Abkommens und Streitbeilegung

Analog zu anderen Abkommen mit der EU wird nach Artikel 12 ein Gemischter Ausschuss (*Committee*) aus Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz und der EU eingesetzt, um das Abkommen zu verwalten und bei Bedarf weiterzuentwickeln sowie den Informationsaustausch sicherzustellen. Er tritt auf Antrag der Schweiz oder der EU-Kommission zusammen und kann Änderungen der Anhänge des Abkommens beschliessen.

Bei Unklarheiten bezüglich Interpretation oder Umsetzung des Abkommens soll entsprechend des Artikels 13 der Gemischte Ausschuss des EUSPA-Abkommens konsultiert werden.

Art. 14 Anhänge

Laut Artikel 14 sind die Anhänge Bestandteil des Abkommens.

Art. 15-17 Inkrafttreten, Geltungsdauer und vorläufige Anwendung

Artikel 15 regelt das Ratifizierungsverfahren, das Inkrafttreten des Abkommens im Kontext des Pakets Schweiz–EU (siehe Ziffer 2.1.5.6.) sowie die vorläufige Anwendung. Die Artikel 16 und 17 regeln die Modalitäten für allfällige Anpassungen, die Geltungsdauer sowie die Beendigung des Abkommens. Das Abkommen wird – wie das GNSS-Kooperationsabkommen – auf unbeschränkte Zeit abgeschlossen.

Eine vorläufige Anwendung des Abkommens ist ab dem 1. Januar 2026 möglich, wenn die Unterzeichnung vor dem 1. Juli 2026 erfolgt. Findet sie nach dem 30. Juni 2026 statt, erfolgt die vorläufige Anwendung ab dem 1. Januar des Folgejahres.

Das Abkommen kann von beiden Vertragsparteien unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden. Sollte künftig das GNSS-

Kooperationsabkommen aufgelöst werden und kein Abkommen mehr bestehen, welches die Teilnahme der Schweiz an der EUSPA vorsieht, tritt das EUSPA-Abkommen ebenfalls ausser Kraft.

2.9.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

Für das EUSPA-Abkommen ist kein Umsetzungserlass notwendig.

2.9.7.1 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Teilnahme an der EUSPA dient der Komplettierung des GNSS-Kooperationsabkommens. Erst nach der Unterzeichnung des EUSPA-Abkommens ist eine Verhandlung zur Teilnahme am PRS möglich, was den Nutzen von Galileo und EGNOS für die Schweiz durch die Beteiligung an einem hochsicheren Dienst erheblich vergrössern wird. Die zusätzlichen Kosten sind gering im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Teilnahme an den GNSS-Programmen. Ausserdem erhält die Schweiz Zugang zu relevanten Informationen betreffend den operativen Betrieb und die Weiterentwicklung der EU-Weltraumprogramme.

Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen des GNSS-Kooperationsabkommens bereits heute an vielen der an die Agentur delegierten Aufgaben, ohne jedoch über die entsprechenden vertieften Informationen des Verwaltungsrats und des Gremiums für die Sicherheitsakkreditierung zu verfügen.

2.9.8 Auswirkungen des Paketelements

2.9.8.1 Auswirkungen auf den Bund

2.9.8.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Abschluss des Abkommens verpflichtet sich die Schweiz zur Beteiligung an den laufenden Kosten der EUSPA. Der von der Schweiz zu leistende Beitrag ist – aufgrund des Finanzierungsschlüssels (siehe Ziffer 2.9.6) – abhängig von verschiedenen Parametern, auf welche die Schweiz keinen Einfluss nehmen kann. Dies sind namentlich die Entwicklung des BIP der Schweiz sowie der EU-Mitgliedstaaten und das Budget der EUSPA.

Das Budget der EUSPA für 2024 betrug rund 80 Millionen Euro⁵⁰⁹. Bei einem proportionalen Faktor von 4,86 Prozent (entspricht dem für 2024 für das GNSS-Kooperationsabkommen gültigen proportionalen Faktor) hätte sich daraus für 2024 ein Schweizer Beitrag von umgerechnet rund 3,8 Millionen Franken für die Beteiligung an der EUSPA ergeben.

Der Schweizer Beitrag für die Programmkomponente Galileo und EGNOS betrug 2024 rund 61,7 Millionen Euro. Der Beitrag an die EUSPA ist gering im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Teilnahme an den GNSS-Programmen.

Die Frage, wie ein allfälliger Mehraufwand finanziert werden soll, wird sich im Hinblick auf den neuen MFR ab 2028 erneut stellen, sowohl in Bezug auf die EUSPA als auch für die Teilnahme am GNSS-Kooperationsabkommen. Zurzeit ist noch offen,

⁵⁰⁹ www.euspa.europa.eu > About us > Corporate documents > Multiannual Work Programme > Multiannual Work Programme 2021-2027.

wie hoch das durch die EU für die Weltraumprogramme und die EUSPA im neuen MFR bereitgestellte Budget sein wird. Eine gewisse Aufstockung des Budgets ist möglich, worauf die Schweiz aber keinen Einfluss hat.

Bei einer zukünftigen Teilnahme am PRS fallen gemäss heutigem Wissensstand keine zusätzlichen Beiträge an, dieser Dienst ist vom allgemeinen Beitrag an Galileo und EGNOS gedeckt. Allerdings werden für die Nutzung von PRS spezielle Empfangsgeräte benötigt, die beschafft werden müssten. Zusätzlich würden Kosten anfallen für den Betrieb der benötigten Infrastruktur, insbesondere einer nationalen PRS-Behörde.

2.9.8.1.2 Personelle Auswirkungen

Die sich aus der Teilnahme an der EUSPA ergebenden Pflichten für die Schweiz lassen sich mit den vorhandenen beim ASTRA angesiedelten personellen Ressourcen erfüllen. Das Abkommen hat folglich keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

2.9.8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Das EUSPA-Abkommen hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf Kantone, städtische Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Die Kantone haben mit der Teilnahme an der EUSPA keine finanziellen Auswirkungen zu gewärtigen.

Mit der Unterzeichnung des Abkommens wird über die Teilnahme am PRS verhandelt werden können. PRS kann beim Bevölkerungsschutz (Polizei und Rettungsdienste) auch den Kantonen unmittelbar bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dienen.

2.9.8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die erwarteten Auswirkungen des Abkommens auf Unternehmen werden aufgrund der beschränkten Anzahl Akteure im Weltraumbereich als gering eingeschätzt. In der Schweiz sind rund 120 Unternehmen im Bereich Raumfahrt tätig, was ungefähr 1000 Arbeitsplätzen entspricht, die direkt an Raumfahrtaktivitäten beteiligt sind. Diese Unternehmen haben bereits durch das GNSS-Kooperationsabkommen die Möglichkeit zur Teilnahme an Ausschreibungen bezüglich den Programmkomponenten Galileo und EGNOS des EU-Weltraumprogramms.

Die Teilnahme an der EUSPA verbessert die Rahmenbedingungen und eröffnet weitere Möglichkeiten für diejenigen Schweizer Unternehmen, die Produkte und Dienstleistungen im Bereich Satellitentechnologie, -signale und -daten anbieten. In den vergangenen Jahren mussten Unternehmen und Hochschulen zum Teil darum kämpfen, berücksichtigt zu werden, selbst wenn sie die Voraussetzungen für die Teilnahme an Ausschreibungen bezüglich den Programmkomponenten Galileo und EGNOS des EU-Weltraumprogramms erfüllten. Die Mitgliedschaft in der EUSPA wird ihre Teilnahme an Ausschreibungen und Konsortien erleichtern und ein positives Zeichen für die Integration von Schweizer Akteuren setzen. Bei einer zukünftigen Teilnahme am PRS könnten sich neue Geschäftsmöglichkeiten ergeben.

Auf die Forschung, insbesondere auf die Hochschulen, werden aufgrund der beschränkten Anzahl Akteure geringe Auswirkungen erwartet. Es gibt ungefähr zwei bis drei Forschungsinstitute in der Schweiz in diesem Bereich. Die Auswirkungen der Teilnahme an der EUSPA auf ihre Publikationen ist allerdings schwer abschätzbar.

2.9.9 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.9.9.1 Verfassungsmässigkeit des Abkommens

Das EUSPA-Abkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁵¹⁰ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten und den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags der Bundesrat zuständig ist (Artikel 24 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵¹¹ [ParlG]; Artikel 7a Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁵¹² [RVOG]).

Beim EUSPA-Abkommen handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Das EUSPA-Abkommen ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.9.9.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Das EUSPA-Abkommen bedarf weder einer Umsetzungsgesetzgebung noch Begleitmassnahmen.

2.9.9.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Abschluss des Abkommens ist in Artikel 16 des GNSS-Kooperationsabkommens vorgesehen.

Die schweizerische Teilnahme an der EUSPA steht im Einklang mit dem Übereinkommen vom 30. Mai 1975 zur Gründung der ESA.

Das EUSPA-Abkommen ist mit den von der Schweiz ratifizierten Weltraumverträgen der Organisation der Vereinten Nationen und den anderweitigen internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich Weltraumforschung und Raumfahrt vereinbar.

2.9.9.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Ar-

⁵¹⁰ SR 101

⁵¹¹ SR 171.10

⁵¹² SR 172.010

tikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Das EUSPA-Abkommen enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Es handelt sich insbesondere um die Bestimmungen im Anhang III, welche die Finanzkontrolle bei der Schweizer Beteiligung an Aktivitäten der EUSPA regeln.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens untersteht deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV (siehe Varianten unter Ziffer 4.1).

2.9.9.5 Vorläufige Anwendung

Artikel 15 Absatz 3 des EUSPA-Abkommens sieht vor, dass eine vorläufige Anwendung des Abkommens ab dem 1. Januar 2026 möglich ist, wenn die Unterzeichnung vor dem 1. Juli 2026 erfolgt. Findet sie nach dem 30. Juni 2026 statt, erfolgt die vorläufige Anwendung ab dem 1. Januar des Folgejahres.

Nach Artikel 7b Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat bei völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten. Artikel 152 Absatz 3^{bis} Buchstabe a ParlG verlangt, dass der Bundesrat die zuständigen Kommissionen konsultiert, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet, dessen Abschluss durch die Bundesversammlung genehmigt werden muss. Nach Artikel 7b Absatz 1^{bis} RVOG und Artikel 152 Absatz 3^{ter} ParlG verzichtet der Bundesrat auf die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags, wenn sich die zuständigen Kommissionen bei der Räte dagegen aussprechen.

Die Voraussetzungen der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz sowie der besonderen Dringlichkeit sind aus Sicht des Bundesrates aus folgenden Gründen erfüllt:

Die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Abkommens erlauben der Schweiz, an der Arbeit der EUSPA teilzunehmen und dadurch die langfristige Zusammenarbeit zwischen der Schweiz, der EU und den EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Satellitennavigation zu fördern, zu erleichtern und zu vertiefen. Die Schweiz wird insbesondere ermächtigt werden, Einsitz im Verwaltungsrat der Agentur zu nehmen, in diesem Gremium ohne Stimmrecht mitzuwirken und dadurch relevante Informationen über die Arbeit der EUSPA zu erhalten. Die beiden GNSS-Programme Galileo und EGNOS stehen vor wichtigen Entwicklungsschritten (beispielsweise die Einführung von Authentifizierungsdiensten und die Inbetriebnahme von PRS). Viele dieser Richtungsentscheide werden von der EUSPA massgeblich mitbestimmt. Je rascher die Schweiz an der EUSPA beteiligt ist, desto vorteilhafter ist dies für die Schweizer Interessen im GNSS-Bereich.

Die Schweiz ist zudem an einem baldigen Zugang zum PRS und den damit verbundenen sicherheitsrelevanten Signalen interessiert. Der Bundesrat betrachtet diesen als ein wichtiges Element der Teilnahme an den europäischen GNSS-Programmen. PRS ist vollständig verschlüsselt. Dies gewährleistet die Kontinuität, Widerstandsfähigkeit

und Robustheit des Dienstes auch dann, wenn der Satellitenzugang beeinträchtigt ist, beispielsweise durch böswillige Störungen. Mit diesem System kann die Schweiz schnell und zuverlässig auf Notfälle reagieren. PRS wird in den nächsten Monaten in Betrieb genommen und anschliessend schrittweise zu einem vollen Dienst ausgebaut werden. Ab Inbetriebnahme wird PRS im Bereich Sicherheit und Verteidigung in Europa eine herausragende Rolle spielen und die Unabhängigkeit Europas von US-amerikanischen, russischen und chinesischen Satellitennavigationssystemen weiter vergrössern. In einer von geopolitischer Instabilität und globalen Krisen geprägten Welt ist der möglichst rasche Zugang zum PRS für die Schweiz von strategischer Notwendigkeit.

Die Teilnahme an der EUSPA ist eine Vorgabe der EU für die Aufnahme von Verhandlungen über einen Zugang zum PRS, welcher das GNSS-Kooperationsabkommen komplettiert. Während der EUSPA-Verhandlungen wurde seitens EU-Kommission darauf hingewiesen, dass die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des EUSPA-Abkommens ausreichend sind, um mit den Gesprächen zu PRS beginnen zu können.

Der Bundesrat kann beschliessen, der EU mit der Unterzeichnung des Abkommens sein Einverständnis zu notifizieren, das Abkommen vor dessen Genehmigung durch die Bundesversammlung gemäss Artikel 15 Absatz 3 des EUSPA-Abkommens ab dem 1. Januar 2026 vorläufig anzuwenden. Die zuständigen Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats werden gemäss Artikel 152 Absatz 3^{bis} ParlG zur vorläufigen Anwendung des Abkommens konsultiert.

Nach Artikel 7b Absatz 2 RVOG endet die vorläufige Anwendung, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Abkommens unterbreitet.

2.9.9.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Es ist keine Umsetzungsgesetzgebung vorgesehen.

2.9.9.7 Datenschutz

Aufgrund des EUSPA-Abkommens ergibt sich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Zusammenhang mit dem Datenschutz. Artikel 5 Absatz 1 des EUSPA-Abkommens verweist für den Schutz von Personendaten auf die Einhaltung des Schweizer Datenschutzrechts.

2.10 Schweizer Beitrag

2.10.1 Zusammenfassung

Mit dem Schweizer Beitrag investiert die Schweiz seit 2007 in die Stabilität und den Zusammenhalt in Europa. Beides sind wesentliche Voraussetzungen für einen gut funktionierenden EU-Binnenmarkt, an dem die Schweiz sektoriell teilnimmt. Die Verstetigung des Schweizer Beitrags ist ein wichtiges Element des Pakets zur Stabilisierung und Weiterführung des bilateralen Wegs. Die EU fordert einen solchen Beitrag grundsätzlich von jenen Staaten, die am Binnenmarkt teilnehmen. Entsprechend leisten auch Länder wie Island, Liechtenstein und Norwegen, die dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören, seit 1994 einen regelmässigen Beitrag in der Höhe von derzeit rund 440 Millionen Franken pro Jahr, wovon der Grossteil (430 Mio. CHF) auf Norwegen entfällt.⁵¹³

Das Abkommen mit der EU über den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU (Beitragsabkommen) gehört zum Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz–EU. Es schafft einen klaren, vorhersehbaren Rahmen für den Schweizer Beitrag an die Kohäsion und die Bewältigung wichtiger gemeinsamer Herausforderungen, wie aktuell die Migration. Zudem erhöht sich damit die Rechtssicherheit und finanzielle Planbarkeit für die Schweiz. Ebenfalls Teil der Vorlage ist der Entwurf eines Umsetzungsgesetzes zum Beitragsabkommen, dem Bundesgesetz über die Beiträge der Schweiz zur Stärkung der Kohäsion in Europa (Kohäsionsbeitragsgesetz). Dieses ist als neue innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Umsetzung des Beitragsabkommens notwendig. Das Bundesgesetz vom 30. September 2016⁵¹⁴ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, die gesetzliche Grundlage für die bisherigen Schweizer Beiträge, war nur bis am 31. Dezember 2024 gültig. Da mit dem Beitragsabkommen ein rechtsverbindlicher Mechanismus für einen regelmässigen Schweizer Beitrag geschaffen wird, soll auch das Kohäsionsbeitragsgesetz unbefristet gültig sein.

Die jeweiligen Schweizer Beiträge werden allerdings weiterhin befristet sein. Wie bisher werden die Mittel nicht ins EU-Budget fliessen, sondern direkt den Partnerstaaten zugutekommen. Die Höhe der Beiträge sowie weitere Elemente für deren Umsetzung werden für jede Beitragsperiode gemäss den Bestimmungen des Beitragsabkommens jeweils in einem rechtlich unverbindlichen *Memorandum of Understanding* (MoU) neu festgelegt. Einzig für den ersten Beitrag für die Beitragsperiode 2030–2036 enthält das Beitragsabkommen bereits gewisse Elemente, darunter die Höhe des Beitrags von 350 Millionen Franken pro Jahr (308 Mio. CHF Kohäsion und 42 Mio. CHF Migration). Umgesetzt und ausbezahlt wird der erste Beitrag im Zeitraum 2030–2039. Teil dieser Vorlage sind daher auch die beiden Verpflichtungskredite Kohäsion und Migration, die zusammen mit dem im Betrag enthaltenen Eigenaufwand der Bundesverwaltung von 5 % und dem *Swiss Expertise and Partnership Fund* (SEPF) von 2 % den ersten Schweizer Beitrag 2030–2036 gemäss dem neuen Mechanismus bilden.

⁵¹³ Finanzierungsmechanismen des EWR und Norwegens 2021–2028: www.eeagrants.org.

⁵¹⁴ SR 974.1

Im Rahmen des Paketansatzes hat sich die Schweiz zudem zu einer einmaligen zusätzlichen finanziellen Leistung verpflichtet, die den Umfang der Partnerschaft mit der EU und die Zusammenarbeit im Zeitraum zwischen dem materiellen Abschluss der Verhandlungen Ende 2024 und dem Inkrafttreten des neuen rechtsverbindlichen Mechanismus widerspiegeln soll. Dieser Zeitraum ist aufgeteilt in eine Phase vor und eine Phase nach dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Die einmalige finanzielle Verpflichtung beläuft sich auf jährlich 130 Millionen Franken ab Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Für die Phase zwischen dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU und dem Start des ersten Schweizer Beitrags im Jahr 2030 beläuft sie sich auf jährlich 350 Millionen Franken. Die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung wird ausschliesslich im Bereich Kohäsion über einen Zeitraum von zehn Jahren ab dem Beginn der Beitragsperiode 2030 umgesetzt. Teil der Vorlage ist daher auch ein Verpflichtungskredit für eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung. Dabei wird von einem frühestmöglichen Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU per 1. Januar 2028 ausgegangen. Bei einem späteren Inkrafttreten würde der Verpflichtungskredit entsprechend nicht ausgeschöpft.

Die Höhe des Schweizer Beitrags in künftigen Beitragsperioden nach 2036 wird zwischen der Schweiz und der EU gestützt auf den im Beitragsabkommen vorgesehenen Mechanismus bestimmt, was beiden Parteien die notwendige Planungssicherheit gewährt. Der Bundesrat wird dem Parlament jeweils zu gegebener Zeit entsprechende Verpflichtungskredite für die Beitragsperioden nach 2036 zur Genehmigung unterbreiten.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Beitragsabkommens und der dazugehörenden Umsetzungsgesetzgebung.

2.10.2 Ausgangslage

Der Schweizer Beitrag ist seit vielen Jahren Teil des bilateralen Wegs. Die Schweiz beteiligt sich mit dem Erweiterungs- beziehungsweise Kohäsionsbeitrag seit 2007 und dem zweiten Schweizer Beitrag seit 2019 an der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU. Partnerstaaten des Erweiterungsbeitrags in der Höhe von einer Milliarde Franken waren ursprünglich die 2004 beigetretenen zehn EU-Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern (EU-10). Der Erweiterungsbeitrag wurde nach ihrem EU-Beitritt 2009 auf Bulgarien und Rumänien (257 Mio. CHF) und 2014 auf Kroatien (45 Mio. CHF) ausgeweitet. Der zweite Schweizer Beitrag ab 2019 ist mit insgesamt 1,302 Milliarden Franken gleich hoch wie der Erweiterungsbeitrag. Partnerstaaten im Bereich Kohäsion sind dieselben 13 Länder. Dazu kam ein Fokus auf die Bewältigung von Migrationsbewegungen in jenen EU-Mitgliedstaaten, die einem besonderem Migrationsdruck ausgesetzt sind, wie beispielsweise Italien und Griechenland.

Die Kohäsionspolitik ist ein zentraler Politikbereich der EU. Sie umfasst verschiedene Instrumente, darunter den EU-Kohäsionsfonds, und macht im langfristigen EU-Budget – dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) – für die Jahre 2021–2027 mit

392 Milliarden Euro fast einen Drittel aus.⁵¹⁵ Aus Sicht der EU sind die Anstrengungen zur Förderung der Kohäsion zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Regionen das Gegenstück zur Schaffung eines Binnenmarktes. Dementsprechend fordert die EU eine Beteiligung an der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten auch von jenen Ländern, die aufgrund ihrer Abkommen mit der EU am Binnenmarkt teilnehmen. Daher leisten auch Norwegen, Island und Liechtenstein entsprechende Beiträge (derzeit rund 440 Mio. CHF pro Jahr) im Rahmen ihrer Beteiligung am EWR, nicht aber jene Länder, die wie das Vereinigte Königreich nicht am Binnenmarkt teilnehmen und deren Beziehungen zur EU beispielsweise auf einem Freihandelsansatz beruhen.

Die Schweiz leistet die Beiträge bisher autonom. Sie stärkt damit ihre bilateralen Beziehungen zu den Partnerstaaten und fördert die Kohäsion, die ein wesentliches Element für Stabilität und Sicherheit in Europa ist. Die Beiträge werden grundsätzlich direkt mit den Partnerstaaten umgesetzt. Dabei kann die Schweiz eigene thematische Schwerpunkte einbringen und Schweizer Projektpartner einbeziehen, die zur Qualität der unterstützten Programme beitragen und die bilateralen Beziehungen stärken. Dies fördert die wirtschaftliche Vernetzung zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten.

Mit Blick auf die exploratorischen Gespräche mit der EU hatte der Bundesrat am 23. Februar 2022 seine Bereitschaft erklärt, im Rahmen des Paketansatzes eine Verstetigung des Schweizer Beitrags zu prüfen. Gestützt auf die exploratorischen Gespräche haben sich die Europäische Kommission und die Schweiz im *Common Understanding* vom 27. Oktober 2023 darauf verständigt, dass die Grundlage für einen regelmässigen, gemeinsam vereinbarten und fairen finanziellen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten geschaffen werden soll. Dabei soll auch auf wichtige gemeinsame Herausforderungen reagiert werden. Der neue rechtsverbindliche Mechanismus soll für den nächsten MFR der EU bereit sein. Zudem soll eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung für den Zeitraum zwischen Ende 2024 und dem Inkrafttreten des rechtsverbindlichen Mechanismus das Niveau der Partnerschaft und der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in diesem Zeitraum angemessen widerspiegeln.⁵¹⁶

2.10.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Das Schweizer Mandat für die Verhandlungen mit der EU vom 8. März 2024 hält fest, dass ein rechtsverbindlicher Mechanismus für einen regelmässigen Kohäsionsbeitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten festgelegt werden soll. Dabei können andere wichtige gemeinsame Herausforderungen, zum Beispiel im Bereich der Migration, berücksichtigt werden. Im Rahmen dieses Mechanismus sollen auch die Modalitäten des nächsten Beitrags vereinbart werden, sowie jene der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung, welche den Umfang der Partnerschaft und der Zusammenarbeit im Zeitraum zwischen Ende 2024 und dem Inkrafttreten des rechtsverbindlichen Mechanismus widerspiegeln soll. Schliesslich sollen der neue Mechanismus sowie die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung im Kontext des Pakets

⁵¹⁵ Siehe www.ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy.

⁵¹⁶ Siehe *Common Understanding*, Ziff. 18.

Schweiz–EU umgesetzt werden. Die Verhandlungen in der Verhandlungsgruppe «Schweizer Beitrag» wurden am 21. März 2024 aufgenommen. Die Delegationen führten 19 offizielle Verhandlungsrunden sowie mehrere Sitzungen auf technischer Ebene durch. Offene Fragen wurden insbesondere in der Schlussphase auf Stufe der Chefunterhändler geklärt.

Da die bisherige rechtliche Grundlage für den Schweizer Beitrag, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas bis zum 31. Dezember 2024 befristet war, hat der Bundesrat bereits am 21. Juni 2023 anlässlich der Verabschiedung der Eckwerte für das Verhandlungsmandat mit der EU den Auftrag erteilt, mit der Ausarbeitung der Kernelemente einer neuen gesetzlichen Grundlage für einen regelmässigen Schweizer Beitrag an die EU zu beginnen. Anlässlich der Genehmigung des Entwurfs des Verhandlungsmandats mit der EU am 15. Dezember 2023 hat der Bundesrat beschlossen, die neue gesetzliche Grundlage zur Umsetzung des Beitragsabkommens parallel zu den Verhandlungen mit der EU vorzubereiten.

2.10.4 Vorverfahren

Anlässlich des Entscheids vom 26. Mai 2021, den Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU nicht zu unterzeichnen, hat der Bundesrat beschlossen, sich für eine rasche Deblockierung der Verpflichtungskredite des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten einzusetzen. Dieser Beitrag wurde 2019 vom Parlament zwar genehmigt, dies aber unter der Bedingung, dass keine Verpflichtungen eingegangen werden, solange diskriminierende Massnahmen der EU gegen die Schweiz in Kraft sind. Diese Bedingung hatte die Umsetzung des Beitrags zuvor verhindert.

Die rasche Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags war Teil der europapolitischen Agenda des Bundesrates mit Blick auf die Fortführung des bilateralen Wegs. Sie hatte zum Ziel, der Dynamik in den Beziehungen zur EU einen neuen Impuls zu geben. Gestützt auf die am 11. August 2021 überwiesene Botschaft⁵¹⁷ hat das Parlament der Freigabe der Verpflichtungskredite am 30. September 2021 zugestimmt.⁵¹⁸

Bereits vor dem Entscheid des Bundesrates vom 26. Mai 2021 hatte ein Gutachten des Lehrstuhls für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH Zürich festgehalten, dass mit Blick auf eine Normalisierung der Zusammenarbeit mit der EU eine Erhöhung des finanziellen Beitrags der Schweiz ins Auge gefasst werden sollte. Das Gutachten schlug für den Fall einer Beendigung der Verhandlungen zu einem institutionellen Rahmenabkommen einen jährlichen Beitrag als Teil eines «Interimsabkommens» vor. Dieser Beitrag sollte sich gemäss Gutachten an Zahlungen vergleichbarer EU/EWR-Länder orientieren und in der Grössenordnung von einer Drittel Milliarde Franken pro Jahr liegen.⁵¹⁹

⁵¹⁷ BBI 2021 1921

⁵¹⁸ BBI 2021 2517

⁵¹⁹ Alternativen im Verhandlungsprozess: Gutachten von Prof. Dr. M. Ambühl und Dr. D. Scherer (ETH Zürich). Siehe www.eda.admin.ch/europa/de/home.html > Bilateraler Weg > Überblick > Institutionelles Abkommen (bis 2021) > Informationen und Dokumente zum Institutionellen Abkommen

Das Parlament befasste sich zudem insbesondere im Rahmen der Behandlung der Motion 22.3012 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) «Dringliche Massnahmen zugunsten des Schweizer Forschungs-, Bildungs- und Innovationsstandorts» vom 1. Februar 2022 mit der Frage einer einmaligen, sofortigen Erhöhung des laufenden zweiten Schweizer Beitrags im Fall einer umgehenden Assoziierung unter anderem an *Horizon Europe* und Erasmus+ für die Programmperiode 2021–2027. Während der Nationalrat der Motion im Juni 2022 zustimmte, lehnte der Ständerat sie im März 2023 gemäss dem Antrag des Bundesrates ab, da das darin vorgeschlagene Vorgehen nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in der Zwischenzeit intensivierten exploratorischen Gespräche mit der EU (s. Ziff. 1.3.1) nicht als zielführend angesehen wurde.

2.10.5 Grundzüge des Abkommens

2.10.5.1 Rahmen für den regelmässigen Schweizer Beitrag

Als Teil des Pakets Schweiz–EU schafft das Beitragsabkommen einen rechtsverbindlichen Mechanismus für einen regelmässigen Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten. Hauptpfeiler des Schweizer Beitrags bleibt die Stärkung der Kohäsion innerhalb der EU. Künftig sollen mindestens 90 % der Mittel des Schweizer Beitrags in diesem Bereich eingesetzt werden. Wie von der Schweiz angestrebt, kann im Rahmen des Schweizer Beitrags aber wie bisher auf andere wichtige gemeinsame Herausforderungen – wie aktuell im Bereich Migration – reagiert werden. Hierfür ist ein Anteil von maximal 10 % des jeweiligen Beitrags vorgesehen – die Schweiz und die EU entscheiden jeweils gemeinsam, ob dafür ein Bedarf besteht. Dies erlaubt eine flexible Reaktion auf zukünftige Entwicklungen.

Das Beitragsabkommen legt den Rhythmus des Schweizer Beitrags in sogenannten Beitragsperioden fest. Die Beitragsperioden beginnen jeweils zwei Jahre nach dem Start des MFR der EU und dauern gleich lang, das heisst aktuell sieben Jahre. Dank diesem zeitversetzten Start kann die Schweiz zusammen mit den Partnerstaaten gezielt Bereiche für die Zusammenarbeit identifizieren, für die keine oder unzureichende EU-Mittel zur Verfügung stehen. So kann die Schweiz mit ihrer Expertise einen substanziellen Mehrwert für die Partnerstaaten und deren Bevölkerung schaffen. Die Umsetzungsperiode ist der Zeitraum, in dem die Unterstützungsmassnahmen umgesetzt und die entsprechenden Gelder ausbezahlt werden. Sie ist länger als die Beitragsperiode und beträgt mindestens zehn Jahre.

Mit den bisherigen Beiträgen hat die Schweiz im Bereich Kohäsion jene EU-Mitgliedstaaten unterstützt, welche der EU nach dem 1. Mai 2004 beigetreten sind. Neu erfolgt die Auswahl der Partnerstaaten im Bereich Kohäsion anhand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung: Partnerstaaten im Bereich Kohäsion sind künftig jene EU-Mitgliedstaaten, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf kaufkraftbereinigt weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt. Das bedeutet, dass der Schweizer Beitrag im Bereich Kohäsion bedarfsgerecht in den wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedstaaten eingesetzt wird. Die Partnerstaaten des Schweizer Beitrags werden jeweils für eine Beitragsperiode bestimmt.

Die einzelnen Elemente für die Umsetzung des Beitrags werden für jede Beitragsperiode gemäss den Bestimmungen des Beitragsabkommens neu festgelegt. Dies geschieht wie bei den bisherigen Schweizer Beiträgen auf zwei Ebenen: erstens in einem rechtlich unverbindlichen MoU mit der EU und zweitens in länderspezifischen, rechtlich verbindlichen Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten des Beitrags. Das MoU enthält insbesondere die Höhe des jeweiligen Beitrags, die Aufteilung der Mittel auf die Partnerstaaten, die thematische Ausrichtung im Bereich Kohäsion und gegebenenfalls die Modalitäten eines Beitrags zur Bewältigung von anderen wichtigen gemeinsamen Herausforderungen. In den länderspezifischen Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten werden insbesondere die thematische Verteilung der Gelder, die vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen und Vorgaben zur Beachtung der gemeinsamen Werte und Umsetzungsprinzipien festgelegt. Die Schweiz und die EU beginnen jeweils drei Jahre vor Ende der laufenden Beitragsperiode Gespräche über das MoU für die nächste Beitragsperiode und schliessen diese spätestens innerhalb von zwei Jahren ab. Die Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten im Bereich Kohäsion müssen spätestens zwei Jahre nach Beginn der Beitragsperiode abgeschlossen sein. Im Bereich andere wichtige gemeinsame Herausforderungen müssen die Umsetzungsabkommen spätestens fünf Jahre nach Beginn der Beitragsperiode abgeschlossen sein. Dies erlaubt eine grössere Flexibilität bei der Reaktion auf andere wichtige gemeinsame Herausforderungen. Damit bleibt beispielsweise eine Umsetzung in zwei Phasen, wie beim zweiten Schweizer Beitrag im Bereich Migration, weiterhin möglich.

Wie im Schweizer Verhandlungsmandat vorgesehen, enthält Anhang II des Beitragsabkommens bereits die wesentlichen Modalitäten für den ersten Schweizer Beitrag 2030–2036 (s. Ziff. 2.10.5.5). Daher weicht das Vorgehen für die erste Beitragsperiode 2030–2036 leicht vom oben geschilderten langfristigen Mechanismus ab.

2.10.5.2 Umsetzungsbestimmungen

Das Beitragsabkommen legt Grundsätze für die Umsetzung und Mittelverwaltung des Schweizer Beitrags fest. Die Gesamtverwaltung des Beitrags obliegt der Schweiz. Daher ist im Beitragsabkommen festgelegt, dass auch der Schweizer Verwaltungsaufwand (Eigenaufwand) Teil des Gesamtbeitrags des jeweiligen Beitrags ist und damit in der Schweiz nicht zu zusätzlichen Kosten führt.

Die Schweiz verfolgt bei der Umsetzung ihres Beitrags einen partnerschaftlichen Ansatz. Die Unterstützungsmassnahmen werden in der Regel von den Partnerstaaten mitfinanziert. Die Durchführung der Unterstützungsmassnahmen liegt mit wenigen Ausnahmen in der Verantwortung der Partnerstaaten, die eine ordnungsgemässe Umsetzung sicherstellen müssen. Dafür stellen sie angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Verfügung. Die Schweiz begleitet die Umsetzung eng und kann diese gemäss ihren eigenen Vorschriften kontrollieren. Wenn Unterstützungsmassnahmen direkt von der Schweiz durchgeführt werden, sorgt die Schweiz selber für angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

Das Beitragsabkommen hält fest, dass der Schweizer Beitrag im Einklang mit den gemeinsamen Werten hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenwürde und der Gleichberechtigung umgesetzt

wird. Zusätzlich wurden im Beitragsabkommen weitere Umsetzungsprinzipien wie die gute Regierungsführung, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Effizienz und Rechenschaftspflicht verankert. Die Schweiz und die Partnerstaaten sind bestrebt, jegliche Form von Korruption bei der Umsetzung des Schweizer Beitrags wirksam zu bekämpfen. Bei Anhaltspunkten für eine Verletzung der gemeinsamen Werte und Umsetzungsprinzipien kann die Schweiz eine Untersuchung durchführen. Im Rahmen dieser Untersuchung kann sich auch der Partnerstaat zum Sachverhalt äussern. Im Anschluss kann die Schweiz geeignete, verhältnismässige und wirksame Massnahmen ergreifen. Das bedeutet: In gravierenden Fällen kann dies eine Suspendierung oder Beendigung der betroffenen Unterstützungsmassnahmen zur Folge haben.

2.10.5.3 Höhe des Schweizer Beitrags für zukünftige Beitragsperioden

Mit dem Beitragsabkommen wird der Schweizer Beitrag verstetigt. Die Schweiz verpflichtet sich, in Zukunft regelmässig einen finanziellen Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zu leisten. Das Beitragsabkommen legt in Anhang I fest, wie die Höhe des Schweizer Beitrags für zukünftige Beitragsperioden bestimmt wird. Dies bringt Planungssicherheit und liegt damit auch im Interesse der Schweiz. Ausgangspunkt ist dabei die Höhe des Beitrags der vorherigen Beitragsperiode. Um die Kaufkraft über die Zeit zu erhalten, wird der Schweizer Beitrag zudem an die Inflation angepasst. Schliesslich kann der künftige Beitrag aufgrund politischer Überlegungen – zum Beispiel aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU – um bis zu 10 % erhöht oder reduziert werden.

Im Falle einer Erweiterung der EU wird der Schweizer Beitrag künftig verhältnismässig angepasst, sofern ein neuer EU-Mitgliedstaat die Kriterien eines Partnerstaats im Bereich Kohäsion erfüllt. Bei einem Austritt eines solchen Partnerstaats aus der EU wird die Höhe des Beitrags ebenfalls verhältnismässig angepasst. Die Höhe der Anpassung wird durch die Vertragsparteien definiert, das heisst ihr genauer Umfang ist Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU und wird in geeigneter Weise festgehalten werden. Dies erlaubt es unter anderem, die Auswirkungen einer EU-Erweiterung auf die Gesamtbeziehungen Schweiz–EU zu berücksichtigen.

2.10.5.4 Streitbeilegung

Das Beitragsabkommen sieht ein Streitbeilegungsverfahren für den Fall vor, dass es zu Schwierigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Beitragsabkommens kommen sollte. Die Streitbeilegung beruht auf einem Schiedsgerichtsmodell und sieht keine Rolle für den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vor. Zunächst müssen die Parteien versuchen, einen Streitfall einvernehmlich im Gemischten Ausschuss beizulegen. Wenn dieser innert einer Frist von drei Monaten nach seiner Befassung keine einvernehmliche Lösung findet, kann jede Partei ein Schiedsverfahren einleiten. Das Schiedsgericht beurteilt, ob eine Partei das Beitragsabkommen verletzt hat. Streitfälle über die Umsetzung der länderspezifischen Abkommen sind vom Schiedsverfahren ausgenommen – sie werden gemäss den in den Umsetzungsabkommen vorzusehenden Verfahren beigelegt.

Der gefällte Schiedsspruch ist für die Parteien verbindlich. Sofern eine Partei den Schiedsspruch nicht umsetzt, kann die andere Partei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in den Abkommen des Pakets Schweiz–EU ergreifen. Dazu gehören neben dem Beitragsabkommen die Binnenmarktabkommen sowie das EUPA, das EUSPA-Abkommen und das Gesundheitsabkommen. Die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen kann ebenfalls durch das Schiedsgericht geprüft werden. Wie in den Binnenmarktabkommen kann das Schiedsgericht unter gewissen Voraussetzungen die aufschiebende Wirkung gewähren, sodass die Ausgleichsmassnahmen während der Beurteilung ihrer Verhältnismässigkeit noch nicht in Kraft treten.

2.10.5.5 Erster Schweizer Beitrag unter dem Beitragsabkommen

Gemäss dem Schweizer Verhandlungsmandat wurden die Modalitäten des ersten Schweizer Beitrags in Anhang II des Beitragsabkommens festgelegt. Dieser erste Schweizer Beitrag beläuft sich auf 350 Millionen Franken pro Jahr für die sieben Jahre von 2030–2036 (308 Mio. CHF Kohäsion und 42 Mio. CHF Migration). Die EU hatte in den Verhandlungen ursprünglich einen Beitrag in der Höhe von über 520 Millionen Franken pro Jahr gefordert. Sie nahm dafür Bezug auf die EU-Kohäsionsgelder, welche im aktuellen MFR der EU 56 Milliarden Euro pro Jahr betragen, sowie auf die Grösse der Schweizer Volkswirtschaft. Für die Schweiz war es demgegenüber zentral, dass die Höhe des Schweizer Beitrags in einem angemessenen Verhältnis zu den Beiträgen der EWR/EFTA-Staaten wie insbesondere Norwegen sowie zur Höhe des aktuellen Schweizer Beitrags steht.

Mit 350 Millionen Franken pro Jahr liegt die Höhe des Schweizer Beitrags deutlich unter dem aktuellen Beitrag Norwegens im Rahmen der Finanzierungsmechanismen des EWR und Norwegens.⁵²⁰ Für die Periode 2021–2028 leistet Norwegen in diesem Rahmen einen Beitrag in der Höhe von umgerechnet rund 430 Millionen Franken pro Jahr. Hinzu kommt, dass für die Periode ab 2029 allein aufgrund der Inflation ein Anstieg auf mehr als 490 Millionen Franken pro Jahr zu erwarten ist. Norwegen ist mit 5,5 Millionen Einwohnern bevölkerungsmässig zudem deutlich kleiner als die Schweiz. Pro Kopf liegt die Höhe des Schweizer Beitrags folglich klar unter jenem Norwegens. Gründe hierfür sind, dass die Schweiz mit dem sektoriellen bilateralen Weg über eine deutlich weniger umfangreiche Binnenmarktteilnahme verfügt als Norwegen im Rahmen des EWR. Zudem erbringt die Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage wesentliche Zentrumsleistungen für die Infrastruktur in Europa.

Die erste Beitragsperiode beginnt 2030, um die gewünschte zeitliche Verschiebung zum MFR der EU 2028–2034 zu erreichen (s. Ziff. 2.10.5.1). Bei einem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU vor 2030 steht damit genügend Zeit für die Vorbereitung der Umsetzung zur Verfügung. Die Umsetzungsperiode dauert zehn Jahre von 2030–2039. Die genaueren Umsetzungsmodalitäten wie die Verteilung der Mittel unter den Partnerstaaten im Bereich der Kohäsion wird die Schweiz mit der EU in einem MoU innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten des Stabilisie-

⁵²⁰ Siehe www.eeagrants.org.

ungsteils des Pakets Schweiz–EU festhalten. Die Partnerstaaten im Bereich der Kohäsion werden zu diesem Zeitpunkt gemäss dem im Beitragsabkommen festgelegten Kriterium (weniger als 90 % des durchschnittlichen EU-BNE) identifiziert.

Da Migrationsbewegungen den europäischen Kontinent weiterhin vor grosse gemeinsame Herausforderungen stellen, wurde als Teil des ersten Schweizer Beitrags ein Beitrag für die Zusammenarbeit im Bereich Migration in der Höhe von 42 Millionen Franken pro Jahr vereinbart. Partnerstaaten im Bereich Migration sind wie bisher EU-Mitgliedstaaten mit besonderem Migrationsdruck und/oder Staaten, in welchen ein gemeinsames Interesse besteht, die Migrationsgouvernanz zu stärken.

2.10.5.6 Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche forderte die EU zunächst einen nächsten Schweizer Beitrag ab Ende 2024. Die Schweiz kann aber für die Periode ab 2025 keinen solchen Beitrag sprechen, da seit dem Auslaufen des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas Ende 2024 keine gesetzliche Grundlage für Beiträge im Bereich Kohäsion mehr existiert. Im *Common Understanding* verständigten sich die Schweiz und die EU darauf, dass im Rahmen der Verhandlungen eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung für die Übergangsperiode ab Ende 2024 bis zum Start des neuen Mechanismus vereinbart werden soll. Diese einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung soll den Umfang der Partnerschaft und der Zusammenarbeit Schweiz–EU im Zeitraum ab Ende 2024 widerspiegeln. Die Schweiz hat ihre Bereitschaft zu dieser einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung in ihrem Verhandlungsmandat bestätigt. Auch diese Mittel können erst verpflichtet werden, wenn das Beitragsabkommen und das Kohäsionsbeitragsgesetz in Kraft getreten sind.

Der Umfang der Partnerschaft und der Zusammenarbeit nach Abschluss der Verhandlungen wird in einer gemeinsamen Erklärung zwischen der Schweiz und der EU festgehalten. Gemäss der Erklärung wird die Zusammenarbeit Schweiz–EU nach Abschluss der Verhandlungen ausgebaut (s. Ziff. 1.3.4). Sie umfasst die Anwendung der Übergangslösung bei den EU-Programmen, mit der insbesondere das Forschungsprogramm *Horizon Europe* ab dem 1. Januar 2025 für schweizerische Forschende geöffnet wird, sowie die Weiterführung eines *Modus Vivendi*, namentlich in den Bereichen Strom, Gesundheit, Landverkehr und Finanzregulierungsdialog, die im *Common Understanding* für den Zeitraum der Verhandlungen vorgesehen waren.⁵²¹ Darüber hinaus halten beide Seiten hinsichtlich der bestehenden Binnenmarktabkommen fest, dass sie eng und in Treu und Glauben zusammenarbeiten wollen, um deren gutes Funktionieren sicherzustellen. Schliesslich sieht die Erklärung vor, dass mit Blick auf den Ratifikationsprozess beide Seiten dessen erfolgreichen Abschluss unterstützen sollen – sprich sich aller Massnahmen enthalten, die diesen Prozess gefährden könnten.

Die Modalitäten der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung sind in Anhang III des Beitragsabkommens festgelegt. Die einmalige zusätzliche finanzielle

⁵²¹ Siehe *Common Understanding*, Ziff. 20.

Verpflichtung ist aufgeteilt in eine Phase vor und eine Phase nach dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils beläuft sie sich auf 130 Millionen Franken pro Jahr. Dies trägt der vorgesehenen Vertiefung der Zusammenarbeit mit der EU ab Ende 2024, wie in der gemeinsamen Erklärung festgehalten, Rechnung. Die EU hatte für diesen Zeitraum einen doppelt so hohen Betrag gefordert. Aus Schweizer Sicht war hingegen wichtig, dass dieser Betrag vor Inkrafttreten nicht höher ausfällt als der zweite Schweizer Beitrag, der sich ebenfalls auf durchschnittlich 130 Millionen Franken pro Jahr beläuft. Für die Periode zwischen dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils und Ende 2029 wird die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung 350 Millionen Franken pro Jahr betragen. Dies berücksichtigt, dass ab diesem Zeitpunkt der Stabilisierungsteil des Paket Schweiz–EU in Kraft sein wird, womit die Schweiz und die EU ihre Zusammenarbeit nochmals deutlich vertiefen. Ab 2030 startet anschliessend die Beitragsperiode des ersten Beitrags unter dem neuen Mechanismus.

Wie für den Schweizer Beitrag müssen auch für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung mit dem Beitragsabkommen und dem Kohäsionsbeitragsgesetz zuerst die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Eine Umsetzung der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung bereits ab 2025 ist daher nicht möglich. Die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung wird entsprechend erst mit Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU und über einen Zeitraum von zehn Jahren von 2030–2039 umgesetzt. Die Mittel werden ausschliesslich im Bereich Kohäsion eingesetzt. Die genaueren Umsetzungsmodalitäten, wie zum Beispiel die Verteilung der Mittel zwischen den Partnerstaaten, werden spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Beitragsabkommens ebenfalls in einem MoU mit der EU festgehalten. Zu diesem Zeitpunkt wird auch die genaue Höhe der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung in Abhängigkeit des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU im MoU festgehalten. Da die Umsetzung der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung parallel zur Umsetzung des ersten Beitrags unter dem Beitragsabkommen erfolgt, wird mit den Partnerstaaten im Bereich Kohäsion jeweils nur ein Umsetzungsabkommen zu beiden Elementen abgeschlossen.

2.10.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Teil I – Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Ziele

Artikel 1 setzt das Ziel des Beitragsabkommens fest. Die Schweiz leistet im Kontext des Pakets Schweiz–EU einen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU. Damit sollen die Beziehungen der Schweiz zur EU und ihren Mitgliedstaaten gestärkt und auf wichtige gemeinsame Herausforderungen reagiert werden.

Art. 2 Gegenstand

Das Beitragsabkommen schafft die Grundlage für den regelmässigen Schweizer Beitrag. Der Schweizer Beitrag ergänzt die Massnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Kohäsion und bei der Bewältigung wichtiger gemeinsamer Herausforderungen.

Art. 3 Begriffsbestimmungen

Bst. a Liste der Abkommen

Die Liste der Abkommen enthält die Binnenmarktabkommen, das EUPA, das EUSPA-Abkommen und das Gesundheitsabkommen. Es handelt sich um jene Abkommen im Paket Schweiz–EU, auf welche neben dem Beitragsabkommen insbesondere in Artikel 17 (Ausgleichsmassnahmen) Bezug genommen wird.

Bst. b Beitragsperiode

Das Beitragsabkommen sieht vor, dass jeder Schweizer Beitrag einem bestimmten Zeitrahmen zugeordnet wird. Dieser Zeitrahmen wird als Beitragsperiode bezeichnet.

Bst. c Umsetzungsperiode

Die Beitragsperiode ist von der Umsetzungsperiode zu unterscheiden. In diesem Zeitrahmen wird der jeweilige Schweizer Beitrag umgesetzt und werden die Mittel ausbezahlt. Jede Umsetzungsperiode beläuft sich auf mindestens zehn Jahre und dauert somit länger als die Beitragsperiode des jeweiligen Schweizer Beitrags. Dies entspricht der Länge der Umsetzungsperiode der bisherigen Schweizer Beiträge und soll eine geordnete Durchführung der unterstützten Programme und Projekte ermöglichen.

Bst. d Partnerstaat

Der Begriff «Partnerstaat» bezeichnet einen EU-Mitgliedstaat, der während einer bestimmten Beitragsperiode durch den Schweizer Beitrag unterstützt wird.

Bst. e Partnerstaaten im Bereich Kohäsion

Partnerstaaten im Bereich Kohäsion bezeichnet jene EU-Mitgliedstaaten, welche ein kaufkraftbereinigtes Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts aufweisen. Dieses Kriterium sowie der relevante Bezugszeitraum entsprechen jenen, welche die EU für die Festlegung der Mitgliedstaaten verwendet, die Mittel aus dem EU-Kohäsionsfonds erhalten. Dadurch wird sichergestellt, dass die Schweiz im Bereich Kohäsion nur wirtschaftlich schwächere EU-Mitgliedstaaten unterstützt.

Bst. f Unterstützungsmassnahme

Im Beitragsabkommen wird Unterstützungsmassnahme als Oberbegriff für Programme und Projekte verwendet, die mit der Unterstützung des jeweiligen Schweizer Beitrags durchgeführt werden.

Art. 4 Rahmen für den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz

Art. 4 Abs. 1

Artikel 4 Absatz 1 enthält die zeitlichen Rahmenbedingungen für den regelmässigen Schweizer Beitrag. Dieser wird in aufeinanderfolgende Beitragsperioden gegliedert. Eine Beitragsperiode wird jeweils zwei Jahre nach dem MFR beginnen und dieselbe Laufzeit wie der entsprechende MFR haben. Mit diesem gegenüber dem MFR zeitversetzten Start der Beitragsperioden können gezielt Bereiche identifiziert werden, für die keine oder unzureichende EU-Mittel zur Verfügung stehen und/oder in welchen die Schweiz über eine besondere Expertise verfügt. Zudem sind zu diesem Zeitpunkt die Ressourcen der Partnerstaaten nicht mehr mit der Planung von Projekten und Programmen der EU-Kohäsionspolitik ausgelastet.

Art. 4 Abs. 2

Artikel 4 Absatz 2 regelt die erste von zwei Etappen des rechtsverbindlichen Mechanismus für die regelmässigen Schweizer Beitrag. Sie umfasst den Abschluss eines MoU zwischen der Schweiz und der EU für die jeweilige Beitragsperiode.

Buchstabe a hält fest, dass die Schweiz in jeder Beitragsperiode einen Beitrag leistet, der gemäss Anhang I festgelegt wird. Anhang I enthält Elemente für die Ermittlung der Beitragshöhe, die Zuteilung an die Partnerstaaten sowie die Aufteilung zwischen den Bereichen Kohäsion und andere wichtige gemeinsame Herausforderungen (s. Erläuterungen zu Anhang I).

Buchstabe b hält fest, dass die Parteien für jede Beitragsperiode ein rechtlich unverbindliches MoU abschliessen. Damit ein rechtzeitiger Start der Beitragsperiode gewährleistet ist und der Schweiz genug Zeit verbleibt, um die länderspezifischen Abkommen zur Umsetzung des Schweizer Beitrags mit den Partnerstaaten (Umsetzungsabkommen) abzuschliessen (s. Erläuterungen zu Art. 5), nehmen die Parteien 36 Monate vor Ende der laufenden Beitragsperiode Gespräche über das MoU für die folgende Beitragsperiode auf. Das MoU soll spätestens zwölf Monate vor Beginn der folgenden Beitragsperiode abgeschlossen sein.

Das MoU hat zum Ziel, das gemeinsame Verständnis der Parteien betreffend die unter Buchstabe b Ziffern i–vi aufgelisteten Elemente für die jeweilige Beitragsperiode festzuhalten. Diese Elemente sind:

Ziffer i: Die Höhe des Schweizer Beitrags, die sich aus den in Anhang I aufgeführten Elementen ergibt.

Ziffer ii: Die Aufteilung der Beitragsmittel unter den Partnerstaaten im Bereich Kohäsion, die nach dem Verteilschlüssel in der Anlage 2 zum Anhang I erfolgt.

Ziffer iii: Die Themenbereiche für die Zusammenarbeit im Bereich Kohäsion. Diese bilden die Richtschnur für die Auswahl der Unterstützungsmassnahmen durch die Schweiz und die Partnerstaaten während der Verhandlungen über die länderspezifischen Umsetzungsabkommen (s. Erläuterungen zu Art. 5).

Ziffer iv: Falls ein Beitrag zur Bewältigung anderer wichtiger gemeinsamer Herausforderungen vorgesehen ist, werden die identifizierten gemeinsamen Herausforderungen festgehalten. In diesem Fall soll das MoU zudem die Kriterien für die Auswahl der Partnerstaaten und die Aufteilung der Mittel auf die Bereiche Kohäsion und der identifizierten gemeinsamen Herausforderungen festhalten.

Ziffer v: Eine allgemeine Beschreibung des geplanten Inhalts der länderspezifischen Umsetzungsabkommen.

Ziffer vi: Die genaue Dauer der Umsetzungsperiode des jeweiligen Beitrags. Diese darf die im Beitragsabkommen festgelegte Minstdauer von zehn Jahren nicht unterschreiten.

Buchstabe c: Sofern das MoU nicht spätestens zwölf Monate vor Beginn der folgenden Beitragsperiode abgeschlossen ist, besteht für jede Partei die Möglichkeit, ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten (s. Erläuterungen zu Art. 16). Ruft eine Partei das Schiedsgericht an, beurteilt dieses, ob die Parteien während der Gespräche über das MoU nach Treu und Glauben gehandelt haben. Mit dieser Regelung wird klargestellt, dass das Verpassen dieser Frist für den Abschluss des MoU nicht zwingend eine Verletzung des Beitragsabkommens durch eine Partei darstellt. Die Parteien sind aber verpflichtet, das ihnen Zumutbare zu unternehmen, um den fristgerechten Abschluss des MoU zu erreichen. Ein Verhalten wider Treu und Glauben würde hingegen eine Verletzung des Beitragsabkommens darstellen. Ein solches Verhalten läge beispielsweise dann vor, wenn eine Partei die Aufnahme von Elementen in das MoU fordern würde, welche sich ausserhalb der Vorgaben des Beitragsabkommens befinden, oder wenn sie den Abschluss des MoU generell verweigern würde.

Art. 5 Länderspezifische Abkommen und weitere Unterstützungsmassnahmen

Artikel 5 regelt die zweite Etappe des rechtsverbindlichen Mechanismus für die Ausrichtung regelmässiger Beiträge, nämlich den Abschluss der länderspezifischen Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten und gegebenenfalls die Durchführung weiterer Unterstützungsmassnahmen durch die Schweiz.

Art. 5 Abs. 1

Absatz 1 sieht drei Formen für die Umsetzung des Schweizer Beitrags vor. Erstens schliesst die Schweiz nach dem Abschluss des MoU mit der EU Umsetzungsabkommen mit den betroffenen Partnerstaaten ab. Dies betrifft den Grossteil des Beitrags (mindestens 90 % der Mittel im Bereich Kohäsion, s. Erläuterungen zu Anhang I). Zweitens kann die Schweiz im beschränkten Rahmen auch weitere Unterstützungsmassnahmen vorbereiten, welche direkt von der Schweiz umgesetzt würden, beispielsweise in der Form eines Schweizer Fonds. Drittens sind gegebenenfalls Beiträge an Finanzierungsinstrumente Dritter möglich. Alle drei Formen für die Umsetzung des Schweizer Beitrags erfolgen nach Massgabe der diesbezüglich relevanten Bestimmungen des Beitragsabkommens (s. Erläuterungen zu Teil II) sowie im Einklang mit dem MoU.

Art. 5 Abs. 2

Der Schweizer Beitrag ergänzt gemäss Artikel 2 des Beitragsabkommens die Massnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich Kohäsion und bei der Bewältigung anderer wichtiger gemeinsamer Herausforderungen. Dieser Grundsatz erfährt in Artikel 5 Absatz 2 insoweit eine Konkretisierung, als dass die länderspezifischen Umsetzungsabkommen die EU-Strategien sowie die Nationalen Strategischen Rahmenpläne der Partnerstaaten, welche die Europäische Kommission genehmigt hat, berücksichtigen müssen.

Art. 5 Abs. 3

Artikel 5 Absatz 3 umschreibt den Mindestinhalt der länderspezifischen Umsetzungsabkommen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Mittelzuteilung nach Themenbereichen, die Unterstützungsmassnahmen, die Verwaltungs- und Kontrollstrukturen sowie die zuständigen Behörden des Partnerstaats. Diese Elemente sind bereits in den Umsetzungsabkommen der bisherigen Schweizer Beiträge enthalten gewesen.

Art. 5 Abs. 4 und 5

Wie bei den bisherigen Schweizer Beiträgen erfolgt die Verpflichtung der Beitragsmittel an die Partnerstaaten durch den Abschluss der Umsetzungsabkommen. Die Absätze 4 und 5 enthalten eine Frist, bis wann die Schweiz und der Partnerstaat die Abkommen grundsätzlich abschliessen müssen. Dabei ist eine Differenzierung zwischen den Umsetzungsabkommen im Bereich Kohäsion und denjenigen im Bereich der identifizierten gemeinsamen Herausforderungen vorgesehen. Im Bereich Kohäsion sind die Umsetzungsabkommen innert zwei Jahren ab Beginn der Beitragsperiode abzuschliessen, im Bereich der identifizierten gemeinsamen Herausforderungen gilt eine Frist von fünf Jahren. Grund für diese unterschiedlichen Fristen ist, dass im Bereich andere wichtige gemeinsame Herausforderungen oft eine grössere Flexibilität erforderlich ist, zum Beispiel im Hinblick auf die sich schnell verändernden Migrationsrouten nach Europa.

Art. 5 Abs. 6

Falls der Abschluss der Umsetzungsabkommen nicht fristgerecht erfolgt, besteht für die Schweiz und die EU die Möglichkeit, ein Streitbeilegungsverfahren gemäss Artikel 16 des Beitragsabkommens einzuleiten (s. Erläuterungen zu Art. 16). Die Handlungen der Partnerstaaten werden dabei jeweils der EU als Partei des Beitragsabkommens zugerechnet. Falls das Schiedsgericht mit dem Streitfall befasst wird, überprüft es, ob die Schweiz und der jeweilige Partnerstaat während der Verhandlungen über das betroffene Umsetzungsabkommen nach Treu und Glauben gehandelt haben. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen zur analogen Regelung für das MoU verwiesen werden (s. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 2 Bst. c).

Art. 5 Abs. 7

Artikel 5 Absatz 7 sichert die bisherige Praxis ab, wonach die Mittel eines bestimmten Schweizer Beitrags nur bis zum Ende seiner Umsetzungsperiode zur Verfügung stehen. Werden sie vom Partnerstaat nicht innert dieser Frist beansprucht, verfallen sie

ersatzlos. Nicht abgerufene Mittel werden somit nicht auf den nachfolgenden Schweizer Beitrag übertragen.

Art. 6 Kommunikation zwischen der Schweiz und der Kommission

Gemäss Absatz 1 informiert die Schweiz die Europäische Kommission über die Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten jeweils innert einem Monat nach deren Publikation in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts. Absatz 2 sieht zudem einen regelmässigen technischen Austausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Schweizer Beiträge vor.

Art. 7 Kofinanzierungssätze

Die von den Partnerstaaten umgesetzten Unterstützungsmassnahmen werden grundsätzlich von ihnen kofinanziert. Artikel 7 sieht vor, dass die Partnerstaaten diese Unterstützungsmassnahmen jeweils zur gleichen Rate kofinanzieren, welche die EU im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik anwendet (derzeit 15 %). Die Schweiz und die Partnerstaaten können allerdings in den Umsetzungsabkommen vereinbaren, von dieser Rate abzuweichen.

Art. 8 Staatliche Beihilfen und Vergabe öffentlicher Aufträge

Artikel 8 hält fest, dass bei der Umsetzung der Unterstützungsmassnahmen die anwendbaren Regeln zu staatlichen Beihilfen und zur Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten werden müssen. Dies bedeutet, dass in der Schweiz Schweizer Recht gilt und in den Partnerstaaten EU-Recht beziehungsweise das jeweils nationale Recht.

Art. 9 Haftung

Artikel 9 beschränkt die Verantwortung der Schweiz auf die Bereitstellung der Mittel im Rahmen der Umsetzungsabkommen und weiterer Unterstützungsmassnahmen und schliesst eine Haftung der Schweiz gegenüber Dritten aus.

Art. 10 Änderungen in der Mitgliedschaft der Union

Artikel 10 legt die künftige Anpassung des Schweizer Beitrags bei einem Beitritt oder Austritt eines EU-Mitgliedstaats fest. Im Falle eines EU-Beitritts oder -Austritts eines Staats, welcher die Kriterien für die Partnerstaaten des Schweizer Beitrags im Bereich Kohäsion gemäss Artikel 3 erfüllt, wird gemäss Absatz 1 der Schweizer Beitrag verhältnismässig angepasst. Die Anpassung gilt ab dem Zeitpunkt der Änderung der Mitgliedschaft. Die verhältnismässige Anpassung wird gemäss Absatz 2 durch die beiden Vertragsparteien festgelegt, das heisst ihr genauer Umfang wäre Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU. Dies erlaubt es, die Auswirkungen eines EU-Beitritts oder -Austritts auf die Gesamtbeziehungen Schweiz–EU mit zu berücksichtigen.

Teil II – Umsetzung und Verwaltung der Mittel

Art. 11 Gemeinsame Werte

In Artikel 11 wird festgehalten, dass die Umsetzung des Beitrags auf den gemeinsamen Werten hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenwürde und Gleichberechtigung beruht.

Art. 12 Verwaltung des regelmässigen finanziellen Beitrags der Schweiz

Für die Gesamtverwaltung des Beitrags ist gemäss Absatz 1 die Schweiz zuständig. Ihr Verwaltungsaufwand wird gemäss Absatz 2 jeweils durch den im MoU aufgeführten Gesamtbetrag gedeckt.

Art. 13 Grundsätze der Umsetzung

Artikel 13 regelt die Grundsätze der Umsetzung des Beitrags. Die Verhandlungen und die Umsetzung mit den Partnerstaaten erfolgen gemäss Absatz 1 im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft. Die Umsetzung der Unterstützungsmassnahmen liegt laut Absatz 2 in der Verantwortung der Partnerstaaten. Diese stellen für eine ordnungsgemässe Umsetzung der Massnahmen angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme bereit. Absatz 3 hält fest, dass für Massnahmen, welche direkt von der Schweiz durchgeführt werden, die Schweiz verantwortlich ist und ebenfalls für eine ordnungsgemässe Umsetzung der Massnahmen angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme bereitstellt.

Bei der Umsetzung der Massnahmen müssen laut Absatz 4 die in Artikel 11 festgelegten Werte eingehalten werden. Zudem müssen die Prinzipien der guten Regierungsführung und der ordnungsgemässen Haushaltsführung eingehalten werden. Auch Transparenz, Nichtdiskriminierung, Effizienz und Rechenschaftspflicht müssen sichergestellt sein. Die Umsetzung beruht zudem auf der gemeinsamen Verpflichtung der Schweiz und der Partnerstaaten, jegliche Form der Korruption bei der Umsetzung zu bekämpfen. Dafür werden wirksame Massnahmen und Verfahren bereitgestellt, um jegliche Handlungen, die eine ordnungsgemässe Verwendung der Mittel gefährden, zu verhindern, zu erkennen und dagegen vorzugehen. Die Massnahmen und Verfahren berücksichtigen identifizierte Korruptionsrisiken.

Gestützt auf Absatz 5 kann die Schweiz bei einer Verletzung der in Absatz 4 beschriebenen Verpflichtungen, welche die ordnungsgemässe Umsetzung gefährdet oder gefährden könnte, geeignete, verhältnismässige und wirksame Massnahmen bezüglich der betroffenen Unterstützungsmassnahme ergreifen. In schwerwiegenden Fällen könnte zum Beispiel eine Suspendierung oder Beendigung der betroffenen Unterstützungsmassnahme geeignet, verhältnismässig und wirksam sein. Die Schweiz führt vor Ergreifen der Massnahmen eine Untersuchung durch. Im Rahmen dieser Untersuchung hat der Partnerstaat das Recht, sich zum Fall zu äussern.

Die Schweiz kann laut den Absätzen 6 und 7 gemäss ihren innerstaatlichen Vorschriften Kontrollen durchführen. Die Partnerstaaten unterstützen die Schweiz dabei mit allen benötigten Informationen und Unterlagen. Die Schweiz führt ihre Prüfungen risikobasiert durch und berücksichtigt dabei die Grundsätze der Einzigigen Prüfung und der Verhältnismässigkeit hinsichtlich des Risikos, mit dem Ziel, die Kosten der Prüfungen sowie den administrativen Aufwand für die Begünstigten möglichst gering zu halten.

Wie in Artikel 5 Absatz 3 festgehalten, konkretisieren die Schweiz und die Partnerstaaten die Bestimmungen von Artikel 13 in den Umsetzungsabkommen. Sie können dabei über die im Beitragsabkommen gesetzten Mindeststandards hinausgehen.

Teil III – Institutionelle Bestimmungen

Art. 14 Gemischter Ausschuss

Durch das Beitragsabkommen wird ein Gemischter Ausschuss eingerichtet (Abs. 1), der von einer Vertreterin oder einem Vertreter der Schweiz und einer Vertreterin oder einem Vertreter der EU gemeinsam geleitet wird (Abs. 2). Die einzelnen Zuständigkeiten des Gemischten Ausschusses sind abschliessend in Absatz 3 umschrieben: Sicherstellung der ordnungsgemässen Funktionsweise und der wirksamen Verwaltung und Anwendung des Abkommens, Abgabe von Empfehlungen an die Vertragsparteien, Treffen der im Abkommen vorgesehenen Beschlüsse, sowie Ausübung jeder anderen im Abkommen vorgesehenen Zuständigkeit; der Gemischte Ausschuss dient den Vertragsparteien ferner als Gremium für gegenseitige Konsultationen und einen ständigen Informationsaustausch, insbesondere um eine Lösung für Schwierigkeiten bei der Auslegung und Anwendung des Beitragsabkommens zu finden. Beschlüsse des Gemischten Ausschusses müssen einvernehmlich gefasst werden. Sie sind für die Vertragsparteien bindend, welche alle geeigneten Massnahmen zu ihrer Umsetzung treffen (Abs. 4). Der Gemischte Ausschuss tagt mindestens einmal im Jahr (Abs. 5), gibt sich seine eigene Geschäftsordnung (Abs. 6) und kann Arbeits- oder Expertengruppen einrichten, die ihn bei der Ausübung seiner Aufgaben unterstützen (Abs. 7).

Art. 15 Ausschliesslichkeitsgrundsatz

Das Beitragsabkommen sieht ein Streitbeilegungsverfahren vor. Artikel 15 verpflichtet die Parteien dazu, sich zur Beilegung allfälliger Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Beitragsabkommens ausschliesslich dieses Streitbeilegungsverfahrens zu bedienen. Es handelt sich um eine übliche Verpflichtung in völkerrechtlichen Verträgen, um etwaiges *Forum Shopping* zu unterbinden. Die Binnenmarkt- und das Gesundheitsabkommen sehen materiell identische Bestimmungen für die dort vorgesehenen Streitbeilegungsverfahren vor (s. Ziff. 2.1.5.4.1).

Art. 16 Verfahren bei Auslegungs- oder Anwendungsschwierigkeiten

Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig aufgebaut und beruht auf einem klassischen völkerrechtlichen Schiedsgerichtsmodell.

Zunächst müssen die Parteien versuchen, einen Streitfall einvernehmlich im Gemischten Ausschuss beizulegen: Ziel ist es, alle Möglichkeiten zu prüfen, um das gute Funktionieren des Abkommens aufrechtzuerhalten (Abs. 1). Findet der Gemischte Ausschuss innerhalb einer Frist von drei Monaten ab seiner Befassung keine Lösung für den Streitfall, kann jede Vertragspartei die Einsetzung eines paritätisch besetzten Schiedsgerichts verlangen (Abs. 2). Das Schiedsgerichtsprotokoll regelt im Einzelnen, wie sich das Schiedsgericht konstituiert und wie das Schiedsverfahren abläuft. Die vorgesehenen Regeln entsprechen grundsätzlich denjenigen in den Binnen-

marktabkommen (s. Ziff. 2.1.5.4.2). Die wenigen Bestimmungen des Schiedsgerichtsprotokolls, die keine Entsprechung in den Binnenmarktabkommen finden, sind in den Erläuterungen zum Schiedsgerichtsprotokoll näher beschrieben.

Das Schiedsgericht allein ist für die Auslegung des Beitragsabkommens zuständig. Dabei muss es die zwischen den Parteien geltenden Regeln und Grundsätze über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge anwenden (Art. IV.3 Abs. 1 Schiedsgerichtsprotokoll). Im Gegensatz zu den Binnenmarktabkommen sieht Artikel 16 keinen Beizug des EuGH im Streitbeilegungsverfahren vor. Der Grund dafür ist die Natur des Beitragsabkommens: Die Schweiz nimmt über das Beitragsabkommen nicht am EU-Binnenmarkt teil, daher gibt es auch keine Übernahme von EU-Recht und die Auslegungshoheit des EuGH wird nicht tangiert. Die spezifisch für die Teilnahme am EU-Binnenmarkt konzipierten institutionellen Elemente, wie der eng begrenzte Beizug des EuGH durch die Schiedsgerichte für die Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1.5.4.2), sind daher im Beitragsabkommen nicht vorgesehen.

Das Schiedsgericht kann bei seiner Beurteilung der Vereinbarkeit der Massnahmen einer Partei mit dem Beitragsabkommen mit einer Vorfrage über die Auslegung des Rechts einer Partei konfrontiert werden. Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass gewisse Bestimmungen des Beitragsabkommens auf das Recht einer oder beider Parteien verweisen. So verweist beispielsweise Artikel 13 Absatz 6 für die Durchführungen von Kontrollen durch die Schweiz in den Partnerstaaten auf die internen schweizerischen Vorschriften. In so einem Fall darf das Schiedsgericht das Recht der jeweiligen Partei, soweit angebracht, als Tatsache (*matter of fact*) gemäss der vorherrschenden Praxis berücksichtigen (Abs. 3). Dabei ist es an die Praxis derjenigen Behörden, Gremien und dergleichen gebunden, welche für die Auslegung des infragestehenden Rechtssatzes zuständig sind. Bei einer Vorfrage zum schweizerischen Landesrecht wäre es somit an die vorherrschende Praxis der schweizerischen Behörden und Gerichte gebunden. Es handelt sich um ein Modell, welches bereits in anderen Abkommen vorgesehen ist, so jüngst auch im Abkommen über Solidaritätsmassnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien.⁵²²

Nicht in die Zuständigkeit des Schiedsgerichts fallen Streitfälle, welche die Umsetzung der länderspezifischen Umsetzungsabkommen zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten betreffen (Abs. 4). Das Verfahren für die Beilegung solcher Streitfälle wird in den Umsetzungsabkommen geregelt. Dazu gehören namentlich Streitfälle über Massnahmen, welche die Schweiz infolge von Mängeln in den Bereichen gemeinsame Werte und Umsetzungsprinzipien bei einer Unterstützungsmassnahme ergreift (s. Erläuterungen zu Art. 13). Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Umsetzung des Schweizer Beitrags primär die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Partnerstaat betrifft und nicht diejenige zwischen der Schweiz und der EU.

⁵²² BBI 2024 2318

Die Entscheide des Schiedsgerichts sind für die Schweiz und die EU verbindlich. Die unterlegene Partei teilt der Gegenpartei und dem Gemischten Ausschuss die Massnahmen mit, die sie ergriffen hat, um dem Entscheid des Schiedsgerichts Folge zu leisten (Abs. 5).

Art. 17 Ausgleichsmassnahmen

Teilt eine Partei, die gemäss dem Schiedsgericht gegen das Beitragsabkommen verstossen hat, nicht innert einer vom Schiedsgericht angesetzten angemessenen Frist mit (s. Art. IV.2 Abs. 6 Schiedsgerichtsprotokoll), welche Massnahmen sie zur Umsetzung des Entscheids des Schiedsgerichts ergriffen hat, oder wenn die andere Vertragspartei der Auffassung ist, dass die mitgeteilten Massnahmen dem Entscheid des Schiedsgerichts nicht entsprechen, kann letztere gemäss Artikel 17 Absatz 1 Ausgleichsmassnahmen ergreifen.

Grundvoraussetzung für das Ergreifen von Ausgleichsmassnahmen ist somit stets das Vorliegen eines Schiedsspruchs, wobei die betroffene Partei zusätzlich entweder die Mitteilung von Umsetzungsmassnahmen innert angemessener Frist unterlassen muss oder aber Umsetzungsmassnahmen mitgeteilt hat, die nach Auffassung der anderen Partei den Entscheid des Schiedsgerichts nicht umsetzen.

Innerhalb des Beitragsabkommens sind verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen – insbesondere falls diese durch die EU ergriffen würden – kaum möglich. Allfällige Ausgleichsmassnahmen können daher auch in den anderen Abkommen des Pakets Schweiz–EU, die in der Liste der Abkommen in Artikel 3 Buchstabe a aufgeführt sind, ergriffen werden. Dazu gehören neben dem Beitragsabkommen die Binnenmarktabkommen sowie das EUPA, das EUSPA-Abkommen und das Gesundheitsabkommen. Hintergrund dafür ist, dass der Schweizer Beitrag als Teil eines ausgewogenen Pakets Schweiz–EU mit gegenseitigen Rechten und Pflichten beider Parteien verstetigt wird. Die Ausgleichsmassnahmen müssen verhältnismässig ausgestaltet sein. Die Verhältnismässigkeit ist im Einzelfall zu beurteilen. Ausgangspunkt bildet dabei die Schwere der konkreten Vertragsverletzung. Die Partei, welche Ausgleichsmassnahmen ergreifen möchte, muss diese der anderen Partei notifizieren. Im Grundsatz treten die Ausgleichsmassnahmen sodann nach Ablauf von drei Monaten in Kraft. Die Ausgleichsmassnahmen dürfen keine Rückwirkung haben und nicht in bereits erworbene Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaftsteilnehmenden eingreifen (Abs. 4). Bestehen Meinungsverschiedenheiten über die Verhältnismässigkeit der notifizierten Ausgleichsmassnahmen, kann der Gemischte Ausschuss mit dieser Frage befasst werden. Soweit der Gemischte Ausschuss nicht innert einem Monat seit der Notifizierung der infragestehenden Ausgleichsmassnahmen einen Beschluss über deren Aussetzung, Änderung oder Aufhebung gefällt hat, kann jede Partei die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen durch das Schiedsgericht prüfen lassen (Art. 17 Abs. 2). Wie in den Binnenmarktabkommen kann das Schiedsgericht auf Antrag einer Partei das Inkrafttreten der Ausgleichsmassnahmen unter gewissen Voraussetzungen für die Dauer des Verfahrens aufschieben (s. Ziff. 2.1.5.4.3).

Teil IV – Schlussbestimmungen

Art. 18 Erster finanzieller Beitrag der Schweiz gemäss diesem Abkommen und einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung

Artikel 18 Absatz 1 sieht vor, dass die Schweiz einen ersten Beitrag für die Beitragsperiode vom 1. Januar 2030 bis zum 31. Dezember 2036 leistet, wie in Anhang II des Beitragsabkommens festgehalten wird. Dazu kommt eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung für die Periode zwischen Ende 2024 und Ende 2029, die in Anhang III näher geregelt wird. Es handelt sich hierbei um spezifische Bestimmungen für die erste Beitragsperiode, welche teilweise von den generellen Bestimmungen des Mechanismus in den Artikeln 4 und 5 abweichen.

Sowohl für den ersten Beitrag (Abs. 2) als auch für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung (Abs. 3) werden die Umsetzungsmodalitäten, soweit sie noch nicht in Anhang II oder Anhang III festgelegt sind, innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Beitragsabkommens in einem MoU festgehalten werden. Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten müssen die Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten für den Beitrag im Bereich Kohäsion sowie für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung abgeschlossen sein (Abs. 4). Für den Bereich Migration muss der Abschluss der länderspezifischen Umsetzungsabkommen spätestens fünf Jahre nach dem Start der Beitragsperiode erfolgt sein (Abs. 5). Grund für diese Differenzierung sind die unterschiedlichen Ansätze der Bereiche Kohäsion und Migration bei der Umsetzung und die bei der Migration erforderliche grössere zeitliche Flexibilität (s. die Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 4 und 5).

Bei einem Nichtabschluss der MoU (Abs. 6) oder der Umsetzungsabkommen (Abs. 7) könnte, wie in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c bzw. in Artikel 5 Absatz 6 vorgesehen, eine Partei ein Streitbeilegungsverfahren einleiten. Gegebenenfalls hätte das Schiedsgericht zu beurteilen, ob die Parteien nach Treu und Glauben verhandelt haben (s. Erläuterungen zu Art. 4 und 5).

Art. 19 Protokoll, Anhänge und Anlagen

Artikel 19 stellt klar, dass das Schiedsgerichtsprotokoll, die Anhänge und deren Anlagen integrale Bestandteile des Beitragsabkommens bilden.

Art. 20 Inkrafttreten

Das Beitragsabkommen ist im Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz–EU (s. Ziff. 2.1.5.6). Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Notifizierung des Abschlusses der internen Verfahren zur Genehmigung aller völkerrechtlichen Instrumente des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU in Kraft.

Art. 21 Kündigung

Das Beitragsabkommen kann durch jede Partei gekündigt werden. Die Kündigung ist der anderen Partei zu notifizieren. Anschliessend tritt das Beitragsabkommen nach Ablauf von sechs Monaten ausser Kraft. Eine rechtliche Verknüpfung der Kündigung dieses Abkommens mit anderen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

(«Guillotine-Klausel») ist nicht vorgesehen. Die EU dürfte aber auch künftig die Fortsetzung des bilateralen Wegs mit der Verstärkung des Schweizer Beitrags verknüpfen.

Anhang I – Elemente für den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe (a) in den folgenden Beitragsperioden

Anhang I legt die Elemente zur Berechnung der Höhe des Schweizer Beitrags für die jeweils folgende Beitragsperiode fest. Die Höhe des folgenden Beitrags basiert erstens auf der Höhe des Beitrags aus der Vorperiode (Ziff. 1 Bst. a). Ist während der Vorperiode gemäss Artikel 10 eine verhältnismässige Anpassung des Beitrags aufgrund eines Beitritts oder Austritts eines EU-Mitgliedstaats erfolgt, wird diese beim folgenden Beitrag berücksichtigt. Um die Kaufkraft des Beitrags zu erhalten, wird der Beitrag der Vorperiode zweitens an die aufgelaufene Inflation angepasst (Ziff. 1 Bst. b). Das genaue Vorgehen dazu ist in Anlage 1 geregelt. Da der Beitrag in Franken festgelegt ist, erfolgt dieser Ausgleich zunächst anhand der Inflation in der Schweiz. Ein Ausgleichsfaktor berücksichtigt zudem die Abweichung zwischen der Schweizer Inflation und der Inflation in den Partnerstaaten, soweit diese nicht durch die Entwicklung des Wechselkurses ausgeglichen wird. Der daraus resultierende Betrag kann drittens aus politischen Überlegungen innerhalb einer Bandbreite von 10 % erhöht oder reduziert werden (Ziff. 1 Bst. c).

Anhang I regelt zudem, dass der Anteil des Schweizer Beitrags, der für den Bereich Kohäsion bestimmt ist, mindestens 90 % des jeweiligen Beitrags ausmachen muss (Ziff. 2). Damit sind jeweils höchstens 10 % des Schweizer Beitrags für den Bereich andere wichtige gemeinsame Herausforderungen vorgesehen.

Innerhalb des Bereichs Kohäsion sind 90 % der Mittel für die Umsetzungsabkommen reserviert (Ziff. 3). Damit sind jeweils höchstens 10 % vorgesehen für den Eigenaufwand von derzeit bis zu 5 % und für weitere Unterstützungsmassnahmen, die entweder die Schweiz selbst verwaltet oder in relevante Finanzierungsinstrumente einfließen.

Schliesslich legt Anhang I fest, dass der im Bereich Kohäsion für die Umsetzungsabkommen reservierte Betrag gemäss dem Verteilschlüssel in Anlage 2 den Partnerstaaten zugewiesen wird (Ziff. 4).

Die Aufnahme verbindlicher Bestimmungen über die Höhe und Aufteilung des regelmässigen Schweizer Beitrags beruht auf einem Interessenausgleich. Die EU erhält die Sicherheit, dass die Schweiz die Partnerstaaten zukünftig regelmässig mit Beiträgen in bestimmter Höhe unterstützt. Demgegenüber erhält die Schweiz Sicherheit und Planbarkeit über diese Elemente, da insbesondere der Entwicklung der Beitragshöhe klare Grenzen gesetzt werden. So kann die EU zukünftig keine andere Berechnungsmethode für die Höhe des Schweizer Beitrags – wie beispielsweise eine anteilmässige Beteiligung an ihren Kohäsionsgeldern – fordern. Für die Schweiz ist diese Rechtssicherheit von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Anlage 1 – Methode zur Bestimmung der Anpassung gemäss Anhang I Absatz 1 Buchstabe (b)

Anlage 1 legt die Methode zur Berechnung des Inflationsausgleichs fest. Die Anpassung an die Inflation erfolgt auf der Grundlage des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Dafür wird zum Zeitpunkt der Berechnung die Differenz zwischen dem arithmetischen Mittel der Schweizer Inflation der letzten zwölf Monate und dem arithmetischen Mittel der Schweizer Inflation im ersten Jahr der vorangegangenen Beitragsperiode ermittelt. Langfristig ist zu erwarten, dass mit dieser Anpassung die Kaufkraft des Schweizer Beitrags erhalten bleibt.

Um kurzfristige Schwankungen, wie eine starke Aufwertung des Frankens, auszugleichen, wird in einem weiteren Schritt ein Ausgleichsfaktor berechnet. Dieser Ausgleichsfaktor korrigiert die Differenzen zwischen der Inflation in der Schweiz und der Inflation in den Partnerstaaten, sofern diese nicht bereits durch die Entwicklung des Wechselkurses ausgeglichen wurden. Der Ausgleichsfaktor misst die Entwicklung des realen Wechselkurses der Partnerstaaten gegenüber der Schweiz. Er widerspiegelt die reale Auf- oder Abwertung, die die Partnerstaaten in der vorhergehenden Beitragsperiode erfahren haben. Wenn sich der Franken zum Beispiel stärker aufwertet, als die Unterschiede in der Inflation dies erwarten liessen, so würde der Ausgleichsfaktor die Inflationsanpassung nach unten korrigieren. Der Ausgleichsfaktor wird durch die Europäische Kommission basierend auf Daten vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat), der Europäischen Zentralbank, den Zentralbanken der Partnerstaaten und/oder der Schweizerischen Nationalbank berechnet. Sie teilt die Berechnung mit der Schweiz über den Gemischten Ausschuss.

Anlage 2 – Verteilschlüssel für den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz im Bereich Kohäsion

Anlage 2 legt fest, wie der Verteilschlüssel für die Aufteilung der Beitragsmittel im Bereich Kohäsion auf die jeweiligen Partnerstaaten berechnet wird. Die Berechnung orientiert sich, wie bei den bisherigen Schweizer Beiträgen, weitgehend an der Methode zur Ermittlung der länderspezifischen Anteile der EU-Kohäsionszahlungen. Massgebend hierfür ist der Bevölkerungs- und Flächenanteil des Partnerstaats im Vergleich zu allen Partnerstaaten, wobei bei sehr hoher Bevölkerungsdichte nur der Bevölkerungsanteil berücksichtigt wird. Anschliessend erfolgt eine Verringerung oder Erhöhung der so erhaltenen Prozentsätze durch einen Koeffizienten mit dem Ziel, wirtschaftlich schwächere Partnerstaaten stärker zu berücksichtigen und wirtschaftlich stärkere entsprechend weniger zu gewichten. Abschliessend werden die Anteile so neu skaliert, damit ihre Summe 100 % ergibt.

Anhang II – Erster finanzieller Beitrag der Schweiz gemäss diesem Abkommen für die Periode 2030–2036

Anhang II legt die Modalitäten für den ersten Beitrag unter dem Beitragsabkommen fest. Die Schweiz leistet in der Beitragsperiode von 2030–2036 einen jährlichen Beitrag in der Höhe von 350 Millionen Franken. Die Umsetzungsperiode startet gleichzeitig mit der Beitragsperiode ab 2030 und läuft über zehn Jahre bis 2039. Die Schweiz kann bis zu 5 % des Gesamtbeitrags für ihre eigenen Verwaltungskosten verwenden (Eigenaufwand). Für den *Swiss Expertise and Partnership Fund* (SEPF) können bis zu 2 % des Gesamtbeitrags verwendet werden. Der SEPF wird für Schweizer

Expertise und Partnerschaften sowie für die Unterstützung der «Swissness» und der Qualität der Programme und Projekte eingesetzt.

Für den Bereich Kohäsion sind durchschnittlich 308 Millionen Franken pro Jahr reserviert. Davon werden mindestens 90 % im Rahmen von Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten verpflichtet. Neben Verwaltungskosten von 5 % und dem SEPF von 2 % könnte daher ein zusätzlicher Fonds im Bereich Kohäsion im Umfang von maximal 3 % geschaffen werden. Der thematische Schwerpunkt eines solchen Fonds (z. B. zur Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft oder ein zentral verwalteter Forschungsfonds) sowie dessen spezifischer Umfang würde im MoU für die Beitragsperiode 2030–2036 festgehalten werden.

Die Partnerstaaten im Bereich der Kohäsion sind jene, die zum gegebenen Zeitpunkt das im Beitragsabkommen festgelegte Kriterium erfüllen (weniger als 90 % des EU-BNE). Sie werden im MoU für die Beitragsperiode 2030–2036 bestimmt. Darin wird auch die Verteilung der Gelder unter den identifizierten Partnerstaaten gemäss dem Verteilschlüssel in Anlage 2 festgehalten. Anhang II setzt bereits grobe thematische Schwerpunkte für den Beitrag zur Kohäsion: (i) Inklusive menschliche und soziale Entwicklung, (ii) Nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Entwicklung, (iii) Ökologischer Wandel, (iv) Demokratie und Partizipation. Die detaillierte thematische Ausrichtung wird im MoU ausgeführt werden.

Für die Zusammenarbeit im Bereich Migration sind 12 % des Gesamtbetrags reserviert, das entspricht durchschnittlich 42 Millionen Franken pro Jahr. Der Anteil für die Bewältigung der gemeinsamen Herausforderung Migration am Gesamtbeitrag ist somit in der Beitragsperiode 2030–2036 leicht höher als der Anteil, welcher für künftige Beitragsperioden vorgesehen ist (s. Erläuterungen zu Anhang I, Ziff. 2). Dies berücksichtigt, dass die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung im gleichen Zeitraum vollumfänglich im Bereich Kohäsion eingesetzt werden soll. Die Partnerstaaten im Bereich Migration sind EU-Mitgliedstaaten, die unter besonderem Migrationsdruck stehen, und/oder EU-Mitgliedstaaten, mit welchen ein gemeinsames Interesse besteht, die Migrationsgouvernanz zu stärken. Wie bereits unter dem zweiten Schweizer Beitrag kann die Schweiz einen Teil der Mittel im Bereich Migration für einen *Rapid Response Fund* reservieren. Dieser Fonds ermöglicht eine schnelle Unterstützung bei unerwarteten Entwicklungen im Bereich Migration in den EU-Mitgliedstaaten. Der genaue Umfang dieses Fonds würde im MoU für die Beitragsperiode 2030–2036 festgehalten.

Anhang III – Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung der Schweiz für den Zeitraum von Ende 2024 bis Ende 2029

Die Bestimmungen zur einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung befinden sich in Anhang III. Die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung ist aufgeteilt in eine Phase vor und eine Phase nach dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Die Schweiz leistet eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung von jährlich 130 Millionen Franken von Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Diese Verpflichtung widerspiegelt

den Umfang der Partnerschaft und Zusammenarbeit der Schweiz und der EU in diesem Zeitraum, wie er in der Gemeinsamen Erklärung zwischen der Schweiz und der EU festgehalten wird (s. Ziff. 1.3.4). Zwischen dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU und dem Start der Beitragsperiode des ersten Schweizer Beitrags unter dem Beitragsabkommen am 1. Januar 2030 beträgt die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung jährlich 350 Millionen Franken. Bei einem unterjährigen Inkrafttreten würde die Höhe der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung anteilmässig berechnet. Die Gesamthöhe der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung wird entsprechend im MoU aufgeführt werden.

Die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung wird ausschliesslich im Bereich Kohäsion über einen Zeitraum von zehn Jahren ab dem Start der Beitragsperiode 2030 umgesetzt. Die weiteren Bestimmungen, wie jene zur Auswahl der Partnerstaaten, zur Verteilung der Mittel und zu den thematischen Schwerpunkten, entsprechen jenen für den Bereich Kohäsion in Anhang II. Die spezifischen Modalitäten werden in einem MoU ein Jahr nach Inkrafttreten des Beitragsabkommens festgehalten.

Schiedsgerichtsprotokoll

Das Schiedsgerichtsprotokoll des Beitragsabkommens beruht auf dem Schiedsgerichtsmodell für die Binnenmarktabkommen. Diesbezüglich kann auf die Erläuterungen unter Ziffer 2.1.5.4.2 und Ziffer 2.1.5.4.3 verwiesen werden. Aufgrund der von den Binnenmarktabkommen abweichenden Natur des Beitragsabkommens, das keine Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt bezweckt (s. Erläuterungen zu Art. 16), bestehen folgende drei Abweichungen.

Erstens sieht das Streitbeilegungsverfahren des Beitragsabkommens, wie in den Erläuterungen zu Artikel 16 dargestellt, keinen Beizug des EuGH durch das Schiedsgericht vor. Dementsprechend beinhaltet das Schiedsgerichtsprotokoll auch keine Bestimmungen, welche einen Beizug des EuGH durch das Schiedsgericht regeln (für die institutionelle Elemente s. insb. Art. III.9 der Anlage des institutionellen Protokolls des Luftverkehrsabkommens über das Schiedsgericht [AnlSchG-IP-LVA]).

Zweitens wird mit dem Beitragsabkommen kein EU-Recht übernommen und es enthält auch nicht das (gemäss den neuen institutionellen Regeln) für die Binnenmarktabkommen vorgesehene Prinzip der einheitlichen Auslegung und Anwendung. Daher ist auch die Bestimmung zum anwendbaren Recht im Schiedsgerichtsprotokoll des Beitragsabkommens nicht identisch mit derjenigen in den Schiedsgerichtsregeln der Binnenmarktabkommen. Nach Art. IV.3 Abs. 1 Schiedsgerichtsprotokoll setzt sich hier das anwendbare Recht zusammen aus dem Beitragsabkommen sowie den Regeln und Grundsätzen des Völkerrechts, die zwischen den Parteien bei der Auslegung von Verträgen anwendbar sind (für die Regelung in den Binnenmarktabkommen s. Art. IV.3 AnlSchG-IP-LVA).

Drittens sieht das Schiedsgerichtsprotokoll des Beitragsabkommens im Vergleich zu den Regeln für die Binnenmarktabkommen zwei zusätzliche Konstellationen vor, in denen die Verfahrensfristen halbiert werden: Zum einen, wenn die Frist für den Abschluss des MoU in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c beziehungsweise in Artikel 18

Absatz 6, überschritten wird (Art. III.8 Abs. 3 Bst. b), und zum anderen, wenn innert der in Artikel 5 Absätze 4 und 5 beziehungsweise Artikel 18 Absatz 7, gesetzten Fristen überhaupt kein Umsetzungsabkommen abgeschlossen wurde (Art. III.8 Abs. 3 Bst. c). In diesen Fällen wäre die Umsetzung eines Beitrags grundsätzlich in Frage gestellt, was die Halbierung der Fristen rechtfertigt. Die beiden anderen Konstellationen, in denen halbierte Verfahrensfristen gelten – dringliche Fälle (Art. III.8 Abs. 3 Bst. a) und bei Vereinbarung zwischen den Parteien (Art. III.8 Abs. 3 Bst. d) – sind auch in den Schiedsgerichtsregeln der Binnenmarktabkommen vorgesehen.

2.10.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

Für die Umsetzung des Beitragsabkommens ist ein neues Bundesgesetz über die Beiträge der Schweiz zur Stärkung der Kohäsion in Europa (nachstehend «Kohäsionsbeitragsgesetz») notwendig. Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, welches als Grundlage für den Erweiterungsbeitrag und den Kohäsionsteil des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten gedient hat, war befristet und ist per 31. Dezember 2024 ausgelaufen. Neu basiert der Schweizer Beitrag auf dem Beitragsabkommen mit der EU. Das Kohäsionsbeitragsgesetz spezifiziert daher nur jene innerstaatlichen Aspekte, die für die Umsetzung der auf dem Beitragsabkommen basierenden Beiträge zur Stärkung der Kohäsion in Europa notwendig sind. Gestützt auf das Gesetz soll eine Verordnung die verwaltungsinterne Organisation und Koordination regeln.

Gemäss dem Beitragsabkommen kann im Rahmen des Schweizer Beitrags neben der Stärkung der Kohäsion auch auf andere wichtige gemeinsame Herausforderungen reagiert werden. Für den ersten Beitrag unter dem Beitragsabkommen 2030–2036 wurde erneut das Thema Migration als wichtige gemeinsame Herausforderung definiert (s. Anhang II des Beitragsabkommens). Die Beiträge für Unterstützungsmassnahmen im Bereich Migration stützen sich dabei wie bisher auf das Asylgesetz vom 26. Juni 1998⁵²³ (AsylG). In Zukunft sollen Beiträge zur Bewältigung anderer wichtiger gemeinsamer Herausforderungen (z. B. Migration) weiterhin auf eine separate Gesetzesgrundlage gestützt werden.

2.10.7.1 Umsetzungsgesetzgebung

Das neue Kohäsionsbeitragsgesetz regelt die innerstaatliche Umsetzung des Beitragsabkommens im Bereich Kohäsion. Es konzentriert sich auf das Ziel des Beitragsabkommens, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in den wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedstaaten zu verringern (Kohäsion). Die innerstaatlichen Umsetzungsbestimmungen für die Bewältigung anderer gemeinsamer Herausforderungen befinden sich in anderen Bundesgesetzen. Wie das Beitragsabkommen ist auch das neue Kohäsionsbeitragsgesetz zeitlich nicht befristet. Die einzelnen Beiträge und die entsprechenden Verpflichtungskredite werden aber jeweils befristet.

Das Kohäsionsbeitragsgesetz hält fest, wie die Schweiz die in Artikel 3 Buchstabe f des Beitragsabkommens vorgesehenen Programme und Projekte unterstützt. Es regelt

die Zusammenarbeit mit Dritten, die Finanzierung der Beiträge sowie die Zuständigkeiten, wie zum Beispiel die Kompetenzen zum Abschluss von Verträgen. Zudem enthält es Bestimmungen zur Evaluation und Berichterstattung. Der Wegfall des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas beziehungsweise das neue Kohäsionsbeitragsgesetz haben zudem kleinere Anpassungen in anderen Gesetzen und später im Verordnungsrecht zur Folge.

2.10.7.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Umsetzung des Schweizer Beitrags wird von der Schweiz über die gesamte Umsetzungsperiode eng begleitet. Sie umfasst die Planungsphase, die Durchführung, einen geordneten Projektabschluss und eine Evaluation. Die dafür nötigen Mittel (Eigenaufwand) sind Teil des Schweizer Beitrags und fallen nicht zusätzlich an. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hielt in ihrem Prüfungsbericht zum Erweiterungsbeitrag 2015⁵²⁴ fest, dass im damals laufenden Erweiterungsbeitrag das Kostenbudget von 5 % zwar eingehalten werden konnte (Kap. Management Kosten 7.1.), dass dafür aber eine «disziplinierte Kostenkontrolle» nötig gewesen sei. Im Vergleich dazu ist im Rahmen der Finanzierungsmechanismen des EWR und Norwegens ein Anteil von 7 % reserviert,⁵²⁵ das heisst, es stehen anteilmässig mehr Mittel für die Verwaltung zur Verfügung, obwohl diese Finanzierungsmechanismen ein grösseres Finanzvolumen aufweisen.

2.10.7.3 Umsetzungsfragen

Das Kohäsionsbeitragsgesetz erteilt dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Zuständigkeit zur Umsetzung der Beiträge. Der Bundesrat wird die Ausführungsbestimmungen zum Kohäsionsbeitragsgesetz in der Verordnung über die Beiträge der Schweiz zur Stärkung der Kohäsion in Europa (Kohäsionsbeitragsverordnung) erlassen. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) koordinieren sich mit den Bundesämtern, die für die Beiträge zur Bewältigung anderer wichtiger gemeinsamer Herausforderungen zuständig sind, sowohl bei der Planung als auch der Durchführung. Sie können andere Bundesämter und öffentliche Institutionen mit entsprechenden Fachkompetenzen für die Durchführung von Unterstützungsmassnahmen beziehen. Die Modalitäten und Rahmenbedingungen (z. B. Vereinbarungen zwischen Bundesämtern für die Durchführung der Unterstützungsmassnahmen) werden zwischen den betroffenen Stellen vereinbart.

Der Steuerungsausschuss Kohäsion koordiniert die Umsetzung der Beiträge. Der Ausschuss wird von der DEZA und vom SECO abwechselungsweise geleitet und darin sind auch die Abteilung Europa des Staatssekretariats des EDA sowie jene Bundesämter, die Beiträge im Bereich anderer wichtiger gemeinsamer Herausforderungen

⁵²⁴ Siehe www.efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Der Schweizer Erweiterungsbeitrag – Erlaubt die Aufgabenteilung mit den EU-Partnerländern eine effiziente Umsetzung? (EFK-14447).

⁵²⁵ Siehe Art. 1.9 Abs. 2 der *Regulations on the implementation of the EEA grants 2021-2028*, abrufbar unter www.eeagrants.org > Menu > Resources > Regulations.

umsetzen, vertreten. Im ersten Beitrag (2030–2036) wird daher das Sekretariat für Migration (SEM), das für das Thema Migration zuständig ist, im Ausschuss vertreten sein. In der Kohäsionsbeitragsverordnung ist des Weiteren die Koordination mit anderen involvierten Bundesämtern geregelt. Sie erfolgt auf Ebene einer spezifischen Unterstützungsmassnahme oder für einen ganzen thematischen Bereich (z. B. Forschung). Zudem können im Steuerungsausschuss Kohäsion die meistinvolvierten Bundesämter beigezogen werden.

Die vereinbarten Unterstützungsmassnahmen werden grundsätzlich durch die Partnerstaaten durchgeführt, welche für ein geeignetes Verwaltungs- und Kontrollsystem sorgen müssen. Für Unterstützungsmassnahmen, die durch die Schweiz verwaltet werden, hat die Schweiz dieselbe Verpflichtung. Die zuständigen Bundesämter, das heisst die DEZA und das SECO, legen Ausführungsmodalitäten zu den Umsetzungsabkommen fest, in denen die Anforderungen an die Überwachung detailliert festgehalten werden. Die Rückforderungs- und Zahlungsprozesse werden für jeden Partnerstaat in den Umsetzungsabkommen festgelegt und durch die zuständigen Behörden vorgängig geprüft. Zudem werden risikobasierte Überprüfungen der Unterstützungsmassnahmen verlangt, und die zuständigen Bundesämter können im Rahmen der Bestimmungen in Artikel 13 des Beitragsabkommens jederzeit selbst in eigener Regie Prüfungen durchführen lassen.

2.10.8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Art. 1 Gegenstand

Das Kohäsionsbeitragsgesetz regelt die Umsetzung der Beiträge der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU, wie sie im Beitragsabkommen zwischen der Schweiz und der EU vorgesehen sind. Die Beiträge zur Bewältigung anderer wichtiger gemeinsamer Herausforderungen werden nicht im Kohäsionsbeitragsgesetz geregelt.

Art. 2 Unterstützte Programme und Projekte

Artikel 3 Buchstabe f des Beitragsabkommens (im Gesetz «Abkommen») definiert den Begriff «Unterstützungsmassnahme» als Programm oder Projekt, das mit der Unterstützung der Schweiz umgesetzt wird. Im Gesetz wird der Verständlichkeit halber durchwegs von «Programmen und Projekten» gesprochen.

Drei Formen der Beiträge sind in Artikel 5 Ziffer 1 des Beitragsabkommens geregelt:

- 1) Gestützt auf die Umsetzungsabkommen werden Programme und Projekte direkt von den Partnerstaaten geplant und durchgeführt, aber vorgängig sowohl durch den Partnerstaat als auch durch die Schweiz (entweder die DEZA oder das SECO) genehmigt. Diese Genehmigungen basieren auf der gemeinsamen Vorauswahl von Programmen/Projekten in den Umsetzungsabkommen.

-
- 2) Es besteht zudem die Möglichkeit, dass die Schweiz im beschränkten Rahmen selbst verwaltete Unterstützungsmassnahmen umsetzt. So kann sie zum Beispiel selber einen Fonds für Forschungszusammenarbeit oder Zivildienstgesellschaft verwalten.
 - 3) Die Schweiz kann gegebenenfalls auch zu Finanzierungsinstrumenten Dritter beitragen (s. nachfolgend Erläuterungen zu Art. 3).

Art. 3 Formen der Unterstützung

Gemäss Artikel 3 des Kohäsionsbeitragsgesetzes kann die Form der Unterstützungsmassnahmen verschieden ausgestaltet sein. Dies sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Darlehen, Beteiligungen oder Garantien; wobei in der Praxis derzeit die nicht rückzahlbaren Geldleistungen überwiegen. Es können aber auch andere Modalitäten sein, wie technische Expertise oder Beiträge an Finanzierungsinstrumente, die von anderen Geldgebern (bspw. den Finanzierungsmechanismen Norwegens und des EWR oder multilateralen Organisationen) finanziert werden, solange diese dem Ziel und den Grundsätzen des Beitragsabkommens entsprechen. Die genauen Anforderungen an Unterstützungsmassnahmen und die Prozesse zu deren Planung, Durchführung und Monitoring werden in den Ausführungsmodalitäten zu den Umsetzungsabkommen beschrieben.

Art. 4 Zusammenarbeit mit Dritten

Der Bund kann für die Planung und Durchführung der Programme und Projekte Dritte beauftragen. Unter «Dritten» werden verwaltungsexterne natürliche oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts verstanden. Die Beauftragung Dritter ist zentral für eine effiziente Durchführung der Unterstützungsmassnahmen. Im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags werden gewisse Forschungsprogramme zum Beispiel vom Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt, was sich bereits beim Erweiterungsbeitrag bewährt hatte. Die meisten Programme profitieren auch von der Expertise von Schweizer Experten aus der Privatwirtschaft, von Dachverbänden oder Nichtregierungsorganisationen, die dadurch die Qualität der Programme verbessern und Swissness einbringen. Die Auswahl der Dritten, an die solche Aufträge vergeben werden können, richtet sich nach den Normen und dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2019⁵²⁶ über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) sowie dessen Verordnung⁵²⁷.

Der Bund wird nur Vorhaben Dritter unterstützen, die den Zielen und Grundsätzen des Abkommens entsprechen. Dabei geht es darum, die Erfahrungen, Fähigkeiten und Initiativen Dritter im Sinne eines rationellen Einsatzes des in der Schweiz und international vorhandenen Potenzials zu nutzen. Falls diese Beiträge an Dritte unter das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990⁵²⁸ (Subventionsgesetz) fallen, muss eine solche Unterstützung auf Gesuch hin erfolgen, wobei das Einreichen eines Programm- oder Projektvorschlags als Antwort auf einen Aufruf, solche einzureichen, als Gesuch betrachtet wird.

⁵²⁶ SR 172.056.1

⁵²⁷ SR 172.056.11

⁵²⁸ SR 616.1

Zudem kann der Bund mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten und diese unterstützen. Dies ist sehr wertvoll, weil sie mit ihrer angewandten Expertise, mit ihren Kenntnissen oder Erfahrungen die Umsetzung der Massnahmen bereichern. Der Begriff «öffentliche Institutionen» bezieht sich zum Beispiel auf kantonale und eidgenössische Hoch- und Fachschulen, die auf ihrem Gebiet über ein Fachwissen verfügen, das sie befähigt, Projekte für den Bund durchzuführen, Beratungsaufgaben zu übernehmen oder Projektstudien durchzuführen. Eine solche Zusammenarbeit kann durch den Einsatz und Abgeltung von Fachexpertise der Kantone, Gemeinden oder öffentlichen Institutionen stattfinden. Die Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen kann die Form von Subventionen annehmen (z. B. wenn die Kantone mit den Partnerstaaten arbeiten), oder über die Eigenmittel finanziert werden, wenn die Dienstleistung an die Bundesämter erfolgt.

Zur effizienten Umsetzung der Beiträge kann es zweckmässig sein, dass sich der Bund an juristischen Personen beteiligt oder solche gründet. In diesem Artikel wird jedoch auf eine Norm dazu verzichtet, weil gemäss Artikel 52 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005⁵²⁹ über den eidgenössischen Finanzhaushalt in jedem Fall eine neue Gesetzesgrundlage nötig wäre.

Art. 5 Finanzierung

Die Finanzierung der Beiträge wird mittels Verpflichtungskrediten für jeweils mehrere Jahre beantragt, welche vom Parlament mit einfachem Bundesbeschluss bewilligt werden müssen.

Art. 6 Verträge

Zur Durchführung der Unterstützungsmassnahmen sollen wie bisher völkerrechtliche Verträge mit den Partnerstaaten abgeschlossen werden, welche die allgemeinen Grundsätze der Zusammenarbeit festlegen. In Übereinstimmung mit Artikel 166 Absatz 2 BV⁵³⁰ ermächtigt Artikel 6 des Kohäsionsbeitragsgesetzes den Bundesrat zum Abschluss von länderspezifischen Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten im Rahmen der Beiträge zur Stärkung der Kohäsion in Europa. Diese Bestimmung dient auch der Entlastung des Parlaments von weniger wichtigen Routinegeschäften.

Programme und Projekte in Partnerstaaten können nur dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn sie auf vertraglicher Basis beruhen. Diese Projekt- und Programmabkommen sind Staatsverträge; sie sind aber rein technischer Natur, finanziell begrenzt, zeitlich befristet und auf die jeweilige Unterstützungsmassnahme beschränkt. Deshalb ermächtigt das Gesetz die zuständigen Bundesämter, derartige völkerrechtliche Verträge über Einzelprojekte und Einzelprogramme abzuschliessen. In Übereinstimmung mit Artikel 48a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁵³¹ (RVOG) erstattet der Bundesrat dem Parlament jährlich Be-

⁵²⁹ SR 611.0

⁵³⁰ SR 101

⁵³¹ SR 172.010

nicht über die von ihm, von den Departementen oder von Bundesämtern abgeschlossenen Verträge. Zudem können die zuständigen Bundesämter in eigener Kompetenz auch privatrechtliche Verträge (z. B. für Evaluationsaufträge) oder öffentlich-rechtliche Verträge zu den Unterstützungsmassnahmen abschliessen.

Art. 7 Zuständigkeiten

Artikel 7 hält die gemeinsame Zuständigkeit des EDA (DEZA) und des WBF (SECO) für die Umsetzung der Beiträge zur Stärkung der Kohäsion in Europa fest. Die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Beiträge zur Bewältigung anderer gemeinsamer Herausforderungen liegen bei jenen Bundesstellen, die in der Bundesverwaltung für die in der jeweiligen Beitragsperiode festgelegten Themen zuständig sind. Diese haben aber unter diesem Gesetz keine formelle Zuständigkeit und benötigen eine andere rechtliche Grundlage als dieses Gesetz. Für das Thema Migration im Rahmen des ersten Beitrags 2030–2036 ist dies das Asylgesetz.

Art. 8 Monitoring, Evaluationen und Berichterstattung

Der Bundesrat überwacht den Vollzug dieses Gesetzes und des Abkommens, insbesondere die wirksame Verwendung der Mittel. Die zuständigen Bundesämter sind für das Monitoring verantwortlich und veranlassen regelmässige Evaluationen, um die Zweckmässigkeit, die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der getroffenen Unterstützungsmassnahmen zu überprüfen. Die Evaluationsberichte werden veröffentlicht. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament für jeden Beitrag einen Rechenschaftsbericht über die Zielerreichung, Umsetzung, Verwendung und Wirksamkeit des Beitrags. Die Berichterstattung beinhaltet unter anderem die Resultate der Evaluationen. Den gemachten Erfahrungen soll in der Vorbereitung der künftigen Beiträge Rechnung getragen werden. Die innerstaatlichen Vorschriften zu den einseitigen Kontrollen von Unterstützungsmassnahmen der Schweiz werden in der Kohäsionsbeitragsverordnung geregelt und daher nicht in diesem Gesetz erwähnt.

Art. 9 Vollzug – keine Erläuterungen

Art. 10 Änderung anderer Erlasse

Da das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas Ende 2024 ausgelaufen ist, muss der Verweis auf die «Ostzusammenarbeit» im BöB geändert werden. Im Anhang 5 Ziffer 1 Buchstabe d BöB wird dabei die Bezugnahme auf die «Ostzusammenarbeit» durch die Bezugnahme auf das Kohäsionsbeitragsgesetz ersetzt. Die Verordnungen, die einen Verweis auf die «Ostzusammenarbeit» oder ähnliche Formulierungen behalten, werden mit dem Erlass der Verordnung zum Kohäsionsbeitragsgesetz geändert.

Im Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁵³² über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte wird in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b ein Verweis auf das Kohäsionsbeitragsgesetz eingefügt. Dieser Buchstabe b enthielt

⁵³² SR 193.9

einen Verweis auf das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das bis 31. Dezember 2024 in Kraft war. Da Programme und Projekte im Kohäsionsteil des Schweizer Beitrags auch Ziele der zivilen Friedensförderung und der Stärkung der Menschenrechte verfolgen könnten, wird mittels dieses Verweises sichergestellt, dass für diese Programme und Projekte nur das Kohäsionsbeitragsgesetz anwendbar ist.

Art. 11 Referendum und Inkrafttreten – keine Erläuterungen

2.10.9 Inhalt der drei Kreditbeschlüsse

Im Beitragsabkommens werden die zentralen Elemente der ersten Beitragsperiode 2030–2036 festgelegt (s. Ziff. 2.10.5.5). Dazu zählt die Aufteilung zwischen den inhaltlichen Pfeilern Kohäsion und gemeinsame Herausforderungen, wobei für letztere die Migration als Thema für den ersten Beitrag definiert wurde. Zudem wurden die Eckwerte der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung (Ende 2024–Ende 2029) in Anhang III festgelegt (s. Ziff. 2.10.5.6). Deshalb beinhaltet diese Vorlage die entsprechenden Verpflichtungskredite: Je ein Kreditbegehren im Rahmen des ersten Schweizer Beitrags für die Bereiche Kohäsion (Umsetzung durch die DEZA und das SECO) und Migration (Umsetzung durch das SEM) sowie ein Kreditbegehren für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung (nur Bereich Kohäsion), die gemeinsam mit dem Verpflichtungskredit Kohäsion umgesetzt werden soll. Die entsprechenden Mittel fliessen nicht ins EU-Budget, sondern werden direkt den Partnerstaaten zugutekommen.

Die detaillierten organisatorischen und thematischen Spezifitäten für die ab 2030 umzusetzenden Programme, die über die Eckwerte hinausgehen, wurden im Beitragsabkommen bewusst offengelassen. Diese sollen zeitnahe vor Beginn der Umsetzung mit der EU in einem MoU festgehalten werden. Entsprechend konzentrieren sich die nachfolgenden Abschnitte unter Ziffer 2.10.9 auf die für den nächsten Beitrag zentralen konzeptionellen Punkte.

2.10.9.1 Verpflichtungskredit Kohäsion

2.10.9.1.1 Thematische Ausrichtung

Die Schweiz will mit dem Beitrag zur Stärkung der Kohäsion weiter zum Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den ausgewählten wirtschaftlich schwächeren Partnerstaaten und den übrigen EU-Mitgliedstaaten beitragen; zudem möchte sie den Abbau von Ungleichheiten auch innerhalb der einzelnen Partnerstaaten fördern. Gleichzeitig ist es ein zentrales Schweizer Anliegen, die bilateralen Beziehungen zu diesen Ländern nachhaltig zu stärken und ihr Ansehen als vertrauenswürdiger starker europäischer Partner zu festigen. Damit setzt die Schweiz ihren erfolgreichen Ansatz grundsätzlich fort, den sie mit dem Erweiterungsbeitrag und dem derzeit laufenden zweiten Schweizer Beitrag eingeschlagen hat. Für den Bereich Kohäsion sind gemäss Anhang II des Beitragsabkommens für die Beitragsperiode 2030–2036 durchschnittlich 308 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen. Für den Verpflichtungskredit werden davon die 5 % Eigenmittel und die 2 %, die für den SEPF bestimmt sind, abgezogen. Die Partnerstaaten im Bereich der Kohäsion werden gemäss

dem im Beitragsabkommen festgelegten Kriterium identifiziert (weniger als 90 % des durchschnittlichen EU-BNE). Es dürfte dabei im Vergleich zum zweiten Schweizer Beitrag allenfalls zu leichten Verschiebungen kommen, sollten einzelne Länder diese Schwelle über- oder unterschreiten.

Die externe Evaluation des Erweiterungsbeitrags an die EU-10 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern)⁵³³ hatte bestätigt, dass der im Vergleich zu den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds der EU wesentlich kleinere Schweizer Beitrag signifikante Resultate erzielen konnte. Dies erfolgte effizient, auch in Bezug auf die Begleit- und Managementkosten. Die externe Evaluation prüfte 29 Programme im Detail und bestätigte einen Mehrwert zur sozio-ökonomischen Entwicklung in den Zielregionen. Ausserdem bestätigte die Evaluation die positiven Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den Partnerstaaten sowie gestärkte Partnerschaften zwischen Organisationen der beiden Länder und erhöhte wirtschaftliche Opportunitäten für Schweizer Unternehmen.

Basierend auf den bisherigen Erfahrungen wurden in Anhang II des Beitragsabkommens im Hinblick auf den ersten Beitrag für die Kohäsion vier breite Themenbereiche festgelegt, in denen die Umsetzung erfolgen soll:

- inklusive menschliche und soziale Entwicklung;
- nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Entwicklung;
- ökologischer Wandel;
- Demokratie und Partizipation.

Die detaillierten inhaltlichen Spezifitäten sollen zeitnah vor der Umsetzung bestimmt werden, wobei die Schweiz ihre Prioritäten einbringen wird. So sollen die konkreten Themen nach Inkrafttreten des Beitragsabkommens in einem MoU mit der EU festgehalten werden. Sie werden anschliessend in die bilateralen Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten eingebracht. Die unterschiedlichen Ziele und Aktivitäten, die mit den einzelnen Partnerstaaten vereinbart werden, sollen sich in die strategischen Prioritäten der Länder und der EU einfügen. Gleichzeitig wird ein Austausch in Bezug auf die entsprechenden sektoriellen Aussenpolitiken oder die eigenen innerstaatlichen Erfahrungen der Schweiz angestrebt. Zudem sollen auch im nächsten Beitrag Partnerschaften mit kompetenten Schweizer Akteuren in allen vier thematischen Bereichen gezielt einbezogen und unterstützt werden.

Inklusive menschliche und soziale Entwicklung

Die Gesundheitssituation der Bevölkerung ist in den wirtschaftlich schwächeren Ländern der EU deutlich schlechter und die Lebenserwartung tiefer als in den anderen EU-Mitgliedstaaten. Der demografische Wandel der Bevölkerung, die hohe Prävalenz

⁵³³ Siehe www.eda.admin.ch/schweizerbeitrag/de/home.html > Aktuell > Publikationen > Evaluation zum Erweiterungsbeitrag 2015: Das Wichtigste in Kürze.

von nichtübertragbaren Krankheiten sowie die Abwanderung von Fachkräften (insb. auch im Gesundheitssektor) stellen die Länder seit Jahren vor erhebliche Herausforderungen. Im Vordergrund stehen Vorhaben zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitswesens wie die Verbesserung der medizinischen Grundversorgung, die Aus- und Weiterbildung von Gesundheitspersonal, der Ausbau der Gesundheitsförderung und Prävention und ähnliche systemische Fragen. Ausserdem soll die Inklusion von sozial Schwachen und Benachteiligten sowie Migrantinnen und Migranten gezielt gefördert werden, zum Beispiel über Gesundheits- und Sozialdienste für ältere Menschen und Kinder sowie Angehörige von Minderheiten. Die Programme zur Unterstützung der Roma sollen fortgesetzt werden. Diese Bevölkerungsgruppe lebt oft unter prekären Bedingungen. Deren Teilhabe am gesellschaftlichen Entwicklungsprozess soll auf verschiedenen Ebenen gefördert werden. Auch die Stärkung der staatlichen und nicht-staatlichen Strukturen gegen Menschenhandel soll fortgeführt werden.

Nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Entwicklung

Aufbauend auf den Programmen des Erweiterungsbeitrags und des zweiten Schweizer Beitrags werden auch im nächsten Beitrag Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung umgesetzt. Die Festigung offener Märkte und die Schaffung von Arbeitsplätzen dienen als Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung. Dabei wird es vor allem um strukturelle und institutionelle Fragen gehen. Infrastruktur und innerstaatliche Dienstleistungen sollen langfristig finanziert werden können, womit auch das Investitionsklima gefestigt wird. Weiterhin zählt die Berufsbildung zu den Prioritäten, insbesondere die Schaffung von Perspektiven für junge Menschen und die Ausbildung von Fachkräften. Daneben stehen die Forschung und der Zugang zur externen Finanzierung für Mikrounternehmen und KMU im Vordergrund. Ein weiteres Thema kann fallweise die Stärkung der Sozialpartnerschaften in den Partnerstaaten sein.

Schweizer Akteure wie Bildungsinstitutionen sowie Berufsverbände und Dachorganisationen der Wirtschaft sollen in die Aktivitäten einbezogen werden, um die Vermittlung der erforderlichen Expertise und den direkten Austausch von Erfahrungen zu gewährleisten. Im Vordergrund steht ein praxisnaher Bezug zum Arbeitsmarkt.

Zur Stärkung der Forschung und Innovation sollen einerseits die angewandte Forschung und die Leistungsfähigkeit (Exzellenz) von Forschungszentren mit dem Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gefördert werden, insbesondere durch die konkrete Anwendung der Forschungsergebnisse durch die Unternehmen. Andererseits sollen die Forschungslandschaft und die Institutionen in den EU-Ländern gestärkt werden. Dabei kann auf den erfolgreichen Forschungspartnerschaften und akademischen Austauschprogrammen mit Schweizer Hochschulen aus dem Erweiterungsbeitrag und dem zweiten Schweizer Beitrag aufgebaut werden.

Ökologischer Wandel

Die Schweiz hat sich schon mit dem Erweiterungsbeitrag und dem zweiten Schweizer Beitrag stark im Umweltbereich engagiert. Dies ist auch in der Beitragsperiode 2030–2036 vorgesehen, zumal die Nachfrage in den Partnerstaaten gross ist und die Schweiz über tiefes Wissen und entsprechende Erfahrungen verfügt, die für die Koopera-

tion genutzt werden können. Die Programme zum Schutz der Umwelt und zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels werden einen substanziellen Teil der Programme in diesem Themenbereich umfassen. Dazu kommen Projekte zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und zur Reduktion von Schadstoffemissionen. Mit den Massnahmen sollen insbesondere auch die Lebensqualität der Bevölkerung verbessert, negative Auswirkungen auf die Gesundheit gemindert und die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden.

Aus heutiger Perspektive stehen folgende Felder im Fokus: Klimaschutz und Reduktion von Treibhausgasen dank Energieeffizienz und erneuerbaren Energien; Verminderung weiterer Luftschadstoffe; konzeptionelle und technische Förderung des öffentlichen Verkehrs; verbesserte Infrastruktur und Innovation bei Trinkwasser und Abwasser, Abfall und Entsorgung sowie der Schutz von Gewässern und Landschaften und der biologischen Vielfalt. Dabei sollen wo sinnvoll innovative Lösungen gefördert werden, in denen Schweizer Expertise aus Forschung und deren Anwendungsgebiete beigezogen werden können. Zentral ist, dass die lokalen und die diversen institutionellen Interessengruppen umfassend einbezogen werden. Insgesamt wird eine Mischung aus modernen innovativen Lösungen sowie Projekten in weniger wohlhabenden strukturschwachen Regionen angestrebt.

Demokratie und Partizipation

Durch die Förderung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger soll deren Mitwirkung bei der Entwicklung ihres Landes und so die Stärkung demokratischer Strukturen und Prozesse unterstützt werden. Verschiedene Formen von Bürgerengagement (Verbände, Bürgerinitiativen, Interessensgruppen, NGO) sowie die Medien spielen eine entscheidende Rolle bei der Förderung pluralistischer Strukturen und bei der Einbeziehung der Bürgeranliegen in politische Entscheidungsprozesse. Dank ihrer Vertrautheit mit den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger können zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen (NGO) staatliche Stellen bei der Erbringung von Dienstleistungen ergänzen, namentlich im Umwelt- und Sozialbereich. In allen Themenbereichen, insbesondere bei der Stärkung von demokratischen Prozessen, sollen Kapazitäten in dezentralen Strukturen (Regionen, Gemeinden) gestärkt, Korruption bekämpft und Rechenschaft und Transparenz gefördert werden.

2.10.9.1.2 Strategie und Umsetzungsprinzipien

Die Grundsätze und die Umsetzungskonzepte der beiden bisherigen Beiträge haben sich insgesamt bewährt. Weil ab 2030 substanziell mehr finanzielle Mittel eingesetzt werden, wird es aber auch neue Formen der Zusammenarbeit brauchen: Neben innovativen Pilotmassnahmen sind dies insbesondere grössere Programme mit etablierten Partnern sowie, in Ländern mit starken Kapazitäten, umfassendere Ausschreibungen für eine dezentralisierte Operationalisierung. Die entsprechenden Modalitäten werden sorgfältig vorbereitet und mit erfahrenen Spezialistinnen und Spezialisten umgesetzt werden. Gleichzeitig orientiert sich die Arbeit an den bisherigen Erfahrungen, an den Empfehlungen aus den Prüfungen der EFK des ersten und zweiten Beitrags und weiteren Evaluationen. Die Umsetzungsmodalitäten in den einzelnen Partnerstaaten können je nach deren Bedürfnissen, eigenen Möglichkeiten und dem Entwicklungsstand variieren. Da die innerstaatlichen regionalen Unterschiede immer noch gross sind,

sollen insbesondere in den grösseren Partnerstaaten rund die Hälfte der Mittel in strukturschwachen Regionen eingesetzt werden. Besonders in diesen Regionen und bei Themen, in denen es den beteiligten Institutionen an Expertise und Kapazitäten fehlt, braucht es eine enge Begleitung durch die Schweiz.

Die Modalitäten der Umsetzung werden im Detail in den Umsetzungsabkommen mit den Partnerstaaten definiert. Das bilaterale Leistungsangebot der Schweiz umfasst die Finanzierung von Ausrüstung und Infrastruktur sowie Dienstleistungen (Kapazitätsförderung, Beratung und Ausbildung). Die Umsetzung soll gemäss den folgenden Prinzipien erfolgen.

Nachfrageorientierung: Die strategischen Prioritäten der Partnerstaaten bilden die Grundlage für die bilateralen Zusammenarbeitsprogramme. Für die Wirksamkeit der Zusammenarbeit ist es unabdingbar, dass diese bedürfnisorientiert festgelegt wird. Die Länder stützen sich bei ihrer Planung insbesondere auf den strategischen Rahmen der EU-Kohäsionspolitik. Auch die Kohäsionsanstrengungen der EWR/EFTA-Staaten werden beachtet, wobei für die Zukunft auch gemeinsame Programme ins Auge gefasst werden können.

Schweizer Interesse: Schweizer Interessen unterschiedlicher Art (thematisch, institutionell, politisch) werden berücksichtigt; sie sind im Spannungsfeld zwischen Nachfrageorientierung und Stärkung der bilateralen Beziehungen entsprechend zu gewichten.

Schweizer Expertise: Bei ausgewählten Themen soll weiterhin ausgewiesene Schweizer Expertise in die Zusammenarbeit eingebracht werden. Mögliche Beispiele: duale Berufsbildung, Erfahrungen aus dem Umweltbereich und aus der Forschung.

Komplementarität: Der Schweizer Beitrag soll sich auf prioritäre Sektoren konzentrieren, für die zu wenig Eigen- respektive EU-Mittel zur Verfügung stehen (finanzielle Komplementarität) oder die durch die Instrumente der EU-Kohäsionspolitik nicht oder nicht ausreichend abgedeckt werden (thematische Komplementarität).

Finanzielle Beteiligung durch die Partnerstaaten: Die Partnerstaaten haben in der Regel einen finanziellen Eigenbeitrag von 15 % der Programm- und Projektkosten zu leisten (s. Erläuterungen zu Art. 7 des Beitragsabkommens). Neben der finanziellen Bedeutung wird damit sichergestellt, dass die Programme und Projekte für den Partnerstaat hohe Priorität haben. Ausserdem werden die meisten Programme von den Partnerstaaten oder von der ausführenden Institution vorfinanziert und die Kosten durch die Schweiz periodisch zurückerstattet. Dies soll die ordnungsgemässe Verwendung der Mittel gewährleisten.

Stärkung des Programmansatzes: Die Umsetzung grösserer Programme ist oft effizienter und insgesamt kostengünstiger. Kleinere Projekte aus demselben Themenbereich werden vorzugsweise in einem thematischen Programm mit einem gemeinsamen Budget und projektübergreifenden Zielen gebündelt.

Fortführung von Programmen und Projekten: Erfolgreiche Programme und Projekte der beiden vorangegangenen Beiträge sollen bei entsprechendem Bedarf, guten Resultaten und bewährten Partnern nach Möglichkeit weiter unterstützt werden.

Sichtbarkeit: Die Projekte sollen zur Sichtbarkeit und zum Ansehen der Schweiz im Partnerstaat beitragen. Bei der Auswahl und Durchführung der Projekte soll dieses Potenzial berücksichtigt werden.

Auswahl und Genehmigung von Programmen und Projekten

Die Schweiz wird gemeinsam mit jedem Partnerstaat aus den vier in Ziffer 2.10.9.1.1 genannten Themenbereichen Unterthemen und Programme identifizieren und diese in den Umsetzungsabkommen vereinbaren. Ausserdem werden in diesen Umsetzungsabkommen die Höhe des Beitrags, die Grundsätze und Modalitäten der Zusammenarbeit sowie bei Bedarf die geografische Ausrichtung festgelegt. Wichtig bei der Auswahl ist, dass die Programme und Projekte dazu beitragen, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu verringern und dass sie den strategischen Umsetzungsprinzipien (s. oben) entsprechen. Die umfassende Vorbereitung der Massnahmen ist Voraussetzung für deren Genehmigung. Die Unterstützung bei der Vorbereitung und die technische Begleitung von komplexen Programmen und Projekten durch die Schweiz bis zum Abschluss sollen beibehalten werden. Bei der Programm- und Projektauswahl sind die angestrebte Wirkung und die Perspektiven für die langfristige Nachhaltigkeit eines Vorhabens massgebend. Bei der Auswahl der verantwortlichen Umsetzungsorganisationen sind namentlich folgende Kriterien wichtig: technische, fachliche und organisatorische Fähigkeiten, vorhandene Kapazitäten und Gewährleistung einer effizienten und wirksamen Mittelverwendung. Die einzelnen Programme und Projekte müssen durch den Partnerstaat und die Schweiz bewilligt werden:

Generelle Durchführung

Wie beim Erweiterungsbeitrag und beim zweiten Schweizer Beitrag sind die DEZA und das SECO gemeinsam für die Durchführung des Verpflichtungskredits Kohäsion zuständig. Die Kohärenz mit der Schweizer Europapolitik wird in Absprache mit der Abteilung Europa des Staatssekretariats des EDA sichergestellt. Wie bisher werden personelle Ressourcen bedarfsgerecht in den Schweizer Vertretungen in den Partnerstaaten eingesetzt, um die Umsetzung vor Ort zu begleiten. Der technische Erfahrungsaustausch mit Norwegen, dem Finanzmechanismus des EWR und mit den Diensten der Europäischen Kommission werden weitergeführt.

Um die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten zu stärken, ist eine gezielte Kommunikation im In- und Ausland in Zusammenarbeit mit den zuständigen Informationsdiensten des Bundes und Präsenz Schweiz vorzusehen.

Operationelle Umsetzung

Für die Zusammenarbeit spielen die Regierungsstellen in den Partnerstaaten eine Schlüsselrolle, allen voran die jeweilige nationale Koordinationseinheit. Letztere ist für die Gesamtkoordination im Partnerstaat zuständig und die zentrale Ansprechstelle

für die Schweiz. Die Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen wie Fachministerien und Universitäten sowie mit regionalen Partnern (Regionalverwaltung, Gemeinden) spielt bei der Formulierung und Umsetzung der Programme eine wichtige Rolle. Diese sind im Bereich Kohäsion oft die eigentlichen Umsetzungspartner.

Auf Schweizer Seite werden ebenfalls diverse Partner und Institutionen an der Beurteilung und Begleitung der Programme beteiligt. Dazu gehören neben staatlichen Stellen Verbände, NGO, der Privatsektor sowie Ausbildungs- und Forschungsstätten. Diese können sich zudem gleichberechtigt wie Leistungserbringer aus den EU-Ländern an den Ausschreibungen von Vorhaben beteiligen, die über den Schweizer Beitrag finanziert werden. Die öffentlichen Ausschreibungen werden in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben auf den einschlägigen Plattformen der EU und des Partnerstaats sowie in ausgewählten Fällen in der Schweiz publiziert. Im Übrigen können sich Schweizer Leistungserbringer auch an zahlreichen öffentlichen Ausschreibungen von Vorhaben beteiligen, die über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds der EU finanziert werden.

Die Finanzierung der Programme wird wie bis anhin über eine zentrale Zahlstelle im Partnerstaat abgewickelt werden. Die Zahlungsabwicklung in der Schweiz erfolgt über die üblichen Finanzwege des Bundes. Der Mitteleinsatz kann von der Schweiz jederzeit einem zusätzlichen Prüfverfahren unterzogen werden.

2.10.9.1.3 Controlling und Evaluation

Die Schweiz misst einem leistungsfähigen und effizienten Überwachungs- und Steuerungssystem für die Programme hohe Bedeutung bei. Sowohl auf der Ebene der Länderprogramme als auch der einzelnen Projekte werden zu Beginn der Umsetzung Monitoringsysteme etabliert, die auf den Erfahrungen der bisherigen Beiträge basieren. Von zentraler Bedeutung ist die periodische Berichterstattung durch die Umsetzungsverantwortlichen über die getroffenen Massnahmen sowie die Fort- oder Rückschritte an die jeweilige nationale Koordinationseinheit. Die Überwachung erfolgt in erster Linie durch die jeweilige nationale Koordinationseinheit. Die Schweiz wird eigene Fortschrittskontrollen durch die Schweizer Vertretung vor Ort und durch die Zentren der DEZA und des SECO vornehmen. Dabei werden die schweizerischen und lokalen Fachkräfte Effizienz und Wirksamkeit der Projekt- und Programmumsetzung und die Mittelverwendung überprüfen. Neben der korrekten Durchführung der Programme steht die Erreichung der geplanten Resultate im Zentrum des Interesses.

In den bilateralen Umsetzungsabkommen werden rechtlich verbindliche Regeln für sensible Phasen der Zusammenarbeit festgelegt. Dazu gehören:

- die Auswahl von Programm- und Projektvorschlägen;
- die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen;
- die Überprüfung der Umsetzung der vereinbarten Unterstützungsmassnahmen.

Weiter enthalten die Umsetzungsabkommen eine Anti-Korruptionsklausel gemäss Artikel 13 des Beitragsabkommens. Damit verpflichten sich die Schweiz und der Partnerstaat, jegliche Formen von Korruption zu bekämpfen.

Die finanziellen Prüfverfahren sind sowohl auf der Programm- als auch auf der Projektebene angelegt. Auf Programmebene ist die nationale Revisionsbehörde zuständig; auf Projektebene werden auch Aufträge an private Treuhand- und Revisionsunternehmen vergeben. Die Schweiz darf auch jederzeit selbst Prüfungen vornehmen.

Auf der Ebene der strategischen und operativen Gesamtprogrammsteuerung finden in jedem der Partnerstaaten jährlich formelle Besprechungen statt. Dabei prüft die Schweiz zusammen mit der zuständigen nationalen Koordinationseinheit, inwieweit und für welche Massnahmen die Mittel verpflichtet wurden, wie die Umsetzung voranschreitet und wie die vorgegebenen Ziele erreicht werden. Ausserdem wird bei Bedarf gemeinsam vereinbart, Programm- und Projektanpassungen vorzunehmen. Dabei werden auch allfällige Risiken analysiert und allfällige Massnahmen vereinbart.

Jeder Partnerstaat wird nach Abschluss des bilateralen Zusammenarbeitsprogramms einen umfassenden Schlussbericht verfassen. Zudem können sowohl die Partnerstaaten als auch die Schweiz auf der Programm- und Projektebene Evaluationen durchführen lassen. Es ist vorgesehen, gegenüber dem Parlament einen Bericht über den Verlauf und die Ergebnisse des Gesamtprogramms abzuliefern.

2.10.9.1.4 Ressourcen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen, die sich aus diesem Verpflichtungskredit ergeben, werden in Ziffer 2.10.10.1.1 dargestellt. Da die Schweiz die Umsetzung durch die Partnerstaaten eng und umfassend begleiten will, fallen entsprechende Personalkosten und anderweitige Eigenmittel unter anderem für die notwendige Risikokontrolle und die Qualitätssicherung an. Weitere Ressourcen sind nötig für die Vorbereitung und Begleitung jener Unterstützungsmassnahmen, welche direkt von der Schweiz umgesetzt werden. Diese Ressourcenaufwendungen entsprechen dem Verhandlungsergebnis; im Beitragsabkommen mit der EU wurden für den Bereich Kohäsion maximal 5 % des Gesamtbetrags vereinbart, die als Eigenleistungen der Schweiz verbucht werden dürfen (Anhang II Ziff. 6). Die Erhöhung der eingesetzten Mittel in der Periode 2030–2036 führt *nominal* zu einem Anstieg des Eigenmittelbedarfs. Es wird aber insbesondere für den Personalaufwand darauf geachtet, Skaleneffekte zu erzielen und die Gemeinkosten so tief wie möglich zu halten. Gleichzeitig basieren die angefragten Eigenmittel auf Erfahrungswerten; sie waren in der Vergangenheit knapp bemessen.

2.10.9.2 Verpflichtungskredit Migration

2.10.9.2.1 Beschreibung

In Bezug auf den ersten Schweizer Beitrag unter dem Beitragsabkommen wurde vereinbart, dass das Migrationsmanagement eine gemeinsame Herausforderung für beide Seiten darstellt. Mit dem Beitrag sollen jene EU-Staaten unterstützt werden, deren Strukturen für das Migrationsmanagement unter besonderem Druck stehen und/oder

solche, die sich mit der Schweiz auf die Notwendigkeit einer Stärkung ihrer Migrationsgouvernanz geeinigt haben. Gemäss Anhang II des Beitragsabkommens sollen im Zeitraum 2030–2036 jährlich durchschnittlich 42 Millionen Franken für diesen Zweck bereitgestellt werden. Auch hier werden für den Verpflichtungskredit die für die Eigenmittel reservierten 5 % sowie die 2 %, die für den SEPF bestimmt sind, abgezogen. Die Umsetzung des Verpflichtungskredits Migration stützt sich auf das Asylgesetz.

Im Rahmen der asylrechtlichen Vorgaben können die Mittel des Verpflichtungskredits Migration für Massnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration verwendet werden. Diese Massnahmen betreffen unter anderem die Harmonisierung der Asylverfahren und der Aufnahmebedingungen in den EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sieht das Schweizer Recht auch Massnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration vor. Die Umsetzung des Verpflichtungskredits Migration erfolgt in zwei Phasen über bilaterale Mehrjahresprogramme mit Partnerstaaten, die aufgrund ihrer Bedürfnisse im Migrationsbereich ausgewählt werden. Darüber hinaus sieht das Beitragsabkommen, wie schon beim zweiten Schweizer Beitrag, die Einrichtung eines *Rapid Response Fund* vor, der in Krisensituationen im Zusammenhang mit unerwarteten und/oder grossen Entwicklungen im Bereich der Migration eingesetzt werden kann. Schliesslich besteht auch die Möglichkeit, sich an Finanzierungsinstrumenten zu beteiligen, mit denen Programme und Projekte in einem oder mehreren EU-Staaten unterstützt werden können. Diese verschiedenen Formen der Beiträge ermöglichen es der Schweiz, die EU-Staaten auf flexible Weise zu unterstützen und dabei der Volatilität im Migrationsbereich Rechnung zu tragen. Die Aufteilung auf die verschiedenen Formen wird im MoU zwischen der Schweiz und der EU festgelegt.

Durch die Unterstützung von EU-Staaten, die eine grosse Verantwortung im Migrationsbereich haben, trägt die Schweiz zur Stärkung des Migrationsmanagements in Europa bei, wovon sie direkt profitiert. Die Schweiz vertieft so ausserdem ihre bilateralen Beziehungen mit den Partnerstaaten und mit der EU.

2.10.9.2.2 Umfeld

Als der Bereich Migration im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags zu einer Priorität erklärt wurde, herrschte eine Situation, die sich bis heute nicht grundlegend geändert hat. Das Migrationsmanagement wird auch in den kommenden Jahren eine grosse Herausforderung darstellen, insbesondere aufgrund der Konflikte in mehreren Regionen der Welt, des Klimawandels oder ganz allgemein des Ringens um Einfluss unter den Grossmächten. In den Jahren 2023 und 2024 verzeichneten mehrere EU-Staaten und die Schweiz den höchsten Stand an Asylanträgen seit 2015 und 2016, was auf besonders starke Migrationsbewegungen zurückzuführen war. Der Konflikt und die Spannungen im Nahen Osten sowie der russische Angriffskrieg in der Ukraine sind Faktoren, die sich unmittelbar auf die Migration nach Europa auswirken können. Obwohl sich die Routen ändern, bleiben zudem die Migrationsbewegungen vom afrikanischen Kontinent über das Mittelmeer und den Atlantik nach Europa auf einem hohen Niveau.

Vor diesem Hintergrund haben sich die EU-Mitgliedstaaten im Mai 2024 auf den neuen Migrations- und Asylpakt geeinigt. Diese Reform der europäischen Migrationspolitik zielt darauf ab, das europäische Asylsystem und die Resilienz der EU gegenüber der irregulären Migration zu stärken. Der EU-Pakt soll im Juni 2026 in Kraft treten und wird sich massgebend auf das Migrationsmanagement in Europa auswirken. Mit dem neuen Pakt wird im EU-Recht zum ersten Mal ein obligatorischer Solidaritätsmechanismus verankert. Über diesen Mechanismus unterstützen sich die EU-Mitgliedstaaten gegenseitig, um Staaten mit starkem Migrationsdruck zu entlasten. Eine Teilnahme der assoziierten Staaten, darunter die Schweiz, ist auf freiwilliger Basis möglich. Ausserdem unterstützt die EU die Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), um unter anderem die Aufnahmebedingungen von Migrantinnen und Migranten, die Bearbeitung von Asylgesuchen und die Umsetzung von Rückführungen zu verbessern. Auch ein Teil des Beitrags der EFTA/EWR-Staaten wird zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa für Projekte im Migrationsbereich eingesetzt. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die aus dem Schweizer Beitrag finanzierten Massnahmen im Bereich Migration und die Massnahmen, die im Rahmen von Programmen der EU und der EFTA/EWR-Staaten durchgeführt werden, komplementär sind.

Der Verpflichtungskredit Migration ist auch vor dem Hintergrund der Erweiterung des Schengen-Raums zu sehen, dem Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2025 vollständig beigetreten sind. Die Zahl der Staaten, die Verantwortung für die Kontrolle der EU-Aussengrenzen übernehmen, wird dadurch grösser, was auch die Anforderungen an das Migrationsmanagement in den betroffenen Ländern erhöht.

2.10.9.2.3 Thematische Ausrichtung

Unter Berücksichtigung der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags und der Ziele des Verpflichtungskredits Migration sollen insbesondere die folgenden Bereiche finanziell unterstützt werden:

- *Asylverfahren*: Die Zusammenarbeit betrifft namentlich die Registrierung der Asylsuchenden und die Durchführung des Asylverfahrens. Die Erkenntnisse des SEM aus der Revision des Asylgesetzes 2019 sowie die erfolgten Anpassungen bei den Verfahren könnten mit anderen europäischen Staaten geteilt werden.
- *Unterkünfte für Schutzbedürftige*: Die von den Migrationsbewegungen besonders betroffenen EU-Staaten sollen dank des Schweizer Beitrags eine bessere Betreuung der Migrantinnen und Migranten gewährleisten können. Deshalb sollen insbesondere mit Blick auf die Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten geeignete Infrastrukturen bereitgestellt werden. Im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags wurden mehrere Zentren für unbegleitete minderjährige Asylsuchende finanziert.
- *Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration*: Die Schweiz verfügt über umfangreiche Erfahrungen und Fachkenntnisse in diesem Bereich, der in vielen europäischen Ländern Bestandteil der Migra-

tionspolitik ist. Der Erfahrungsaustausch und die Finanzierung von Programmen für eine freiwillige Rückkehr in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und den zuständigen internationalen Organisationen sind deshalb ein möglicher Kooperationsbereich.

- *Integration von Schutzbedürftigen:* Integrationsmassnahmen tragen dazu bei, die Situation der Betroffenen vor Ort zu verbessern, und können so die irreguläre Primär- oder Sekundärmigration verhindern. Bei der Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags gab es seitens der Partnerstaaten ein starkes Interesse am Schweizer Integrationsmodell. Da das Thema Integration im weiteren Sinne über den Verpflichtungskredit Kohäsion abgedeckt wird, ist in diesem Bereich eine enge Koordination zwischen den beiden Krediten vorgesehen, namentlich in Staaten, in denen beide Kredite zum Tragen kommen.

2.10.9.2.4 Strategie und Umsetzungsprinzipien

Die finanzielle Unterstützung im Rahmen des Beitragsabkommens ist Teil der Gesamtstrategie des Bundesrates für die internationale und insbesondere die europäische Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Gemäss Artikel 113, 1. Satz, AsylG beteiligt sich der Bund an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene sowie an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland. Mit dem zweiten Schweizer Beitrag hatte der Bundesrat bereits seine Absicht bekundet, sich an einer wirksamen Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit den Migrationsbewegungen in Europa zu beteiligen. Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit setzt der Bundesrat diesen Weg fort, der auch im Interesse der Schweiz liegt. Durch den Abbau von Ungleichheiten im Migrationsbereich zwischen den europäischen Ländern setzt sich die Schweiz unter anderem dafür ein, die irreguläre Sekundärmigration innerhalb der EU und in die Schweiz zu verringern.

Die Strategie und ihr Umsetzungsplan beruhen auf den während des zweiten Schweizer Beitrags gemachten Erfahrungen, insbesondere auf den Empfehlungen, die im Rahmen verschiedener Evaluationen ausgesprochen wurden und werden. Die Umsetzungsgrundsätze können von Land zu Land variieren, um den Besonderheiten des lokalen Kontexts Rechnung zu tragen. Damit die Schweiz einen Mehrwert bieten kann, wird sie einerseits Bereiche identifizieren, in denen sie ihr eigenes Fachwissen einbringen kann, und andererseits jene Bedürfnisse der Partnerstaaten berücksichtigen, die nicht durch andere Finanzierungsinstrumente abgedeckt werden. Ausserdem wird auch auf die Wahrung der Interessen der Schweiz geachtet. Die einzelnen Programme und Projekte müssen durch den Partnerstaat und die Schweiz bewilligt werden.

Die Schweiz und die Partnerstaaten stützen sich bei der Umsetzung des Schweizer Beitrags auf die Prinzipien der europäischen Wertegemeinschaft, die auf der Wahrung der Menschenrechte, auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenwürde und Gleichberechtigung beruht, so wie es in den Artikeln 11 und 13 des Beitragsabkommens festgelegt wurde. Bei Verfehlungen kann die Schweiz auch im Bereich Migration geeignete, verhältnismässige und wirksame Massnahmen ergreifen. In gravierenden Fällen kann dies eine Suspendierung oder Beendigung der betroffenen

Unterstützungsmassnahmen zur Folge haben. Zudem beruht das Schweizer Engagement weiterhin auf Transparenz, Resultatorientierung, Rechenschaftsablegung, Eigenverantwortung, Einbezug sozial benachteiligter Gruppen, Geschlechtergerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Die für den Kohäsionsteil gültigen Umsetzungsprinzipien (s. Ziff. 2.10.9.1.2) gelten auch für den Bereich Migration.

Generelle Durchführung

Im Rahmen der Umsetzung des vom Parlament bewilligten Verpflichtungskredits Migration schliesst der Bundesrat mit den ausgewählten Partnerstaaten jeweils ein Umsetzungsabkommen ab. In diesen Umsetzungsabkommen werden der Betrag zugunsten des betreffenden Landes sowie die Zeitspanne der Unterstützung, die Modalitäten für die Mittelverwaltung und die Ziele der Unterstützung festgehalten. Die zuständigen Parlamentskommissionen müssen gemäss Artikel 114 Asylgesetz vor Abschluss der Umsetzungsabkommen konsultiert werden.

Wird ein Partnerstaat sowohl aus dem Verpflichtungskredit Migration als auch aus dem Verpflichtungskredit Kohäsion unterstützt, schliesst die Schweiz mit dem Land zwei separate Umsetzungsabkommen ab, eines im Bereich Migration und eines im Bereich Kohäsion, wobei jedes dieser Abkommen unterschiedliche Themenbereiche und Zeiträume abdeckt. Situationsbezogen und bei Bedarf werden wie bisher personelle Ressourcen in den Schweizer Vertretungen in den Partnerstaaten eingesetzt, um die Umsetzung vor Ort eng zu begleiten. Dabei wird auch auf mögliche Synergien mit dem Bereich Kohäsion geachtet. Regelmässige Austausche finden mit Vertreterinnen und Vertretern der EU in den Partnerstaaten statt, um die Komplementarität sicherzustellen. Um die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten zu stärken, ist auch eine gezielte Kommunikation im In- und Ausland in Zusammenarbeit mit den zuständigen Informationsdiensten des Bundes und Präsenz Schweiz vorzusehen.

Bei ausgewählten Themen soll der Einbezug von Schweizer Expertise weiterhin gefördert werden. Zum Beispiel kann im Bereich der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchenden Schweizer Expertise für Ausbildungsmassnahmen verwendet werden, wie es im zweiten Schweizer Beitrag der Fall war. Auch Expertenaustausche zu den verschiedenen abgedeckten Themen können vorgesehen werden, wie sie im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags unter anderem zu den Themen Integration und Asylverfahren stattfanden.

Operationelle Umsetzung

Das SEM wird mit der Verwaltung des Verpflichtungskredits Migration und insbesondere mit der Mehrjahresplanung, mit der Kontrolle der Umsetzung sowie der Budgetverwaltung beauftragt. Dabei stützt sich das SEM insbesondere auf die Erfahrungen, die bei der Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags gemacht wurden. Die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung wird durch die Strukturen des Schweizer Beitrags, das heisst die Steuerungsausschüsse Migration und Kohäsion, sichergestellt. Der Steuerungsausschuss Migration wird vom SEM geleitet. Darin vertreten sind ausserdem die Abteilung Europa des Staatssekretariats EDA, die DEZA und das

SECO. Damit wird auch die Kohärenz mit der Europapolitik der Schweiz sichergestellt.

Für die Zusammenarbeit spielen die Regierungsstellen in den Partnerstaaten eine Schlüsselrolle, allen voran die jeweilige nationale Koordinationseinheit. Letztere ist für die Gesamtkoordination des Beitrags im Bereich Migration im Partnerstaat zuständig und die zentrale Ansprechstelle für die Schweiz. Idealerweise ist diese Einheit auch für die Verwaltung der Mittel aus anderen Unterstützungsfonds der EU und der EFTA/EWR-Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls für die Verwaltung des Verpflichtungskredits Kohäsion zuständig. Partner zur Umsetzung von Programmen und Projekten können die zuständigen Ministerien, zentrale, regionale und lokale Migrationsbehörden, internationale Organisationen, NGO und akademische Einrichtungen sein. Auf Schweizer Seite fließt das Fachwissen der zuständigen Stellen des Bundes und allenfalls der Kantone ein.

Die Finanzierung der Programme wird wie bis anhin über eine zentrale Zahlstelle im Partnerstaat abgewickelt werden. Die Zahlungsabwicklung in der Schweiz erfolgt über die Schweizerische Nationalbank. Im Prinzip soll sich der Partnerstaat mit mindestens 15 % der Kosten beteiligen. Je nach Finanzkraft des Partners oder Kontext können andere Kofinanzierungssätze zur Anwendung kommen. Alle Programme werden durch ein Audit geprüft. Zudem können sie von der Schweiz jederzeit einem zusätzlichen Prüfverfahren unterzogen werden.

Für die Verwaltung des *Rapid Response Fund* ist ausschliesslich das SEM zuständig; es identifiziert und wählt die Projekte aus und steht in direktem Kontakt mit den Partnern vor Ort. Um eine rasche Umsetzung zu gewährleisten, werden direkt zwischen dem SEM und hauptsächlich internationalen, nichtstaatlichen Organisationen oder akademischen Einrichtungen Projektabkommen abgeschlossen, unter Einhaltung der Finanzkompetenzen, die in der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999⁵³⁴ über Finanzierungsfragen definiert sind.

Neben den erwähnten Formen der Umsetzung soll auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, mit einem Teilbetrag des Verpflichtungskredits Migration einen finanziellen Beitrag an Finanzierungsinstrumente zu leisten, die ähnliche Ziele verfolgen. Sofern hierfür Anpassungen im Asylgesetz nötig wären, würden diese im Rahmen eines separaten Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden.

Wenn die für die Jahresprogramme vorgesehenen Finanzmittel nicht ausgeschöpft werden, können sie dem *Rapid Response Fund* neu zugewiesen oder an bestehende Finanzierungsinstrumente ausbezahlt werden.

Zeitliche Dimension

Die Umsetzung des Schweizer Beitrags im Migrationsbereich muss genügend Spielraum vorsehen, damit auf kurzfristige Schwankungen der Migrationsbewegungen und Änderungen der Migrationsrouten reagiert werden kann, und gleichzeitig eine effiziente Verwendung der Mittel ermöglichen. Daher wird der Verpflichtungskredit mit

⁵³⁴ SR 142.312

zwei Mehrjahresprogrammen umgesetzt, die einen Zeitraum von rund fünf Jahren umfassen. Die beiden Phasen können sich für einen begrenzten Zeitraum überschneiden. Die Partnerstaaten sowie die unterstützten Themenbereiche werden im Laufe der vorbereitenden Planungsphase des jeweiligen Mehrjahresprogramms festgelegt.

Der *Rapid Response Fund* und allfällige Beiträge an Finanzierungsinstrumente können während der gesamten Umsetzungsperiode des Verpflichtungskredits Migration verwendet werden. Sie sollen kurzfristige Bedürfnisse im Migrationsbereich abdecken und ergänzen die bilateralen Programme, die längerfristig angelegt sind.

Geografische Dimension

Die Partnerstaaten im Migrationsbereich werden anhand von Kriterien ausgewählt, die insbesondere das Ausmass der Migrationsbewegungen und die strukturellen Defizite, mit denen diese Staaten konfrontiert sind, widerspiegeln. Auch Aspekte im Zusammenhang mit der Wirtschaftstätigkeit in den betroffenen Staaten sowie mögliche allgemeine Auswirkungen der Migrationssituation im Partnerstaat auf die Schweiz werden berücksichtigt. Auch die Erfahrungen bei der Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags sowie politische Erwägungen können einen Einfluss haben. Anhand dieser Kriterien führt das SEM Vorgespräche mit potenziellen Partnerstaaten, um deren Bedürfnisse im Migrationsbereich und ihr Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Schweiz zu ermitteln. Dazu kann auch ein Austausch mit internationalen Organisationen, NGO oder akademischen Einrichtungen beitragen.

Welche Länder für das jeweilige Mehrjahresprogramm ausgewählt werden, hängt von der Analyse der genannten Aspekte sowie von den Vorgesprächen ab. Zu den vorgeschlagenen Partnerstaaten wird der Steuerungsausschuss Migration konsultiert. Auf der Grundlage der Stellungnahmen entscheidet schliesslich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), mit welchen Partnerstaaten Verhandlungen aufgenommen werden sollen. Die im jeweiligen Mehrjahresprogramm vorgesehenen Gesamtmittel werden entsprechend der Analyse der genannten Kriterien auf die Empfängerländer aufgeteilt. Darüber hinaus spielt auch die Art der geplanten Projekte und Programme eine Rolle. Massnahmen im Bereich der Infrastruktur beispielsweise sind in der Regel teurer als Massnahmen im Bereich der Integration.

2.10.9.2.5 Controlling und Evaluation

Für bilaterale Kooperationsprogramme im Bereich Migration gelten die gleichen Grundsätze wie für den Bereich Kohäsion (s. Ziff. 2.10.9.1.3). Die Aufgaben, die im Bereich Kohäsion beim SECO und bei der DEZA liegen, fallen hier in die Zuständigkeit des SEM. Die Verwendung der Mittel aus dem *Rapid Response Fund* und mögliche Zahlungen an Finanzierungsinstrumente werden grundsätzlich ebenfalls evaluiert. Dabei sollen auch Evaluationen, die andere Stellen durchführen, genutzt werden. Das SEM überwacht jedes Projekt und kontrolliert die Mittelverwendung sowie die Umsetzung. Ausserdem sind für die Projekte Audits und Evaluationen sowie Monitoring-Besuche vorgesehen. Letztere finden auf der Grundlage einer Risikoanalyse statt und sollen eine effiziente Mittelverwendung sicherstellen.

2.10.9.2.6 Ressourcen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen, die sich aus diesem Verpflichtungskredit ergeben, werden in Ziffer 2.10.10.1.1 dargestellt. Da die Schweiz die Umsetzung durch die Partnerstaaten eng und umfassend begleiten will, fallen entsprechende Personalkosten und anderweitige Eigenmittel unter anderem für die notwendige Risikokontrolle und die Qualitätssicherung an. Weitere Ressourcen sind nötig für die Vorbereitung und Begleitung jener Unterstützungsmassnahmen, welche direkt von der Schweiz umgesetzt werden. Diese Ressourcenaufwendungen entsprechen dem Verhandlungsergebnis. Im Beitragsabkommen wurden auch für den Bereich Migration maximal 5 % des für diesen Bereich vorgesehenen Betrags vereinbart (Anhang II, Ziff. 6). Basierend auf den Erfahrungswerten sollen bei der Umsetzung Skaleneffekte erzielt und die Gemeinkosten so tief wie möglich gehalten werden.

2.10.9.3 Verpflichtungskredit für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung

Die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung ist aufgeteilt in eine Phase vor und eine Phase nach dem Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Für die Periode von Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils leistet die Schweiz eine einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung von 130 Millionen Franken pro Jahr. Ab Inkrafttreten des Stabilisierungsteils bis Ende 2029 beläuft sich die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung auf 350 Millionen Franken pro Jahr. Mit der Annahme, dass das Paket Schweiz–EU frühestens am 1. Januar 2028 in Kraft tritt, beträgt die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung maximal 1090 Millionen Franken. Bei einem Inkrafttreten ab dem 31. Dezember 2029 würde die zusätzliche finanzielle Verpflichtung 650 Millionen Franken betragen. Der vorliegende Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die zusätzliche finanzielle Verpflichtung enthält den Betrag, der bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2028 zu leisten wäre, abzüglich der 5 % Eigenmittel und der 2 %, die für den SEPF bestimmt sind. Der Verpflichtungskredit wird, abhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU, nicht voll ausgeschöpft werden.

Die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung wird parallel zum ersten Beitrag unter dem Beitragsabkommen umgesetzt und beschränkt sich auf den Bereich Kohäsion. Die Ausführungen in Ziffer 2.10.9.1 zum Verpflichtungskredit Kohäsion gelten auch für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung. Da beide Verpflichtungskredite im Bereich Kohäsion umgesetzt werden, ist eine begrenzte Durchlässigkeit von maximal 100 Millionen Franken zwischen diesen vorgesehen. Dies vereinbart die Operationalisierung der Programme und Projekte und deren finanzadministrative Abwicklung.

2.10.10 Auswirkungen des Paketelements

Die Verstetigung des Schweizer Beitrags ist ein wichtiger Teil des Pakets Schweiz–EU und war für die EU die Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss. Der Beitrag zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in Europa ermöglicht es der Schweiz zugleich, ihre bilateralen Beziehungen zu den wirtschaftlich

schwächeren sowie den von anderen wichtigen gemeinsamen Herausforderungen (z. B. Migration) betroffenen Mitgliedstaaten zu festigen.

2.10.10.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Schweizer Beitrag besteht aus nichtrückzahlbaren Beiträgen. Mit der Verpflichtung, ab 2030 regelmässig und lückenlos einen solchen Beitrag zu leisten, erhöhen sich die Ausgaben des Bundes. Für die Verwaltung und Kontrolle der Mittel werden personelle und administrative Kosten anfallen. Dieser für die Umsetzung notwendige Eigenaufwand ist Teil des Gesamtbeitrags der Schweizer Beiträge und fällt entsprechend nicht zusätzlich an.

2.10.10.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben für den Bund in der Umsetzungsperiode 2030–2039 setzen sich zusammen aus dem ersten Beitrag von 350 Millionen Franken pro Jahr für die Beitragsperiode 2030–2036 (d. h. insgesamt 2450 Mio. CHF) und der einmaligen zusätzlichen finanziellen Verpflichtung, die sich auf 130 Millionen Franken pro Jahr bis zum Inkrafttreten des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU und danach auf 350 Millionen Franken pro Jahr bis Ende 2029 beläuft (d. h. bei einem Inkrafttreten auf Anfang 2028 ein Maximalbetrag von insgesamt 1090 Mio. CHF für den Zeitraum von Ende 2024–Ende 2029). Den Gesamtbeträgen angerechnet wird der Personal- und Sachaufwand der Bundesverwaltung von maximal 5 %, der für die Umsetzung der Programme und Projekte notwendig ist, sowie die Mittel für den SEPF von maximal 2 %. Der Eigenaufwand und die Mittel des SEPF müssen nicht zwingend voll ausgeschöpft werden. Sie eignen sich jedoch nicht für Sparmassnahmen, da gegenüber der EU beziehungsweise den Partnerstaaten der vereinbarte Gesamtbetrag des jeweiligen Beitrags geleistet werden muss.

Der erste Beitrag setzt sich aus einem Beitrag an die Kohäsion und einem Beitrag an die Bewältigung wichtiger gemeinsamer Herausforderungen im Bereich der Migration zusammen. Die dafür beantragten Verpflichtungskredite Kohäsion und Migration sollen eine Beitragsperiode von sieben Jahren abdecken (2030–2036). Aufgrund der längeren Umsetzungsperiode wird sich die Auszahlungsdauer auf zehn Jahre erstrecken (2030–2039). Der Verpflichtungskredit für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung (referenziert auf Ende 2024–Ende 2029) wird ab 2030 ebenfalls über zehn Jahre umgesetzt und ausbezahlt.

Die Auszahlungen aus den entsprechenden Verpflichtungskrediten sind ab 2030 im jeweiligen Budget und Finanzplan einzustellen. Es ist vorgesehen, dass das EDA (DEZA) und das WBF (SECO) den Verpflichtungskredit Kohäsion sowie den Verpflichtungskredit für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung je zur Hälfte bewirtschaften. Der Verpflichtungskredit Migration wird dem EJPD (SEM) zugeteilt.

Im Bereich Kohäsion werden die Finanzmittel gemäss dem im Beitragsabkommen vorgesehenen Verteilschlüssel auf die ausgewählten Partnerstaaten aufgeteilt. Im Bereich Migration wird sich die Zuteilung der Finanzmittel des Verpflichtungskredits auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten gemäss den vorgesehenen zwei Mehrjahresprogrammen ergeben.

Wie bis anhin beim Erweiterungsbeitrag und dem zweiten Schweizer Beitrag werden die Mittel in Franken verpflichtet und ausbezahlt, sodass die Schweiz während der Umsetzung des jeweiligen Beitrags kein Wechselkursrisiko trägt.

Die für den Eigenaufwand (5 %) und den SEPF (2 %) im Beitragsabkommen vereinbarten Mittel von insgesamt 7 % sind nicht Teil der drei Verpflichtungskredite. Sie werden dem Parlament jeweils mit der Botschaft zum Voranschlag zur Genehmigung unterbreitet.

Der Schweizer Beitrag kann gemäss den Regeln der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nicht an die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz angerechnet werden.

Tabelle 2.10.10.1.1 (1): Erster Schweizer Beitrag – Auszahlungsplanung 2030–2039 (indikativ)

(in Mio. CHF)	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Total
VK Kohäsion	10	50	50	100	150	200	350	400	400	295,08	2005,08
– davon DEZA	5	25	25	50	75	100	175	200	200	147,54	1002,54
– davon SECO	5	25	25	50	75	100	175	200	200	147,54	1002,54
VK Migration	3	5	20	35	40	45	40	40	25	20,42	273,42
Swiss Experi- tise and Part- nership Fund (2 %)	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	49,00
Eigenaufwand (5 %)											122,50
Erster Schweizer Beitrag - Total											2450

Tabelle 2.10.10.1.1 (2): Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung – Auszahlungsplanung 2030–2039 (indikativ)

(in Mio. CHF)	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Total
VK einm. zus. fin. Verpflichtung	20	40	60	80	120	150	150	150	150	93,70	1013,70
– davon DEZA	10	20	30	40	60	75	75	75	75	46,85	506,85
– davon SECO	10	20	30	40	60	75	75	75	75	46,85	506,85
Swiss Expertise and Partnership Fund (2 %)	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	21,80
Eigenaufwand (5 %)											54,50
Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung - Total											1090

Die im Verpflichtungskredit «einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung» eingestellten Mittel entsprechen einem Maximalbetrag. Falls das Paket Schweiz–EU statt am 1. Januar 2028 erst Anfang 2030 in Kraft treten würde, liegen die Auszahlungen in den Jahren 2030–2039 insgesamt 440 Millionen Franken (d. h. durchschnittlich 44 Mio. CHF pro Jahr) tiefer.

2.10.10.1.2 Personelle Auswirkungen

Im Beitragsabkommen wurde mit der EU vereinbart, dass die für die Umsetzung des Schweizer Beitrags nötigen Mittel Teil des Gesamtbetrags sind. Für den ersten Beitrag wurde festgehalten, dass der Schweiz hierfür maximal 5 % des Betrags zur Verfügung stehen. Dasselbe gilt für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung. Die Schweiz kann diese Mittel von insgesamt maximal 177 Millionen Franken entsprechend bis 2039 für Personal- und Sachaufwand einsetzen, ohne dass ihr dadurch zusätzliche Kosten entstehen. Der Eigenaufwand für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung könnte, abhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU bis zu 22 Millionen Franken tiefer ausfallen.

Um mit der Umsetzung ab 2030 beginnen zu können, müssen bereits ab Inkrafttreten des Beitragsabkommens Vorbereitungen getroffen werden. Im Zeitraum 2029–2039 werden daher durchschnittlich rund 13,5 Millionen Franken pro Jahr für den Aufwand für Personal in der Schweiz und in den Schweizer Vertretungen einschliesslich des Lokalpersonals (s. Tabelle 2.10.10.1.2 [1]) benötigt. Es werden damit die bestehenden und zum Teil neuen Stellen (VZÄ bisher: 21,2 in Bern, 27,6 vor Ort, VZÄ zusätzlich: 25–30) unter anderem in den Schweizer Vertretungen finanziert, da der Umsetzungs-

aufwand für die Beiträge aufgrund des substanziell höheren Finanzvolumens verglichen mit dem zweiten Schweizer Beitrag deutlich ansteigt. Das Personal in der Schweiz ist hauptsächlich für die strategische und finanzielle Steuerung, die Festlegung der Vorgaben und Standards, die Kontrolle der operationellen und finanzadministrativen Umsetzung sowie Koordinationsaufgaben in der Schweiz verantwortlich. Das Personal in den Schweizer Vertretungen ist für die Umsetzung und insbesondere die Überwachung des Programms verantwortlich.

Die Erfahrungen aus den bisherigen Beiträgen haben gezeigt, dass insbesondere für die Begleitung in den strukturschwächeren Ländern, in denen die inländischen Umsetzungskapazitäten unzureichend sind, zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden müssen. Zwar lassen sich Effizienzgewinne erzielen, indem auf erprobte Prozesse und Systeme zurückgegriffen wird, und in beschränktem Masse können Skaleneffekte beim Design der Programme sowie bei der Replikation von «*One size fits all*»-Massnahmen genutzt werden. Es wird auch angestrebt, grössere Programme zu unterstützen, wie das Städteprogramm in Polen unter dem zweiten Schweizer Beitrag, jedoch ist dieser Ansatz nicht in allen Fällen möglich. Die Erhöhung der eingesetzten Mittel in der Periode 2030–2036 macht indessen einen erhöhten Bedarf für die Umsetzungsunterstützung sowie namentlich auch die Qualitätskontrolle und das Risikomanagement (gerade in Bezug auf die Korruptionsgefahren) notwendig. Der personelle Aufwand wird damit anteilmässig aber deutlich weniger stark ansteigen als das für die Beiträge ab 2030 eingesetzte Finanzvolumen.

Eine präzise Ressourcenaufstellung ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, da weder die genaue Anzahl der begünstigten EU-Mitgliedstaaten noch die detaillierte thematische und sektorielle Ausrichtung der Beiträge feststehen. Neben dem Personalaufwand müssen mit diesen 5 % auch der Sach- und Betriebsaufwand gedeckt werden. Darin werden unter anderem auch Kosten für ein neues digitales Managementsystem sowie die Kosten für die Büros in den Aussenstellen enthalten sein. Schon jetzt ist absehbar, dass der Eigenaufwand von 5 % für den zweiten Schweizer Beitrag knapp bemessen war.

Ab Inkrafttreten werden die Mittel für die Umsetzung des Schweizer Beitrags in den jeweiligen Globalbudgets von EDA (DEZA), WBF (SECO) und EJPD (SEM) eingestellt. Bei der Mittelaufteilung pro Jahr handelt es sich um Schätzungen, die jährlich im Rahmen des jeweiligen Budgetprozesses dem aktuellen Stand der Planung angepasst und vom Parlament genehmigt werden müssen.

Tabelle 2.10.10.1.2 (1): Schweizer Beitrag – Indikativer Eigenaufwand

(in Mio. CHF)		2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Total 29-39
DEZA	Personalaufwand	3	7	7	7	7	7	7	7	6,1	6	5	69,1
	Sach- und Betriebsaufwand	1,6	1,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12,2
	Total Eigenaufwand DEZA	4,6	8,6	8	8	8	8	8	8	7,1	7	6	81,3
SECO	Personalaufwand	3	7	7	7	7	7	7	6,8	6	6	5	68,8
	Sach- und Betriebsaufwand	1,6	1,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12,2
	Total Eigenaufwand SECO	4,6	8,6	8	8	8	8	8	7,8	7	7	6	81
SEM	Personalaufwand	0,5	0,7	0,9	0,9	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,4	1	13
	Sach- und Betriebsaufwand	0,25	0,25	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,1	0,1	1,7
	Total Eigenaufwand SEM	0,75	0,95	1,05	1,05	1,54	1,54	1,74	1,74	1,74	1,5	1,1	14,7
Total Eigenaufwand		9,95	18,15	17,05	17,05	17,54	17,54	17,74	17,54	15,84	15,5	13,1	177

2.10.10.1.3 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Der Schweizer Beitrag ist ein zentrales Element der Beziehungen Schweiz-EU und damit der Europapolitik der Schweiz. Die Erfahrungen mit dem zweiten Beitrag und dem Erweiterungsbeitrag zeigen, dass mit dessen Planung und Umsetzung die Beziehungen der Schweiz zu den Partnerstaaten in politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Hinsicht gestärkt werden. Das Ansehen der Schweiz wird durch den bilateralen Austausch und die Resultate der unterstützten Programme gefördert. Bei ministeriellen Besuchen und in politischen Konsultationen in den Partnerstaaten ist der Beitrag ein wichtiges Thema. Die Partnerschaften mit Schweizer Institutionen (Bundesstellen, Kantone, Städte, Gemeinden, öffentliche Institutionen, NGO, Sozialpartner) stärkt die Vernetzung und den Austausch von Erfahrungen und Wissen zum Nutzen der Partnerstaaten und der Schweiz. Damit wird die Beziehung zu den Partnerstaaten auf diversen Ebenen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft gestärkt. Auch für Schweizer Unternehmen, die im Rahmen des Beitrags erfolgreich Projekte durchführen, eröffnen sich neue Möglichkeiten in den Partnerstaaten.

2.10.10.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse obliegt ausschliesslich dem Bund und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Die mit der Umsetzung beauftragten Ämter können im Rahmen der Umsetzung des Schweizer Beitrags mit Kantonen und Gemeinden zusammenarbeiten.

2.10.10.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der erste Schweizer Beitrag 2030–2036 und die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung haben direkte und indirekte Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft, wie bereits der Erweiterungsbeitrag und der zweite Schweizer Beitrag. Die EU hat mit einem Anteil von rund 59 % am Schweizer Warenhandel die mit Abstand wichtigste Stellung.⁵³⁵ Der verstetigte Beitrag trägt als substanzieller Teil des Pakets Schweiz–EU dazu bei, die Binnenmarktbeteiligung der Schweiz abzusichern. Das Paket baut diese in zusätzlichen Sektoren aus, sodass Schweizer Unternehmen von einem weitgehend freien Zugang zum EU-Binnenmarkt profitieren.

Der Schweizer Beitrag stärkt die Präsenz und Sichtbarkeit der Schweiz in den Partnerstaaten und trägt dazu bei, neue Kontakte aufzubauen und engere Wirtschaftsbeziehungen zu knüpfen. Ferner kann sich die Zusammenarbeit beim Wissens- und Erfahrungsaustausch auch positiv auf die Produktivitätsentwicklung in den Partnerstaaten und in der Schweiz auswirken. Schliesslich trägt der Schweizer Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder bei, indem die institutionellen Rahmenbedingungen und die Rechtssicherheit gefördert werden. Eine dadurch verbesserte wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern kommt auch der Schweizer Wirtschaft in Form von attraktiveren Absatzmärkten und Investitionsmöglichkeiten zugute.

Neben der direkten und der indirekten Auftragsvergabe an Schweizer Unternehmen im Rahmen des Schweizer Beitrags dürften für Schweizer Unternehmen insbesondere die öffentlichen Ausschreibungen in der EU, die aus den EU-Struktur- und Kohäsionsprogrammen finanziert werden, wirtschaftlich interessant sein. Für die laufende Kohäsionsperiode 2021–2027 sind dafür in der EU rund 392 Milliarden Euro vorgesehen. Aufgrund der stärkeren Präsenz von Schweizer Unternehmen auf den Märkten in den Partnerstaaten, auch dank der Schweizer Beiträge, werden deren Chancen erhöht, sich bei der Auftragsvergabe aus EU-finanzierten Projekten erfolgreich zu positionieren.

2.10.10.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der Schweizer Beitrag fördert den Zusammenhalt, die Stabilität und den Wohlstand in Europa und hat damit auch positive Auswirkungen auf die gesamte Schweizer Gesellschaft. Neue Kontakte werden durch diverse Institutionen wie Universitäten und

⁵³⁵ Abrufbar unter www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Schweiz-EU in Zahlen (basierend auf Total 1, ohne Gold, 2023)

NGO geknüpft, was zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und neuen Möglichkeiten für eine langfristige Zusammenarbeit führt.

2.10.10.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Mit dem Schweizer Beitrag werden zahlreiche Projekte unterstützt, die den Schutz der Umwelt zum Ziel haben, so in den Bereichen Energie und Klimaschutz, Wasser und Luftqualität, biologische Vielfalt und nachhaltige Abfall- und Ressourcenbewirtschaftung (s. u. a. Ausführungen zu den Schwerpunkten «ökologischer Wandel» und «nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Entwicklung» unter Ziff. 2.10.9.1.1). Bei der Umsetzung sämtlicher Programme und Projekte achten die Schweiz und die Partnerstaaten darauf, dass sich aufgrund ihrer Massnahmen positive Wirkungen auf die Umwelt ergeben und negative Folgen vermieden werden.

2.10.11 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.10.11.1 Verfassungsmässigkeit des Abkommens

Das Beitragsabkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist die Bundesversammlung für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵³⁶ und Art. 7a Abs. 1 RVOG).

Beim vorliegenden Abkommen handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Zudem erfordert die Umsetzung des Abkommens den Erlass eines Bundesgesetzes. Das Beitragsabkommen ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.10.11.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung

Kohäsionsbeitragsgesetz

Der Entwurf zum Kohäsionsbeitragsgesetz regelt Massnahmen der Schweizer Aussenpolitik und stützt sich sowohl auf das Beitragsabkommen als auch auf Artikel 54 Absatz 1 BV, laut dem die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

Verpflichtungskredit Kohäsion

Die Zuständigkeit des Parlaments für den Kreditbeschluss stützt sich auf Artikel 167 BV. Nach Artikel 4 des mit dieser Vorlage ebenfalls vorgelegten Kohäsionsbeitrags-

⁵³⁶ SR 171.10

gesetzes (s. Ziff. 2.10.8) werden die Mittel als Verpflichtungskredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt. Die gesetzlichen Grundlagen für die Ausrichtung der Subventionen sind das Beitragsabkommen sowie Artikel 2 des genannten Bundesgesetzes.

Verpflichtungskredit Migration

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Kreditbeschluss stützt sich ebenfalls auf Artikel 167 BV.

Die materiellen gesetzlichen Grundlagen für die Ausrichtung der Subventionen im Migrationsbereich sind das Beitragsabkommen und das Asylgesetz (Art. 91 Abs. 7 AsylG in Verbindung mit Art. 113 AsylG sowie Art. 51 der Asylverordnung 2 und Art. 93 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 AsylG).

Verpflichtungskredit für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung

Wie beim Verpflichtungskredit Kohäsion stützt sich die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Kreditbeschluss auch beim Verpflichtungskredit für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung auf Artikel 167 BV sowie auf Artikel 4 des neuen Kohäsionsbeitragsgesetzes. Die gesetzlichen Grundlagen für die Ausrichtung der Subventionen sind das Beitragsabkommen sowie Artikel 2 des genannten Bundesgesetzes.

2.10.11.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Beitragsabkommen, das Kohäsionsbeitragsgesetz und die beantragten Verpflichtungskredite sind mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

2.10.11.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten. Die Umsetzung des Abkommens erfordert die Verabschiedung eines Bundesgesetzes. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens untersteht deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziffer 4.2.2.

2.10.11.5 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung des Beitragsabkommens vorgesehen.

2.10.11.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

2.10.11.6.1 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Artikel 1 des Verpflichtungskredits Kohäsion, Artikel 1 des Verpflichtungskredits Migration sowie Artikel 1 des Verpflichtungskredits für die einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da diese jeweils eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen.

2.10.11.6.2 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

In seinem Subventionsbericht 2008 legte der Bundesrat fest, dass in allen Botschaften zur Schaffung oder Revision von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zur Erneuerung von Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen in einem separaten Kapitel zwingend über die Einhaltung der Grundsätze gemäss dem Subventionsgesetz Bericht erstattet werden soll. Die drei vorgelegten Verpflichtungskredite stehen im Einklang mit dem Subventionsgesetz.

Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele: Begründung, Ausgestaltung und finanzieller Umfang

Die Beiträge an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten beruhen auf dem Beitragsabkommen, dem neuen Kohäsionsbeitragsgesetz sowie dem Asylgesetz und sind in der Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik verankert. Die ausführliche Begründung, die Ausgestaltung und der finanzielle Umfang sind in Ziffer 2.10.9 beschrieben. Die Zuständigkeit für die Zusammenarbeit mit ausgewählten EU-Mitgliedstaaten liegt beim Bund. Der Bund kann jedoch mit Kantonen oder Gemeinden zusammenarbeiten.

Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

Die materielle Steuerung der eingesetzten Mittel erfolgt ergebnisorientiert. Diese Ergebnisorientierung dient in allen Phasen (Planung, Umsetzung, Überwachung) der jeweiligen Projekte der Verbesserung der Situation für die Zielgruppen. Die Vergabe von Beiträgen basiert auf klar formulierten Zielen, deren Verwirklichung mit Monitoring- und Controlling- sowie Evaluationsinstrumenten überwacht wird. Die materielle Steuerung der Mittel wird in Ziffer 2.10.9.1.3 und Ziffer 2.10.9.2.5 erläutert. Im Normalfall leisten die Partnerstaaten eine Kofinanzierung und finanzieren alle Kosten vor. Mittels Rückerstattungsgesuchen und basierend auf Fortschrittsberichten (und Kontrollen) werden die Gelder für den Schweizer Teil zurückbezahlt. Das Gesamtvolumen der Verpflichtungen und die Mittelverteilung sind in Ziffer 2.10.10.1.1 dargestellt.

Verfahren der Beitragsgewährung

In der Verordnung zum neuen Kohäsionsbeitragsgesetz sollen die Finanzkompetenzen und die Kontrolle der Mittelverwendung festgelegt werden. Die Modalitäten werden in den Ziffern zu den Verpflichtungskrediten beschrieben. Die DEZA, das SECO und das SEM haben zudem bereits unter dem zweiten Schweizer Beitrag Ausführungsbestimmungen für den ergebnisorientierten Einsatz der Mittel festgelegt. Dies

ist auch künftig vorgesehen. Neben der Subventionsgesetzgebung für die Beitragsgewährung vergeben sämtliche Stellen Mandate gemäss den Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, des Abkommens mit der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens⁵³⁷, des BöB und der dazugehörigen Verordnung vom 12. Februar 2020. Beim Erwerb von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen sind die DEZA, das SECO und das SEM abgesehen von den wirtschaftlichen Aspekten bestrebt, die Einhaltung der Sozial- und Umweltstandards innerhalb des vorgesehenen Rechtsrahmens zu fördern und somit die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit in der Schweiz und den Partnerstaaten zu stärken.

Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention

Das Beitragsabkommen sieht regelmässige Schweizer Beiträge vor. Entsprechend ist auch das neue Kohäsionsbeitragsgesetz zeitlich nicht begrenzt. Die einzelnen Schweizer Beiträge sind aber weiterhin befristet und werden regelmässig neu zugesprochen. Die Beiträge sind grundsätzlich nicht degressiv ausgestaltet (s. Ziff. 2.10.5.3).

2.10.11.6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage beinhaltet keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

2.10.11.7 Datenschutz

Der Datenschutz ist von der Vorlage nicht betroffen. Die Umsetzung des Schweizer Beitrags erfolgt gemäss den in der Schweiz und in den Partnerstaaten anwendbaren Vorschriften. Die Erläuterungen betreffend das Schiedsgericht unter Ziffer 2.1.8.6 gelten auch für das Beitragsabkommen.

2.11 Strom

2.11.1 Zusammenfassung

Die Schweiz ist über 41 grenzüberschreitenden Stromleitungen mit dem europäischen Stromsystem verbunden. Sie ist aber nicht Teil des EU-Strombinnenmarktes, weshalb die dessen harmonisierte Marktregeln bisher für die Schweiz nicht gelten. Dadurch stösst die Kooperation der Schweiz mit der EU und den Nachbarstaaten an Grenzen. Dies beeinträchtigt den Austausch und Handel von Strom und insbesondere die Verfügbarkeit der Grenzkapazitäten zum Import von Strom. Ebenso erschwert es den sicheren Betrieb der Stromnetze. Beides führt zu höheren Kosten und Risiken, die von der Stromwirtschaft und den Netzbetreibern respektive den Endverbrauchern*⁵³⁸ getragen werden müssen. Gleichzeitig steht die Stromversorgung in ganz Europa aufgrund der Dekarbonisierung, des Kernenergieausstiegs in gewissen Staaten und der Elektrifizierung des Energiesystems vor grossen Herausforderungen. Die grenzüberschreitenden Stromflüsse in Europa werden dadurch künftig stark steigen. Dies wird die Herausforderungen der Schweiz aufgrund der fehlenden Einbindung in den Strombinnenmarkt verschärfen.

Das Stromabkommen wurde im Rahmen der Weiterentwicklung des bilateralen Wegs ausgehandelt. Es ermöglicht im Bereich des *Stromhandels* Schweizer Akteuren eine hindernisfreie Teilnahme und gleichberechtigte Handelsbedingungen im Strombinnenmarkt, stärkt die *Versorgungssicherheit* der Schweiz im Fall von Energieknappheit, und gewährleistet die *Netzstabilität* durch eine bessere Planbarkeit der Stromflüsse als Folge der mit dem Abkommen verbrieften europäischen Kooperation. Das Stromabkommen sichert die Einbindung der Schweiz ins europäische Stromsystem völkerrechtlich ab. Schweizer Behörden und Organisationen können künftig in europäischen Gremien mitarbeiten und die Weiterentwicklung des Strombinnenmarktes mitgestalten.

Das Stromabkommen umfasst die Produktion, den Handel, die Übertragung und den Vertrieb von Strom und damit direkt verbundene Bereiche wie erneuerbare Energien. Das Abkommen umfasst weder den Verbrauch von Strom, noch andere nicht-erneuerbare Energieträger (Erdgas, Ölprodukte) oder den Bereich (Gebäude)Energieeffizienz. Mit dem Stromabkommen übernimmt die Schweiz weitgehend die Regeln des EU-Strombinnenmarktes insbesondere hinsichtlich Marktregulierung, Netzen, Versorgungssicherheit und teilweise auch für erneuerbare Energien. Das Stromabkommen mit der EU ist ein neues Binnenmarktabkommen für die Schweiz. Deshalb beinhaltet es auch institutionelle Regeln (u.a. dynamische Rechtsübernahme, Überwachung, Streitbeilegung) sowie eine Teilnahme der Schweiz am EU-Rechtssetzungsprozess, dem sogenannten *Decision Shaping*. Zudem enthält es auch Regeln über staatliche Beihilfen im Geltungsbereich des Abkommens.

Wo innenpolitisch notwendig und im Interesse der Schweiz wurden im Stromabkommen spezifische Ausnahmen und Präzisierungen ausgehandelt. So hat die Schweiz beispielsweise das Recht, die Strommarktöffnung mit einer regulierten Grundversorgung und regulierten Stromtarifen zu flankieren. Haushaltskunden und kleinere Unternehmen mit einem Jahresverbrauch bis 50 MWh pro Verbrauchsstätte können ihren

⁵³⁸ Die mit einem Sternchen versehenen Begriffe werden im Glossar erklärt.

Stromanbieter frei wählen oder in einer regulierten Grundversorgung - die weitgehend identisch mit dem heutigen Modell ist - verbleiben respektive in diese zurückkehren. Das Stromabkommen enthält keine Vorgaben zum Eigentum an Anlagen zur Produktion, Übertragung und Vertrieb von Strom. Das heisst Verteilnetzbetreiber können trotz den zusätzlichen Vorgaben zur Entflechtung öffentlich-rechtlich organisiert bleiben. Der *Service public* in der Schweiz bleibt auch unter dem Stromabkommen gewährleistet. Die Endverbraucher werden durch verschiedene Massnahmen geschützt. Klare Anforderungen an Vertragsinhalte sowie eine Vergleichsplattform und eine Ombudsstelle mit Schlichtungsmöglichkeit sorgen für Transparenz und verhindern Missbrauch. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) überwacht den Kleinkundenmarkt.

Die Schweiz hat in den Verhandlungen das Recht abgesichert, notwendige Reserven zu erstellen, und sie kann bei der Analyse des Reservebedarfs spezifische Schweizer Eigenheiten berücksichtigen. Diese Flexibilität ist im Abkommen explizit als Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme festgehalten. Ebenso kann die Schweiz die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen inkl. Wasserkraft und ihren Energiemix weiterhin eigenständig festlegen. Das Stromabkommen macht keine Vorgaben zur Vergabe von Konzessionen und dem Wasserzins, die diesbezügliche Praxis in der Schweiz wird beibehalten.

Die Interessen der Schweiz sind mit dem Stromabkommen vollständig gewahrt. Das Abkommen wird die Versorgungssicherheit und den sicheren Netzbetrieb stärken, den Austausch und Handel mit Strom vereinfachen und einen optimalen Einsatz der flexiblen Schweizer Wasserkraft auf den europäischen Märkten ermöglichen. Es wird insgesamt tiefere Strompreise und geringere Kosten der Stromversorgung begünstigen, und damit die Wohlfahrtsgewinne steigern sowie den Übergang zu einem klimaneutralen Energiesystem vereinfachen.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Weiterentwicklungsteils des Pakets Schweiz-EU die Genehmigung des Stromabkommens und der dazugehörenden Umsetzungsgesetzgebung.

2.11.2 Ausgangslage

Die Schweiz ist Teil der kontinentaleuropäischen Synchronzone, in welcher das Stromnetz im Verbund und mit einer einheitlichen Frequenz betrieben wird. Die Zusammenschaltung der Stromnetze der Schweiz, Deutschlands und Frankreichs im Jahr 1958 am Stern von Laufenburg bildet den Ursprung dieses heute weltweit grössten Verbundnetzes. Die Schweizer Stromwirtschaft hat die Integration des europäischen Stromsystems unter anderem in der *Union for the Co-ordination of Production and Transmission of Electricity* (UCPTE, eine Vorgängerorganisation vom Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber

ENTSO-E) seit den 1950er Jahren auf privatrechtlicher Basis wesentlich vorangetrieben und mitgeprägt. Seit den 1990er Jahren hat die EU den europäischen Strombinnenmarkt aufgebaut. Damit wurde die privatrechtliche Basis sukzessive durch den EU-*Stromacquis* ergänzt und teilweise abgelöst.

Der EU-Strombinnenmarkt besteht aus den EU-Mitgliedsstaaten und den EWR/EFTA-Staaten. Die Staaten der Energiegemeinschaft Osteuropas (Westbalkan,

Ukraine, Moldawien) haben sich rechtlich zur Übernahme des EU-*Energieacquis* inklusive Strom verpflichtet und sollen künftig in den Strombinnenmarkt integriert werden. Im EU-Strombinnenmarkt wird die Stromversorgung nicht mehr national, sondern gesamteuropäisch mit einheitlichen Marktregeln, Institutionen und einem gemeinsamen Rechtsrahmen optimiert. Da die Schweiz nicht an den Rechtsrahmen gebunden ist, kann die Schweizer Stromwirtschaft nicht am gekoppelten europäischen Strombinnenmarkt mit bedeutenden Handels- und Marktvolumina teilnehmen. So belief sich im Jahr 2023 für das Zeitfenster Vortag (*Day Ahead*) das Marktvolumen auf 1700 Terawattstunden (TWh) und der Umsatz auf 170 Milliarden Euro und für das Zeitfenster innerhalb des Tages (*Intraday*) das Marktvolumen auf 166 TWh und der Umsatz auf 15 Milliarden Euro. Auch auf den neu erschaffenen, europäischen Plattformen für Regelernergie (zum Ausgleich von Netzschwankungen) MARI* und PICASSO* kann die Schweiz nicht teilnehmen. Auf der Plattform TERRE* kann die Schweiz zurzeit noch teilnehmen, diese soll auf Anfang 2026 aber eingestellt werden.

Für das Stromsystem und die Strommärkte ist die Berechnung und Allokation der grenzüberschreitenden Kapazitäten von zentraler Bedeutung. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Integration muss sich die Swissgrid hier mit einer privatrechtlichen Kooperation mit den Übertragungsnetzbetreiberinnen* (ÜNB) der Nachbarstaaten behelfen. Diese Kooperation hat bislang gut funktioniert, sie ist aber völkerrechtlich nicht abgesichert. So konnte die Swissgrid beispielsweise Verträge mit den ÜNB der Kapazitätsberechnungsregion *Italy North* (Italien, Frankreich, Österreich, Slowenien) und CORE (14 EU-Mitgliedsstaaten in West- und Osteuropa) abschliessen. Diese Verträge müssen jedoch jährlich erneuert und von den Regulierungsbehörden der betroffenen Mitgliedsstaaten genehmigt werden. Die EU plant eine Fusion dieser beiden Regionen zu einer neuen Region Central Europe, womit die Verträge neu ausgehandelt werden müssten. Ohne Stromabkommen hat die Schweiz keine Rechtssicherheit, dass diese privatrechtliche Kooperation künftig noch funktionieren wird.

Die mangelhafte Integration in den Strombinnenmarkt beeinträchtigt die Schweizer Import-, beziehungsweise Exportfähigkeit von Strom und damit die Versorgungssicherheit führt in zunehmender Weise zu ungeplanten Stromflüssen im Schweizer Übertragungsnetz*, die das Stromnetz belasten. Die EU und die Schweiz teilen das Ziel von Netto-Null Treibhausgasemissionen bis 2050. Dies erfordert eine weitere Elektrifizierung des Energiesystems, den Ausbau von erneuerbaren Energien und die Abschaltung von konventionellen, steuerbaren Gas- und Kohlekraftwerken. Dadurch werden die grenzüberschreitenden Stromflüsse in Europa bis 2050 voraussichtlich um den Faktor zwei bis drei zunehmen. Dies wird die Problematik der fehlenden Einbindung der Schweiz in den europäischen Strombinnenmarkt insbesondere im Bereich der Netzstabilität noch verschärfen.

2.11.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

2.11.3.1 Zielsetzung der Verhandlungen und Verhandlungsmandat

Das Stromabkommen zielt darauf ab, die ungehinderte Teilnahme der Schweiz am europäischen Strombinnenmarkt zu ermöglichen, gleiche Rechte und Pflichten im grenzüberschreitenden Stromhandel zu gewährleisten sowie einen Beitrag an die Stromversorgungssicherheit und die Aufrechterhaltung der Netzstabilität in der Schweiz und in Europa zu leisten.

Der Geltungsbereich des Stromabkommens ist auf Produktion, Handel, Übertragung und Vertrieb von Strom begrenzt. Der Verbrauch soll vom Geltungsbereich ausgenommen werden, da die Schweiz die detaillierten Vorgaben der EU im Bereich (Gebäude-)Energieeffizienz nicht übernehmen will und die Förderung des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs, unter anderem bei den Kantonen nicht von völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen betroffen werden soll.

Die Schweiz soll in die technischen Prozesse zum Betrieb des europäischen Stromsystems und in die Kooperation der EU zur Stromkrisenvorsorge und -bewältigung integriert werden.

Gemäss Verhandlungsmandat des Bundesrates zum Stromabkommen vom 8. März 2024 sind im Strombereich insbesondere die folgenden wichtigen Interessen der Schweiz im Strombereich zu wahren:

- Haushalte und Unternehmen unter einer gewissen Verbrauchsschwelle sollen auch mit der vollständigen Strommarktöffnung das Recht haben, in einer regulierten Grundversorgung mit regulierten Preisen zu verbleiben oder in diese zurückzukehren.
- Die zusätzlichen Vorgaben zur Entflechtung der Verteilnetzbetreiber* (VNB) müssen verhältnismässig sein und diese Betreiber und Stromversorger sollen in öffentlicher Hand verbleiben und in öffentlich-rechtliche Einrichtungen integriert bleiben können. Der Aufwand zur Entflechtung der kleinen VNB in einer Gruppe muss tragbar sein.
- Die Möglichkeit der Schweiz, notwendige Reserven wie beispielsweise Reservekraftwerke oder Wasserkraftreserven zur Wahrung der Versorgungssicherheit einzurichten.
- Die wichtigsten bestehenden staatlichen Beihilfen der Schweiz im Strombereich, namentlich für die Produktion von erneuerbarem Strom, sollen angemessen abgesichert werden.
- Grundsätzlich soll im Vergleich zu den vergangenen Verhandlungen keine zusätzliche Aufnahme von EU-Umweltrecht erfolgen.
- Die Schweiz akzeptiert kein unrealistisches Ziel in Bezug auf den Ausbau von erneuerbaren Energien. Die Übernahme von Normen in diesem Bereich soll auf das Funktionieren des Strombinnenmarktes beschränkt sein.
- Die kantonalen Hoheiten im Strombereich sind zu wahren.
- Es soll keine Vorschriften betreffend die Vergabe von Konzessionen für Wasserkraftwerke geben.
- Für die noch bestehenden Einspeisevorränge für Strom aus französischen Kernkraftwerken und für Grenzwasserkraftwerke braucht es eine ausgewogene Ablösung.

-
- Die Umsetzung des Stromabkommens im nationalen Recht muss innert hinreichend langen Fristen und in einem nach Sachgebiet gestaffelten Ansatz möglich sein.
 - Die Aufnahme einer Evolutivklausel zur Erweiterung des Stromabkommens auf Wasserstoff soll geprüft werden.

2.11.3.2 Handlungsbedarf

Die EU-Strombinnenmarktintegration schreitet kontinuierlich voran. Durch die Elektrifizierung des Energiesystems und den Ausbau der erneuerbaren Energien nehmen die grenzüberschreitenden Stromflüsse zu. Dadurch steigen die Kosten und Risiken der fehlenden Integration der Schweiz in den EU-Strombinnenmarkt in zunehmender Weise. Mit dem Stromabkommen kann die Integration der Schweiz ins europäische Stromsystem völkerrechtlich abgesichert werden. Dies sichert die Verfügbarkeit der Strom-Grenzkapazitäten zum Austausch und Handel von Strom, stärkt die Versorgungssicherheit und vereinfacht den sicheren Netzbetrieb.

2.11.3.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Weiterführen der privatrechtlichen Kooperation (Private, technische Verträge)

Mangels Stromabkommen sichert die Swissgrid die technische Kooperation mit benachbarten Übertragungsnetzbetreibern mit privatrechtlichen Verträgen ab. Es ist durchaus möglich, dass diese Kooperation auch in Zukunft im Interesse der Schweiz funktionieren wird. Für diese Zusammenarbeit ist die Schweiz aber auf das Wohlwollen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen. Aufgrund der Optimierung der Stromversorgung im Binnenmarkt in immer grösseren Räumen und Regionen und der zunehmenden Anzahl involvierter Akteure und Interessensvertreter besteht aber das Risiko, dass für die Schweiz wichtige Lösungen aufgrund politischer Erwägungen der EU oder prozeduraler Erfordernisse des EU-Rechts nicht mehr rechtzeitig getroffen werden können. Die privatrechtliche, technische Kooperation kann ein Stromabkommen insbesondere auch bezüglich Netzsicherheit nicht vollumfänglich ersetzen.

Abkommen mit der EU zur Kooperation bei Versorgungssicherheit und Netzbetrieb ohne Marktzugang (Bilaterales technisches Abkommen)

Die EU lehnt ein Abkommen mit der Schweiz nur zur Sicherung der Kooperation bei der Versorgungssicherheit und beim Netzbetrieb ohne Marktzugang ab. Für die EU ist der Strombinnenmarkt das wesentliche Element zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Die Bereiche Markt und Netz sind im EU-Recht eng verknüpft und können nicht konsequent voneinander separiert werden. Deshalb ist gemäss EU ein bilaterales technisches Abkommen über die Versorgungssicherheit und den Netzbetrieb ohne Marktzugang nicht möglich. Des Weiteren hat auch die Schweiz ein Interesse am Zugang zum EU-Strombinnenmarkt, um bspw. ihre flexible Wasserkraft besser vermarkten zu können.

2.11.3.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

2.11.3.4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023-2027 und im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024 über die Legislaturplanung 2023-2027 angekündigt.

Die Legislaturplanung 2023-2027 sieht als Ziel 2, dass die Schweiz ihre Beziehungen zur EU erneuert. Unter den erforderlichen Geschäften zur Zielerreichung steht das Stromabkommen mit der EU.

Mit der vorliegenden Vorlage wird die in der Legislaturplanung festgelegte Zielsetzung zur Verabschiedung eines Stromabkommens erfüllt (Richtliniengeschäft).

2.11.3.4.2 Verhältnis zur Finanzplanung

Im Voranschlag 2025 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2026-2028 der Verwaltungseinheiten des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ist das Stromabkommen mit der EU als Geschäft zu den Zielen des Bundesrates 2025 aufgeführt.

2.11.3.4.3 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

In der Bundesverfassung (BV) ist die nachhaltige Entwicklung mehrfach verankert, unter anderem im einleitenden Artikel 2 zum Zweck der Eidgenossenschaft. Um den Verfassungsauftrag zu erfüllen, formuliert der Bundesrat seine Absichten seit 1997 regelmässig in der Strategie Nachhaltige Entwicklung (SNE), zuletzt in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030.⁵³⁹

Das Stromabkommen leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des Ziels 7.1, das die Gewährleistung einer «ausreichende[n], breit gefächerte[n], sichere[n], wirtschaftliche[n] und umweltverträgliche[n] Energieversorgung sowie die Resilienz der dafür benötigten Infrastruktur (...)» fordert.

Das Stromabkommen unterstützt auch die Energiestrategie 2050 des Bundesrates, die darauf abzielt, eine sichere, umweltverträgliche und kostengünstige Energieversorgung zu gewährleisten und gleichzeitig einen hohen Versorgungsstandard zu sichern.⁵⁴⁰

Durch seine Ausrichtung auf die EU fördert das Stromabkommen zudem die aussenpolitische Strategie 2024-2027.⁵⁴¹ Es trägt zur Umsetzung des geografischen Ziels 1 bei, indem es die Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der

⁵³⁹ Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030; Bundesrat; 22. März 2022; verfügbar unter: www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie Nachhaltige Entwicklung

⁵⁴⁰ Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)», BBl 2013 7561.

⁵⁴¹ Bundesrat 2024: Aussenpolitische Strategie 2024 – 2027, verfügbar unter [ww.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Publikationen.

EU unterstützt, ein neues Abkommen ermöglicht und die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen sichert.

2.11.3.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Bundesrat beantragt mit der vorliegenden Botschaft die Abschreibung der folgenden parlamentarischen Vorstösse:

2021 M 21.3500 Rechtssicherheit für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im europäischen Stromsystem gewährleisten!

(N 3.5.23, Fraktion M-E; S 5.3.24, N 11.6.24)

2021 M 21.4500 Verhandlung zwischenstaatlicher technischer Vereinbarungen im Bereich Strom

(N 18.9.23, Fraktion M-E; S 5.3.24, N 11.6.24)

Die erste vom Parlament überwiesene Motion der Mitte-Fraktion verlangt, mit der EU-Verhandlungen aufzunehmen, um den vielfältigen Beitrag der Schweiz zum Funktionieren des europäischen Stromsystems auf eine Grundlage der Rechtssicherheit abzustützen. Im Rahmen der Verhandlungen mit der EU, die zum Stromabkommen geführt haben, kommt der Bundesrat diesem Anliegen nach.

Mit der zweiten eingereichten Motion der Mitte-Fraktion hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, gestützt auf Artikel 24 Stromversorgungsgesetz (StromVG)⁵⁴², technische Vereinbarungen mit der EU und/oder den Mitgliedstaaten allenfalls in Zusammenarbeit mit Swissgrid abzuschliessen. Mit dem Stromabkommen sind solche technischen Vereinbarungen obsolet.

2.11.3.6 Verhandlungsverlauf

Im Jahr 2024 fanden 13 mehrtätige Verhandlungsrunden zum Stromabkommen statt. Im Dezember 2024 hat der Bundesrat Kenntnis vom materiellen Abschluss der Verhandlungen genommen. Von Januar bis April 2025 wurde das Abkommen formell und redaktionell bereinigt. Die formellen Verhandlungen wurden mit der Paraphierung des Abkommen texts durch die Chefunterhändler der Schweiz und der EU im Mai 2025 abgeschlossen.

2.11.4 Vorverfahren

2.11.4.1 Vorarbeiten

2.11.4.1.1 Vergangene Verhandlungen (2007-2018)

Die Schweiz verhandelt mit der EU seit 2007, damals noch basierend auf dem zweiten EU-Strombinnenmarktpaket, über ein Stromabkommen. Das ursprüngliche Verhandlungsmandat von 2006 wurde 2007 nach Konsultationen der Kommissionen des Parlaments und bei den Kantonen mit zusätzlichen Leitplanken und 2010 aufgrund des

⁵⁴² SR 734.7

dritten EU-Strombinnenmarktpakets ergänzt. Ab 2013 knüpfte die EU die Stromverhandlungen an die institutionellen und an weitere Fragen, so dass es in den Stromverhandlungen mehrmals zu Unterbrüchen kam.

Ab 2018 hat die EU die Fortführung der Stromverhandlungen mit Verweis auf die fehlenden institutionellen Regeln, respektive den mangelhaften Fortschritt bei den Verhandlungen, zum institutionellen Rahmenabkommen verweigert.

Vor allem mit dem Clean Energy Package der EU (viertes EU-Strombinnenmarktpaket) ab 2019⁵⁴³ und in geringerem Mass mit dem EU-Paket für den ökologischen Wandel (*Fit for 55*) aus dem Jahr 2021⁵⁴⁴ sowie den EU-Krisenmassnahmen aus dem Jahr 2022⁵⁴⁵ hat sich der EU-*Stromacquis* als Grundlage für ein Stromabkommen wesentlich weiterentwickelt. Wegen der veränderten Rechtsbasis war auch das bisherige Schweizer Verhandlungsmandat überholt und musste erneuert werden.

2.11.4.1.2 Breiter Paketansatz und exploratorische Gespräche

Im Februar 2022 hat der Bundesrat die Grundlage des breiten Paketansatzes für Verhandlungen mit der EU präsentiert. Seit Februar 2022 hat die Schweiz mit der Europäischen Kommission mehrere Runden von exploratorischen Gesprächen geführt, darunter auch Gespräche mit der Generaldirektion für Energie der Europäischen Kommission über das Stromabkommen.

Am 21. Juni 2023 hat der Bundesrat Eckwerte für ein Verhandlungsmandat mit der EU verabschiedet. Im Bereich Strom hat er das UVEK in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt, technische Gespräche mit der EU aufzunehmen, um die Fortsetzung der Verhandlungen im Strombereich vorzubereiten. Seit Juni 2023 hat das Bundesamt für Energie (BFE), zusammen mit dem EDA und den Kantonen, mehrere Runden von technischen Gesprächen im Strombereich mit der Europäischen Kommission geführt.

Die exploratorischen Gespräche zum breiten Paketansatz, darunter auch die technischen Gespräche zu einem Stromabkommen, wurden im Oktober 2023 mit einem Text zu einer Gemeinsamen Verständigung (*Common Understanding*) abgeschlossen.

2.11.4.1.3 Ergebnis der Gespräche mit der EU im Strombereich (*Common Understanding*)

Die Schweiz und die EU haben sich im *Common Understanding* bereit erklärt, die Verhandlungen über ein Stromabkommen auf Basis des bestehenden Entwurfs wieder aufzunehmen. Beide Seiten sind sich einig, dass ein Stromabkommen von beidseitigem Interesse ist.

⁵⁴³ S. u. a. Pressemitteilung des Rats der EU vom 22. Mai 2019 «Saubere Energie für alle: Rat verabschiedet verbleibende Dossiers zum Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden» verfügbar unter www.consilium.europa.eu > Presse > Pressemitteilungen.

⁵⁴⁴ S. u. a. Rat der EU, «Fit für 55», verfügbar unter www.consilium.europa.eu > Erklärtexte.

⁵⁴⁵ S. u. a. Rat der EU, «Energiepreise und Versorgungssicherheit», verfügbar unter www.consilium.europa.eu > Erklärtexte.

Für die Übergangsphase ab Beendigung der exploratorischen Gespräche teilen die Schweiz und die EU die Sichtweise, dass die Zusammenarbeit in den bilateralen Beziehungen intensiviert werden soll. Solange die Verhandlungen andauern, bekennen sich die EU und die Schweiz dazu, alle Massnahmen zu ergreifen, um die operationelle Netzsicherheit zu erhalten. Entsprechende Vereinbarungen, insbesondere in den Bereichen Kapazitätsberechnung und Austausch von Regelernergie, sollen zwischen den schweizerischen und EU-Übertragungsnetzbetreibern und Regulatoren auf technischer Ebene und gegebenenfalls mit Unterstützung von ENTSO-E getroffen werden. Zu diesem Zweck soll die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) auf punktueller Basis an den entsprechenden Sitzungen der Regulatoren im Rahmen von der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) teilnehmen können. Soweit dies zweckmässig ist, soll die Schweiz weiterhin punktuell bei der *Electricity Coordination Group* teilnehmen können.

2.11.4.1.4 Abschluss der exploratorischen Gespräche und Verhandlungsmandat

Am 8. November 2023 prüfte der Bundesrat die Ergebnisse der internen Arbeiten und der exploratorischen Gespräche und erklärte letztere als abgeschlossen. Er beauftragte das EDA, die Arbeiten zu einem Verhandlungsmandat mit Unterstützung der betroffenen Departemente an die Hand zu nehmen. Am 15. Dezember 2023 veröffentlichte der Bundesrat den Entwurf für das Verhandlungsmandat zum Stromabkommen. Im Januar und Februar 2024 wurde das Mandat im Parlament, mit den Kantonen und mit weiteren betroffenen Akteuren konsultiert. Hierzu fanden zwei runde Tische auf Stufe Departementsvorsteher UVEK und zwei Sitzungen mit einer technischen Begleitgruppe bestehend aus Vertretern aus Stromwirtschaft, Kantonen, Städten, Gemeinden, Sozialpartner und Konsumentenschutzorganisationen statt. Der Bundesrat verabschiedete und veröffentlichte am 8. März 2024 das definitive Verhandlungsmandat. Dieses enthält die Zielsetzung, Bestimmungen zu institutionellen Elementen, die Aufhebung der bisherigen Mandate von 2006 bis 2010 und 15 konkrete thematische Leitlinien.

2.11.4.2 Einbezug der betroffenen Akteure während den Stromverhandlungen

Während den Stromverhandlungen wurden die betroffenen Akteure von Stromwirtschaft, Kantonen, Städten, Gemeinden, Sozialpartnern, Konsumentenschutzorganisationen und Umweltschutzorganisationen eng eingebunden. Von Mai 2024 bis Januar 2025 hat das BFE in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vier Sitzungen der technischen Begleitgruppe durchgeführt, an denen Verhandlungsthemen, Zwischenergebnisse und Vorschläge für die innenpolitische Umsetzung präsentiert und diskutiert wurden. Die Teilnehmenden konnten dabei auch ihre Anliegen einbringen. Im Mai 2024 und im Oktober 2024 fanden zwei runde Tische auf Stufe Departementsvorsteher UVEK mit den gleichen Akteuren statt. Daneben hat sich das BFE bilateral in rund zwei Dutzend Sitzungen mit betroffenen Akteuren zu relevanten Themen ausgetauscht (s. Ziff. 1.3.3).

2.11.4.3 Studien und Gutachten

Zur Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen hat das BFE eine Studie an das Beratungsbüro Ecoplan vergeben.⁵⁴⁶ Die Ergebnisse der Studie sind im Kapitel 2.11.9.3 zusammengefasst. Frontier Economics hat in einer weiteren Studie für das BFE die Regulierungen der Grundversorgung und Stromtarife in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten analysiert.⁵⁴⁷ Sie zeigt verschiedene Ausgestaltungen der Regulierung in Abhängigkeit der nationalen Gegebenheiten. Das EDA hat eine Umfrage bei den Schweizer Vertretungen in den EU-Mitgliedsstaaten zu den Erfahrungen mit der Strommarktöffnung durchgeführt. Diese hat ergeben, dass die positiven Auswirkungen der Strommarktöffnung überwiegen und negative Auswirkungen äusserst selten sind.⁵⁴⁸

2.11.5 Grundzüge des Abkommens

2.11.5.1 Zusammenfassung des Verhandlungsergebnisses

Der Zweck des Stromabkommens ist die Teilnahme der Schweiz am EU-Strombinnenmarkt, indem die einheitliche Anwendung des Strombinnenmarktrechtes – ggf. mit den nötigen Anpassungen in Bezug auf die Schweiz – gewährleistet wird.

Ziel des Abkommens ist die Sicherstellung des gleichberechtigten und gegenseitigen Marktzugangs für die Marktakteure, inklusive Zugang zu gemeinsamen Handelssystemen und -plattformen sowie Koordinationsmechanismen. Über eine verbesserte Allokation und Bewirtschaftung des Übertragungsnetzes und der Interkonnektoren soll der grenzüberschreitende Austausch von Strom gestärkt werden, ebenso die Integrität und Transparenz des Strom-Grosshandelsmarktes. Die Stabilität des regionalen Stromnetzes und die Einbindung des Schweizer Stromnetzes ins europäische Verbundnetz soll sichergestellt sein. Ein hohes Niveau an Versorgungssicherheit soll gewährleistet werden. Um den Übergang zu einem Energiesystem mit Netto Null Treibhausgasen bis 2050 zu erleichtern, soll der Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien erhöht und ein hohes Niveau an Umweltschutz im Strombereich sichergestellt werden. Schlussendlich soll die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU, deren Regulierungsbehörden und Netzbetreibern im Strombereich gestärkt werden.

Der Geltungsbereich des Stromabkommens ist auf den Strombereich begrenzt. Angesichts der dynamischen Rechtsübernahme (s. Ziff. 2.1) ist diese Begrenzung wichtig.

⁵⁴⁶ Abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromabkommen Schweiz – EU.

⁵⁴⁷ Bericht vom 25. März 2024 zur Grundversorgung und Preisregulierung in ausgewählten Ländern der EU, Ergebnisse für Phase 2, Frontier Economics, verfügbar unter www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromversorgungsgesetz > Dokumente > Hintergrundstudien Strommarktöffnung > Bericht Grundversorgung und Preisregulierung in ausgewählten Ländern der EU, Ergebnisse für Phase 2.

⁵⁴⁸ Bericht vom 27. Juni 2024 zur Umfrage im EU-Aussennetz zur Strommarktöffnung (Kleinkundenmarkt) verfügbar unter www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromversorgungsgesetz > Dokumente > Hintergrundstudien Strommarktöffnung > Bericht Umfrage im EU-Aussennetz zur Strommarktöffnung (Kleinkundenmarkt). Bericht des EDA - Staatssekretariat.

Der Strombereich umfasst im Abkommen die Produktion, den Handel, die Übertragung und der Vertrieb von Strom. Der Verbrauch von Strom wird nicht erfasst. Auch sind weitere energierelevante Themen wie Klima, Green Deal, Sektorkopplung und -integration, Mobilität, Gebäudebereich, Gas oder Wasserstoff nicht vom Stromabkommen betroffen.

Mit dem Stromabkommen gelten für den Schweizer Strommarkt grundsätzlich die Vorgaben des EU-*Stromacquis* namentlich hinsichtlich Marktordnung, Netzregulierung, Versorgungssicherheit, Kooperation, Verantwortlichkeiten und Rollen. Das Abkommen regelt für die Schweiz spezifische Ausnahmen und Präzisierungen beispielsweise zur Organisation von ÜNBs und VNBs, für die Grundversorgung, für die Versorgungssicherheit sowie für Energieressourcen und die Wasserkraft.

Zur Gewährleistung von gleichen Wettbewerbsbedingungen werden für die Schweiz mit dem Stromabkommen Regeln über staatliche Beihilfen im Geltungsbereich des Abkommens festgelegt. Entsprechend verpflichtet sich die Schweiz, ein mit demjenigen der EU äquivalentes, aber eigenständiges Beihilfeüberwachungssystem einzurichten. Dabei sind eine Schweizer Überwachungsbehörde und Schweizer Gerichte für die Überwachung von Schweizer Beihilfen zuständig (Zwei-Pfeiler-Ansatz). Die für die Schweiz wichtigsten Fördersysteme für erneuerbare Energien und Umwelt beziehungsweise Gewässerschutz werden im Abkommen explizit als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt.

Bezüglich Umwelt verpflichten sich die Schweiz und die EU zur Gewährleistung eines hohen Niveaus an Umweltschutz im Strombereich. Die Schweiz übernimmt die im Strombereich relevanten Umweltrechtsakte der EU nicht ins nationale Recht, garantiert diesbezüglich aber mindestens das gleiche Niveau an Umweltschutz wie in der EU.

Im Bereich der erneuerbaren Energien verpflichten sich die Schweiz und die EU zur Kooperation namentlich in Bezug auf deren Ausbau und Förderung. Für die Schweiz gilt ein rechtlich unverbindliches, aber ambitioniertes Ziel für den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch von 48,4 Prozent im Jahr 2030 (Anteil 2023: Rund 34,3 %).

Beim Ausbau und der Interoperabilität von Strominfrastrukturen verpflichten sich beide Parteien zu einer Kooperation namentlich bei der Erarbeitung von Netzentwicklungsplänen.

Als Binnenmarktabkommen enthält das Stromabkommen die institutionellen Elemente (s. Ziff. 2.1), einschliesslich dynamischer Rechtsübernahme.

Zur Gewährleistung des ordentlichen Funktionierens und der effektiven Umsetzung des Abkommens wird ein Gemischter Ausschuss - bestehend aus Vertretern beider Vertragsparteien - eingerichtet, der im Konsens über die ihm durch das Abkommen übertragenen Aufgaben entscheidet.

Mit einer Evolutivklausel bekennen beide Parteien ihre Bereitschaft, eine Vertiefung der Zusammenarbeit über den Stromsektor hinaus zu prüfen, insbesondere in den Bereichen Wasserstoff und erneuerbare Gase.

Die Rechte und Pflichten der Schweiz aus dem Stromabkommen gelten grundsätzlich und wo nicht anders geregelt ab Inkrafttreten des Stromabkommens. Für gewisse Aspekte regelt das Stromabkommen spezifische, teilweise längere Übergangsfristen für die Schweiz. Angesichts des Umfangs der geltenden Regeln im Strombinnenmarkt setzt die Schweiz das Abkommen (in Absprache mit der EU) in zwei zeitlich gestaffelten Paketen um, wobei das zweite Paket spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens umgesetzt sein muss. Das erste Paket enthält diejenigen Elemente, welche für das Funktionieren des Strombinnenmarktes notwendig sind. Dazu gehören unter anderem die Marktkopplung* (*Market Coupling*), die Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher und Vorgaben für die Entflechtung von VNB. Das zweite Paket wird weitere und vor allem technische Elemente der Markt- und Netzregulierung enthalten (s. Ziff. 2.11.7)

Die im Kapitel 2.11.3 genannten Verhandlungsziele und die Vorgaben des Verhandlungsmandats des Bundesrates vom 8. März 2024 sind mit dem Verhandlungsergebnis vollumfänglich erfüllt.

2.11.5.1.1 Für das Stromabkommen relevante EU-Rechtsakte

Das Stromabkommen listet in *Anhang I - Strommarkt* die relevanten Rechtsakte der EU im Strombereich im Geltungsbereich des Stromabkommens auf. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Rechtsakte des EU Clean Energy Packages von 2019 inklusive zwischenzeitlicher Änderungen und dazugehöriger Durchführungsrechtsakte sowie delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission:

- Verordnung (EU) 2019/941 zur Risikovorsorge im Strombereich⁵⁴⁹
- Verordnung (EU) 2019/942 zur Etablierung von EU ACER⁵⁵⁰
- Verordnung (EU) 2019/943 zum Strombinnenmarkt inklusive zugehörige Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission und dabei insbesondere die Strom-Netzwerkcodes⁵⁵¹
- Richtlinie (EU) 2019/944 über gemeinsame Regeln zum Strombinnenmarkt inklusive zugehöriger Durchführungsrechtsakt der Europäischen Kommission⁵⁵²

⁵⁴⁹ Verordnung (EU) 2019/941 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG, in der Fassung gemäss Anhang I, des Stromabkommens.

⁵⁵⁰ Verordnung (EU) 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energie-regulierungsbehörden (Neufassung), in der Fassung gemäss Anhang I, des Stromabkommens.

⁵⁵¹ Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), in der Fassung gemäss Anhang I des Stromabkommens.

⁵⁵² Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung), in der Fassung gemäss Anhang I des Stromabkommens.

-
- Verordnung (EU) 1227/2011 über Grosshandelsmarktintegrität und -transparenz inklusive zugehöriger Durchführungsrechtsakt der Europäischen Kommission⁵⁵³

In *Anhang V - Umwelt* sind die für den Strombereich relevanten Rechtsakte der EU im Umweltbereich aufgelistet. Die Schweiz garantiert diesbezüglich im Sinne eines Äquivalenzansatzes mindestens das gleiche Niveau an Umweltschutz.

Anhang VI – Erneuerbare Energien listet die Rechtsakte der EU im Bereich erneuerbare Energien im Geltungsbereich des Stromabkommens auf, namentlich die Richtlinie (EU) 2018/2001⁵⁵⁴ über die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Energien inklusive zugehöriger delegierter Rechtsakte der Europäischen Kommission. Diese Richtlinie ist nur in Teilen auf die Schweiz anwendbar.

2.11.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Allgemeines zur Struktur des Abkommens

Das Stromabkommen gliedert sich in die Präambel, in einen Hauptteil und in mehrere Anhänge. Die Präambel erläutert die Beweggründe zum Abschluss des Stromabkommens und dient zu dessen Interpretation. Der Hauptteil enthält einerseits stromspezifische Regelungen zu Themen, die für die Schweiz innenpolitisch wichtig sind (z. B. zur Grundversorgung oder zur Entflechtung). Andererseits enthält er Regeln, die für die anderen Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz–EU, soweit relevant und enthalten, weitgehend gleich sind (z. B. staatliche Beihilfen und institutionelle Elemente). Die Anhänge befassen sich unter anderem mit dem EU-*Acquis*, der mit dem Abkommen für die Schweiz relevant wird (z. B. Anhang I zum EU-Strombinnenmarkt oder Anhang VI zu den erneuerbaren Energien), mit Sonderfragen (z. B. Anhang II zum Umgang mit Vorrängen im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz oder Anhang VII zum finanziellen Beitrag) und mit staatlichen Beihilfen (Anhänge III und IV).

2.11.6.1 Geltungsbereich (Art. 2)

Nach Artikel 2 ist der Geltungsbereich des Abkommens der Strombereich. Laut Definition im Abkommen besteht er aus Produktion, Handel, Übertragung und Vertrieb von Strom. Nicht erfasst sind hingegen der Stromverbrauch, was nicht zuletzt bei den Beihilferegeln relevant ist (s. Ziff. 2.11.6.10), oder der Gasbereich, was sich unter anderem insofern bemerkbar macht, als dass die Regeln über Transparenz und Integrität des Energiegrosshandels (REMIT) auf Strom beschränkt sind. Ebenso nicht erfasst ist der Bereich (Gebäude-)Energieeffizienz, womit diesbezüglich nicht in die kantonalen Hoheiten eingegriffen wird. Ausserdem gibt es mit dem Strombereich direkt verbundene, vom Abkommen abschliessend aufgeführte Bereiche, auf die sich

⁵⁵³ Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarkts, in der Fassung gemässe Anhang I des Stromabkommens.

⁵⁵⁴ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), in der Fassung gemässe Anhang I des Stromabkommens.

das Abkommen ebenfalls erstreckt, beispielsweise die erneuerbaren Energien. Folglich fallen allfällige weitere direkt mit dem Strombereich verbundene Bereiche, die nicht im Abkommen aufgeführt sind, nicht in den Geltungsbereich des Abkommens. Das Abkommen ist nicht unmittelbar anwendbar auf das Bahnstromnetz. In der mit dem Abkommen übernommenen Richtlinie (EU) 2019/944⁵⁵⁵ (nachfolgend Strombinnenmarkt-Richtlinie) finden sich keine expliziten Hinweise, wonach es von dieser erfasst ist. Das Bahnstromnetz in der Schweiz ist weitgehend von der Regulierung im StromVG ausgenommen, was so bleiben kann. Das System des Bahnstromnetzes ist auch in EU-Staaten, wie zum Beispiel in Österreich, in ähnlicher Weise geregelt wie in der Schweiz.

2.11.6.2 Nicht-Diskriminierung (Art. 3)

Artikel 3 stipuliert die Nicht-Diskriminierung als allgemeinen, das ganze Abkommen beherrschenden Grundsatz, wie er beispielsweise auch im Landverkehrsabkommen vorgesehen ist. Es schützt die Vertragsparteien vor diskriminierenden Massnahmen der anderen Seite. Zudem dürfen auch Rechtssubjekte nicht aufgrund der Nationalität beziehungsweise bei Unternehmen aufgrund des Sitzstaats diskriminiert werden.

2.11.6.3 Nationale Netzgesellschaft (Art. 5)

Das EU-Recht enthält drei Modelle (s. Ziff. 2.11.6.15.7) für die Entflechtung der ÜNB (*Transmission System Operator*, TSO), also die Trennung des Betriebs des Übertragungsnetzes von anderen Aktivitäten im Strombereich, wie Produktion und Handel (Davon können die Mitgliedsstaaten ein Modell auswählen. Artikel 5 nimmt zwei Aspekte der heutigen Realität zur nationalen Netzgesellschaft Swissgrid auf und erklärt sie (unter Vorbehalt des EU-Rechts) für weiterhin zulässig. Das betrifft einerseits die «schweizerische Beherrschung», die im StromVG mit der Vorgabe statuiert ist, dass es eine direkte oder indirekte Mehrheit durch die Kantone und Gemeinden geben muss. Andererseits wird der Umstand abgebildet, dass diese Mehrheit nur eine indirekte ist und es (im Besitz der öffentlichen Hand befindliche) Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) sind, die die Aktien an Swissgrid halten. Bei der Umsetzung der EU-Vorgaben im StromVG werden die Grundlagen so geschaffen, dass sich Swissgrid zu einem unabhängigen ÜNB umorganisieren kann (s. Ziff. 2.11.7). Die El-Com wird Swissgrid unter diesem Modell zertifizieren, damit sie ihre Aufgaben binnenmarktkonform wahrnehmen kann.

2.11.6.4 Entflechtung der Verteilnetzbetreiber (VNB) (Art. 6)

Das EU-Recht schreibt beim Verteilnetz* eine im Vergleich zur in der Schweiz bereits bestehenden buchhalterischen und informatorischen Entflechtung weitergehende, organisatorische und rechtliche Entflechtung vor. Demnach ist der Netzbetrieb von den anderen Aktivitäten eines integrierten Unternehmens hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt zu trennen, nicht aber eigentumsmässig (s. Ziff.

⁵⁵⁵ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. L 158, vom 14.6.2019, S. 125, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1711, ABl. L 1711, 26.6.24.

2.11.7). Diese weitergehenden Regeln müssen jedoch nur für VNB ab 100'000 angeschlossenen Kundinnen und Kunden (wobei eine Gesamtkonzernbetrachtung relevant ist) angewandt werden und betreffen in der Schweiz rund 15 VNB. Für die restlichen Stromversorger bleibt es bei den heutigen Entflechtungsregeln. Das öffentliche Eigentum an den VNB wird in keiner Weise in Frage gestellt, womit keine Privatisierungen nötig sind. Zusätzlich wird, vor allem mit Relevanz für die öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen festgehalten, dass die Unternehmenssparten – wo das gewollt ist – öffentlich-rechtlich organisiert bleiben können (z. B. als Anstalten).

2.11.6.5 Marktöffnung und Grundversorgung (Art. 7)

Ein zentraler Teil des Stromabkommens ist die Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher. Die Schweiz behält die Möglichkeit, flankierend zur Marktöffnung eine regulierte Grundversorgung mit regulierten Preisen für Haushalte und Unternehmen unter einer gewissen aber im Abkommen nicht näher bestimmten Verbrauchsschwelle weiterzuführen. Artikel 7 präzisiert das Recht der Schweiz, eine Grundversorgung beizubehalten, und zwar nicht bloss als Letztversorger-Aufgabe, und ergänzt, dass auch eine Preisregulierung zulässig ist (unter Vorbehalt des EU-Rechts). In vielen EU-Staaten kommt Preisregulierung in- und ausserhalb der Grundversorgung vor, und zwar in vielseitiger Ausgestaltung, also auch mit unterschiedlicher Eingriffstiefe was die Preisgestaltung anbelangt. Nach EU-Recht sind solche Preisregulierungen zwar als Übergangslösungen gedacht und befristet einzuführen, ein konkretes Ende der Fristen wird aber nicht geregelt. Somit kann die Schweiz eine regulierte Grundversorgung mit regulierten Preisen beibehalten, dies grundsätzlich bis auf weiteres beziehungsweise solange die Schweiz eine Regulierung für nötig hält.

2.11.6.6 Wegfall Vorränge und finanzielle Entschädigung (Art. 8)

Vorränge beziehungsweise Reservierungen, dank denen Stromlieferungen bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz vorab bedient werden, stehen in Konflikt mit EU-Recht. In der EU wurden solche Vorränge bereits ab 2003, innert kurzen Fristen und ohne Entschädigungen, abgeschafft. Die Schweiz kennt noch solche Vorränge einerseits bei (privatrechtlichen) Langzeitverträgen zum Bezug von Strom aus Kernkraftwerken aus Frankreich oder für den Tausch von Strom aus Schweizer Wasserkraft und französischer Kernkraft sowie andererseits bei mehreren Grenzwasserkraftwerken, wo sich die Vorränge mitunter aus Staatsverträgen ergeben⁵⁵⁶. Für die erstere Gruppe (inkl. dem Grenzkraftwerk Emosson) entfallen die Vorränge mit Inkrafttreten des Stromabkommens (Art. 8 Abs. 1). Dafür erhalten die

⁵⁵⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Ausbau der Wasserkräfte bei Emosson (SR **0.721.809.349.1**)
Übereinkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die Regelung gewisser Rechtsverhältnisse betreffend die künftige Ableitung des Rheines bei Kembs (SR **0.721.809.349.7**)
Übereinkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die Verleihung der Wasserkräfte des Doubs bei Châtelot (SR **0.721.809.349.5**)
Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Verleihung der Wasserkräfte des Reno di Lei (SR **0.721.809.454.2**)
Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Nutzbarmachung des Inn und seiner Zuflüsse im Grenzgebiet (SR **0.721.809.163.1**)

Vertragshalter während einer Übergangszeit von sieben Jahren eine finanzielle Entschädigung (oder bei einem früheren Vertragsende für diese kürzere Dauer). Bei den Grenzkraftwerken enthält das Stromabkommen eine Bagatellregelung, wodurch Grenzkraftwerke Vorränge von weniger als 65 Megawatt (MW) während 15 Jahren behalten können; bei einem vorherigen Ablauf der Konzessionen erlischt der Vorrang ebenfalls in diesem Zeitpunkt (Art. 8 Abs. 3). Grenzkraftwerke mit Deutschland haben die Vorränge schon länger verloren, weil Deutschland die Vorränge für EU-rechtswidrig hielt und nicht mehr mittrug. Die Verträge mit Wegfall des Vorrangs und finanzieller Entschädigung betreffen einzig die Grenze mit Frankreich; die Grenzkraftwerk-Bagatellfälle betreffen die Grenzen mit Frankreich, Italien und Österreich.

Die Einzelheiten des Übergangsregimes stehen in Anhang II. Die Regelung im Abkommen einschliesslich der Umsetzungsmethodik ist als abschliessend für die ganze Thematik zu betrachten. Es profitieren nur Verträge vom Regime, die in den Listen in Anhang II aufgeführt sind. Anhang II legt die Grundsätze des vorgesehenen Entschädigungsmechanismus fest. Für die Umsetzung braucht es aber erst noch eine Umsetzungs-Methodologie, die die Regulatoren Frankreichs und der Schweiz festlegen müssen (Anhang II ist also nicht «*self-executing*»). Gelingt dies nicht innert drei Monaten, kann der Gemischte Ausschuss mit der Lösungsfindung betraut werden; eine Verzögerung ändert aber nichts daran, dass die Vertragshalter ab Wegfall der Vorränge Anspruch auf die finanzielle Entschädigung haben. Die Entschädigung wird aus den Engpasserlösen aus der Vergabe der grenzüberschreitenden Übertragungsnetzkapazitäten an der französisch-schweizerischen Grenze finanziert.

2.11.6.7 Versorgungssicherheit und Reserven (Art. 9)

Artikel 9 handelt von der Versorgungssicherheit, deren Gewährleistung respektive Stärkung mit zu den wichtigsten Zielen des Abkommens gehört. Absatz 1 hält fest, dass die Kapazitäten für den grenzüberschreitenden Austausch, gerade auch in Krisenzeiten, offenstehen. Beide Parteien verpflichten sich, auf Massnahmen, welche die Versorgungssicherheit gefährden, zu verzichten. Sie verpflichten sich insbesondere auch, auf ungebührliche Einschränkungen der grenzüberschreitenden Stromflüsse zu verzichten. Dieser Absatz sichert die Verfügbarkeit der Strom-Importkapazitäten rechtlich ab, worüber in der Schweiz aufgrund der EU-Vorgabe, wonach 70 Prozent der für den grenzüberschreitenden Stromhandel relevanten Netzkapazitäten dem Handel zur Verfügung zu stellen sind, zuletzt Unsicherheit herrschte. Eine Unsicherheit, die einer der Beweggründe zur Erstellung von Schweizer Reserven war.

Diese Absicherung reduziert für die Schweiz den Bedarf an inländischen Reserven. Solche bleiben aber auch unter einem Abkommen möglich, sofern sie notwendig, verhältnismässig und nicht-diskriminierend sind. Für die Ermittlung von deren Bedarf sind grundsätzlich die gleichen Regeln anwendbar, wie für die EU-Mitgliedsstaaten. Zusätzlich gesteht das Abkommen der Schweiz die Berücksichtigung besonderer Eigenheiten zu. Dies vergrössert den Spielraum in dieser Frage. Grund dafür, dass besondere Eigenheiten berücksichtigt werden können, ist einerseits der Umstand, dass die Schweiz kein EU-Mitglied ist. Andererseits soll bei der Ermittlung des Reservebedarfs berücksichtigt werden, dass unter Umständen in den Nachbarländern Kernkraft oder Gas für die Stromproduktion nur beschränkt verfügbar sein können. Diese Bedenken sollen bei der Erstellung von Reserven in verhältnismässiger und vernünftiger

Weise berücksichtigt werden. Mit diesem zusätzlichen Spielraum konnte die Schweiz eine Ausnahme erreichen, die als solche in Artikel 27 Absatz 7 aufgeführt ist. Diese Ausnahme ist somit von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen. Das bedeutet, selbst wenn die Kriterien der EU dereinst strenger würden, bliebe es hinsichtlich der Schweiz bei der vereinbarten Ausnahmeregelung und die strengeren Kriterien müssten nicht in den Anhang des Abkommens integriert werden.

Absatz 4 hält eine Bestandsklausel beziehungsweise Übergangsbestimmung für die Anfangszeit des Stromabkommens fest. Die Schweiz hat 2022 mit der Erstellung von Reserven begonnen und führt diesen Prozess, auch angesichts der Ungewissheit über die Regelung des Verhältnisses zur EU, momentan weiter. Die Erstellung von Reserven muss mit zeitlichem Vorlauf passieren, da die Realisierung lange dauert. Mit der Übergangsbestimmung werden die Dispositionen geschützt, welche die Schweiz in der jetzigen Phase noch trifft. Reserven aus dieser Phase, die im Widerspruch zu den Regeln des Abkommens sind, müssen nach sechs Jahren eingestellt werden. Umgekehrt können vorbestehende Reserven, die im Einklang mit dem Abkommen sind, beibehalten werden.

In der EU ist es die Europäische Kommission, die Reserven der EU-Mitgliedsstaaten nach eingehender Prüfung der strom- und beihilferechtlichen Vorgaben genehmigt. Für die Schweiz entscheidet hinsichtlich Reserven unter dem Stromabkommen eine Schweizer Behörde (Anhang I, Ziff. 4, Bst. c), die mit der Umsetzungsvorlage definiert wird. Sollte es zu einem Streitfall kommen (s. Ziff. 2.1.6.4), können sich sowohl Fragen zum EU-Reserverecht sowie zu den ausgehandelten Schweizer Eigenheiten stellen. Im Falle der Einsetzung eines Schiedsgerichts würde dieses den EuGH nur soweit beziehen, als dass sich Fragen des erwähnten EU-Rechts stellen sowie dies für die Beantwortung der Streitfrage relevant und notwendig ist. Die übrigen Aspekte, also zum Beispiel die verhältnismässige und vernünftige Berücksichtigung der Schweizer Eigenheiten, würde das Schiedsgericht dagegen allein beurteilen, das heisst ohne Einbezug des EuGHs. Der Entscheid im Streitfall selbst ist ebenfalls Sache des Schiedsgerichts.

2.11.6.8 Beteiligung an EU-Behörden und -Stellen (Art. 10)

Ohne Stromabkommen war die Schweiz in den letzten Jahren in zahlreiche europäische Prozesse, Gremien, Plattformen, usw. nicht eingebunden und wurde sukzessive aus diesen ausgeschlossen. Der Ausschluss betraf unter anderem die Marktkopplung für verschiedene Zeitfenster und teilweise die Regelenergie. Mit dem Abkommen sind die Schweiz und ihre Akteure voll teilnahmeberechtigt, deren Zugang ist gesichert, und zwar bei allen relevanten EU-Einheiten, EU-Behörden und Regionen etc. Als Nicht-EU-Staat hat die Schweiz durch diese Teilhabe zwar kein Mitentscheidungs- und Stimmrecht, sie kann bei der Weiterentwicklung des EU-Strommarkts aber in allen Bereichen mitgestalten (sog. *Policy Shaping*). Das ist zentral, weil viele relevante Entscheide im EU-Strombinnenmarkt im Konsens getroffen werden. Artikel 10 zählt deklaratorisch und beispielhaft die wichtigsten dieser Beteiligungen auf: jene der El-Com bei der ACER, jene von Swissgrid bei ENTSO-E und jene der VNB bei der EU DSO Entity (*Distribution System Operator*, DSO). Das Teilnahmerecht ergibt sich

aus der Übernahme der entsprechenden EU-Rechtsakte in Anhang 1 und dem Abkommensprinzip, wonach die Schweiz und ihre Akteure gleich wie die Mitgliedstaaten und deren Akteure behandelt werden.

2.11.6.9 Energieressourcen und Wasserkraft (Art. 11)

Artikel 11 stellt klar, dass die Schweiz ihren Energiemix selbständig festlegen kann. Damit wahrt sich die Schweiz insbesondere die Möglichkeit, weiterhin auf einheimische Kernkraft zurückgreifen zu können. Weiter haben die Kantone das Recht, weiterhin eigenständig zu bestimmen, wie ihre Energieressourcen genutzt werden. Damit können die Kantone weiterhin selbstständig festlegen, auf welche Energien und welchen Energiemix sie setzen möchten. Diese Autonomie gilt insbesondere für die Wasserkraft. Das Stromabkommen enthält keine Vorgaben zur Wasserkraft, also auch hinsichtlich der Vergabe von Konzessionen oder des Wasserzinses. Ein obligatorischer EU-Standard, wonach die Mitgliedstaaten Wasserkraftkonzessionen per Ausschreibung vergeben müssen, existiert nicht. Darüber hinaus sind die EU-Rechtsakte, welche Regeln dazu beinhalten (z.B. Konzessionsrichtlinie (EU) 2014/23)⁵⁵⁷, nicht Teil des Abkommens. Die EU könnte somit auch in Zukunft nicht argumentieren, dass die Konzessionsrichtlinie oder ihr Nachfolgerechtsakt im Anwendungsbereich des Abkommens sei. Denn wenn dem so wäre, hätte die Konzessionsrichtlinie bereits heute ins Abkommen aufgenommen werden müssen. Ebenfalls nicht in Frage gestellt ist der Wasserzins. Weiter stellt Artikel 11 klar, dass das Abkommen des öffentlichen Eigentums an Produktionsanlagen, zu denen auch Wasserkraftanlagen gehören, nicht entgegensteht. Somit erfordert das Stromabkommen keine Privatisierungen.

2.11.6.10 Staatliche Beihilfen (Art. 12-19)

Als *level-playing-field*-Materie deckt das Stromabkommen auch die staatlichen Beihilfen ab. Diese Vorschriften regeln einerseits das direkt anwendbare materielle Beihilfeverbot mit diversen ebenfalls direkt anwendbaren Ausnahmen, andererseits die Grundpfeiler des Überwachungsverfahrens. Die Vorschriften sind weitgehend identisch mit denjenigen der beiden anderen Binnenmarktabkommen mit Beihilfebestimmungen, namentlich dem Landverkehrs- und dem Luftverkehrsabkommen - mit der Ausnahme von einzelnen sektoriellen Rechtsakten- und werden in Kapitel 2.2 allgemein erläutert. Eine wichtige Determinante für das Beihilferecht ergibt sich aus der Definition des Geltungsbereichs des Stromabkommens. Dass dieser insbesondere den Stromverbrauch nicht erfasst (Art. 2), bestimmt wiederum den Geltungsbereich der Beihilferegeln (Ziff. 2.2.5.3). Somit fallen zum Beispiel zahlreiche Fördermassnahmen für Stromgrossverbraucher oder nationale und kantonale Systeme zur Förderung von Energieeffizienz oder dem rationellen Stromverbrauch nicht unter das Stromabkommen, dies im Unterschied zu den EU-Staaten.

Zu den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen gehören ferner die Anhänge III und IV sowie eine gemeinsame Erklärung, welche dem Abkommen beigelegt ist. Anhang III hält für die sechs wichtigsten bestehenden Schweizer Beihilferegelungen im Strombereich fest, dass sie beihilferechtskonform sind (Legalausnahmen): bei den er-

⁵⁵⁷ ABI L 94 28.03.2014, S. 1

neuerbaren Energien die gleitende Marktpremie und die Investitionsbeiträge (inklusive Reduktion des Wasserzinses in Fällen von Investitionsbeiträgen), die Betriebskostenbeiträge für Biomasse und die Garantien für die Geothermie sowie beim Gewässerschutz die Förderung respektive Abgeltungen für die Restwassersanierung und die Sanierung der Wasserkraft. Bei der gleitenden Marktpremie und den Investitionsbeiträgen für erneuerbare Energien muss die Schweiz zwar noch geringe Anpassungen vornehmen (hinsichtlich Direktvermarktung und zur Vermeidung von Produktionsanreizen in Negativpreisphasen). Im Wesentlichen sind diese Instrumente aber schon heute beihilferechtskonform. Darüber hinaus kann der Gemischte Ausschuss des Stromabkommens künftig zusätzliche Ausnahmetatbestände formulieren, die vom EU-Recht abweichen können.

Zur Auflistung im Abkommen sind mehrere Punkte festzuhalten: So darf aus der Liste nicht gefolgert werden, dass andere, nicht aufgeführte Beihilfen unzulässig sind. In den Verhandlungen zum Stromabkommen wurden bewusst, unter anderem wegen des Zweipfeiler-Ansatzes bei der Beihilfeüberwachung, nur wenige, wichtige Beihilfen analysiert. Ferner folgt aus dem Umstand, dass die Beihilfen auf der Liste solche des Bundesrechts sind, nicht, dass kantonale oder kommunale Regelungen unzulässig sind – im Gegenteil; für analoge kantonale oder kommunale Instrumente ist davon auszugehen, dass sie ebenfalls beihilfekonform sind. Richtig einzuordnen ist auch die zeitliche Aussage zur Konformität. Dass die Beihilfen für sechs beziehungsweise für zehn Jahre konform erklärt werden, ist verfahrenstechnisch motiviert (weil beihilferechtliche Beurteilungen in der EU nur zeitlich limitierten Charakter haben) und nicht materiell. Diese Fristen sind keine Auslaufristen, nach deren Ablauf die Beihilfen unzulässig werden. Vielmehr müssen diese danach in die fortlaufende Prüfung bestehender Beihilferegungen durch die Schweizer Überwachungsbehörde einfließen. Die jetzige positive Bewertung ist auch ein starkes Signal für die Zeit nach Ablauf der genannten Fristen. Umgekehrt ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass diese Beihilfen später (nach Ablauf der sechs bzw. zehn Jahre) unzulässig werden, zum Beispiel wegen einer neuen Rechtslage. Umsetzungsbeihilfen auf der Grundlage dieser Beihilferegungen dürften dann nicht mehr gewährt werden. Dank einer Übergangsregel des Abkommens (Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 Abs. 3) hat die Schweiz fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens Zeit, eine Überwachungsbehörde zu errichten. Die Überwachungsbehörde hat danach ein weiteres Jahr, um sich einen Überblick über bestehende Beihilferegungen zu verschaffen. In diesem Rahmen werden mögliche Beihilfen des Stromsektors, die das Abkommen nicht explizit nennt, von der Schweizer Überwachungsbehörde zu prüfen sein. Für etwaige von der Überwachungsbehörde vorzuschlagende Anpassungen an den Beihilferegungen (übrigens nicht an den konkret im Einzelfall gewährten Beihilfen) enthält das Abkommen keine zeitlichen Vorgaben.

2.11.6.11 Umweltrecht (Art. 20)

Mit Artikel 20 wird eine weitere *level-playing-field*-Materie erfasst, nämlich das Umweltrecht. Gemäss dem dazugehörigen Anhang V wird ein überschaubares Set von sechs Rechtsakten des EU-Umweltrechts für relevant erklärt: (1) zur Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmter öffentlicher und privater Projekte, (2) zur Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, (3) Industrieemissionen, (4) Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe,

(5) zum Erhalt von wildlebenden Vogelarten und (6) zur Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. Die Wirkung beschränkt sich für die Schweiz auf den Strombereich wie er im Abkommen definiert ist. Es kommt ein Ansatz zum Tragen, der dem Äquivalenzprinzip entspricht. Die EU-Vorschriften sind hier für die Schweiz somit nicht direkt anwendbar. Die Schweiz muss sicherstellen, dass sie bei den in Anhang V enthaltenen Rechtsakten ein gleich hohes Niveau an Umweltschutz hat. Sie darf zudem ein höheres Schutzniveau vorsehen, vorausgesetzt dass es kein Hindernis für den Zugang zu ihrem Strommarkt darstellt (Art. 27 Abs. 3). Die Schweiz muss das vom EU-Recht geforderte Resultat hinsichtlich des Umweltschutzes erreichen, ist bei den dafür notwendigen Instrumenten, Verfahren und Fristen hingegen nicht an diejenigen der EU gebunden. Mit dem am Resultat orientierten Ansatz wird für die Schweiz vermieden, dass es zu einem fragmentierten Umweltrecht kommt - für den Strombereich einerseits und für die übrigen Bereiche andererseits. Im Bereich Strom ist das Schweizer Recht bereits heute mit dem vom relevanten EU-Recht geforderten Schutzniveau äquivalent, weshalb keine Rechtsanpassungen nötig sind. Kantonale oder Gemeindekompetenzen in diesem Bereich sind nicht tangiert.

2.11.6.12 Kooperation im Bereich erneuerbare Energien und Energieinfrastruktur (Art. 21 und 22)

In diesen Artikeln wurden Kooperationen zwischen der EU und der Schweiz in den jeweiligen Bereichen vereinbart. Die erste Kooperation betrifft die erneuerbaren Energien (Art. 21). Beide Parteien bekennen die Absicht, den Anteil der erneuerbaren Energien im Energiesystem zu erhöhen. Dies umfasst auch ein indikatives Ziel beziehungsweise einen Richtwert von 48,4 Prozent, das sich die Schweiz für den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch 2030 setzt (s., Ziff. 2.11.6.16, «Erläuterungen zu Anhang VI»).

Die zweite erwähnte Kooperation betrifft die transeuropäische Energieinfrastruktur (*Trans-European Networks – Energy*, TEN-E) im Bereich Strom (Art. 22). Sie stellt den Einbezug in eine grenzüberschreitende Planung sicher, wobei nur wenige Schweizer Projekte betroffen sein dürften (z. B. der *Greenconnector*). Im Abkommen wurde der in der Verordnung (EU) 2022/869 (EU-TEN-E-Verordnung) neu eingeführte Drittstaaten-Ansatz gewählt, wo es um Vorhaben von gemeinsamem Interesse (*Projects of Mutual Interest*, PMI) geht. Das für die Aufnahme von Projekten aus Drittstaaten in die PMI-Listen notwendige hohe Niveau an Konvergenz des Politikrahmens, unter anderem in Bezug auf den Binnenmarkt und die Dekarbonisierung, wird mit dem Stromabkommen als gegeben vermutet. Solche Vorhaben rufen nach raschen Bewilligungsverfahren. Die Schweiz muss sich aber nicht an die detaillierten EU-Regeln dazu halten, sondern lediglich über einen ähnlichen Regelungsrahmen verfügen, unter anderem hinsichtlich Verfahrensfristen. Mit den bestehenden Schweizer Regeln und denjenigen der Vorlage zur Beschleunigung beim Aus- und Umbau der Stromnetze (Revision des Elektrizitätsgesetzes⁵⁵⁸) ist dieser «ähnliche Regelungsrahmen» gegeben. Die Frage der grenzüberschreitenden Kostenteilung wird im Einzelfall

zu beantworten sein. Die Finanzierung dieser Projekte ist im Abkommen nicht geregelt. EU-Finanzmittel für in der Schweiz gelegene Vorhaben dürfte es mangels Beteiligung am Finanzierungsmechanismus nicht geben. Auf diese Beteiligung wurde seitens Schweiz verzichtet, vor allem, weil dann die Schweiz Nettozahlerin geworden wäre.

2.11.6.13 Gemischter Ausschuss (Art. 25), Institutionelles (Art. 26 ff.) und Informationsaustausch (Art. 40 ff.)

Für das gute Funktionieren des Abkommens ist, wie in den anderen bilateralen Abkommen auch, ein Gemischter Ausschuss zuständig (Art. 25). Im Rahmen des Pakets Schweiz-EU erfolgt, soweit als sinnvoll, eine Vereinheitlichung der GA-Bestimmungen in allen betroffenen Abkommen (s. Ziff. 2.1.6.7). Nebst den üblichen Aufgaben, wie beispielsweise die Verabschiedung von Beschlüssen betreffend die Integration von EU-Rechtsakten ins Abkommen (s. Ziff. 2.1.8), weist das Abkommen dem Gemischten Ausschuss auch gewisse Kompetenzen zu, die im EU-Stromsektorrecht eigentlich EU-Institutionen zugewiesen sind.

Die institutionellen Bestimmungen des Abkommens (Art. 26 ff.) entsprechen denjenigen in den anderen Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1).

Beim Stromabkommen handelt es sich um ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt, an dem die Schweiz teilnimmt (Art. 24 Abs. 2). Entsprechend können die Vertragsparteien zur Behebung eines möglichen Ungleichgewichts verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen (s. Ziff. 2.1.6.4.3), entweder im Rahmen des Stromabkommens selbst oder im Rahmen eines anderen Abkommens in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt (Art. 33 Abs. 1).

Spezifisch für das Stromabkommen sind die Artikel 40-42. Mit Artikel 41 Absatz 1 (in Verbindung mit EU-Akten nach Anhang I) wird anerkannt, dass die EU-Institutionen die im übernommenen EU-Stromsektor vorgesehenen Berichte und Stellungnahmen auch betreffend die Schweiz verfassen dürfen. Im Kontext dieser Dokumente ist der Bedarf an Informationsaustausch beträchtlich, aber auch generell dort, wo die EU von der Schweiz analog zu den EU-Mitgliedstaaten Informationen braucht. Artikel 40 Absatz 1 sieht für den Fall, dass die Information an die Europäische Kommission erfolgt, als Regelfall den diplomatischen Weg über den Gemischten Ausschuss vor. Im Falle von ACER, wo es oft um technischere Fragen geht, ist als Regelfall hingegen der direkte Informationsaustausch zwischen den Behörden vorgesehen (Art. 40 Abs. 5). Dies entspricht den praktischen Bedürfnissen, namentlich da, wo es eilt. Der Gemischte Ausschuss kann Abweichungen entweder im Voraus oder ad-hoc festlegen (Art. 40 Abs. 3 und 5). Schliesslich ist vorgesehen, dass die Kommission und ACER in der Ausübung ihrer Aufgaben direkt mit Schweizer Unternehmen Informationen austauschen dürfen (Art. 40 Abs. 6). Wenn das Abkommen den EU-Behörden sektorrechtliche Zuständigkeiten auch hinsichtlich der Schweiz zugesteht, ist für den Informationsaustausch als Grundregel ebenfalls der direkte Informationsaustausch vorgesehen.

Nach Artikel 45 erfolgt der Austausch allfälliger als Verschlusssache eingestufte Informationen zwischen den Vertragsparteien gemäss dem Abkommen vom 28. April 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen. In Artikel 45 erhält der Gemischte Ausschuss zudem den Auftrag, Handlungsanweisungen zum angemessenen Schutz der ausgetauschten sensiblen Daten durch spezifischen Beschluss festzulegen.

2.11.6.14 Finanzieller Beitrag (Art. 49)

Die Schweiz zahlt einen jährlichen finanziellen Beitrag für ihre Teilnahme bei ACER. Artikel 49 und Anhang VII regeln detailliert die Berechnung des Beitrags und die Zahlungsmodalitäten. Der finanzielle Beitrag besteht aus einem Betriebskostenbeitrag und einer Teilnahmegebühr. Der Betriebskostenbeitrag entspricht dem BIP-Anteil der Schweiz am EU-BIP, multipliziert mit den Gesamtkosten von ACER, reduziert um 15 Prozent, da die Schweiz nur an den Stromaktivitäten und nicht an den (anteilmässig weitaus geringeren) Gasaktivitäten von ACER beteiligt ist. Die Teilnahmegebühr entspricht 4 Prozent des Betriebskostenbeitrags. Der finanzielle Beitrag beträgt damit rund 1,4 Millionen Franken pro Jahr. Er wird über eine schon bestehende, von Swissgrid bei den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern erhobene Aufsichtsabgabe finanziert.

2.11.6.15 Anhang I: Regeln des EU-Strombinnenmarkts

2.11.6.15.1 Generelles zu den Anhängen mit Rechtsübernahme sowie Zuständigkeiten von EU-Institutionen

In Anhang I werden die EU-Rechtsakte zum Strombinnenmarkt integriert und damit für die Schweiz verbindlich. Bezüglich Zuständigkeiten ist festzuhalten, dass die Überwachung der richtigen Anwendung des Abkommens gemäss dem Zwei-Pfeiler-Ansatz des Abkommens (s. Ziff. 2.1), also für die Schweiz durch Schweizer Behörden, hauptsächlich durch die ElCom, erfolgt. Auch nach dem EU-Sektorrecht sind hauptsächlich die Behörden der EU-Mitgliedsstaaten zuständig. Im EU-Sektorrecht sind aber auch Zuständigkeiten von EU-Institutionen enthalten, vor allem dann, wenn die erstzuständigen und betroffenen nationalen Stellen keine Einigung erzielen oder wenn eine übergeordnete europäische Sicht sachnotwendig ist. Das Abkommen regelt, wie mit solchen Zuständigkeiten in Fällen, in denen die Schweiz betroffen ist, umzugehen ist. Es regelt für jede Kompetenz einzeln, wer sie ausübt. Ist eine Kompetenz im Abkommen nicht zugeteilt, so sind Schweizer Behörden zuständig. Die Zuteilung allfälliger künftiger Kompetenzen, die sich aus der Fortentwicklung von EU-Recht beziehungsweise neuen relevanten Rechtsakten ergeben, obliegt dem Gemischten Ausschuss.

Die bei der Kompetenzzuweisung im Stromabkommen verfolgte Logik ist sachorientiert und differenziert. In Bezug auf ACER, wo es oft um sehr technische Inhalte geht, mitunter aber um solche von erheblicher Tragweite, und wo eine taugliche alternative Entscheid-Stelle fehlt, werden mehrere Kompetenzen an ACER zugewiesen. Jedoch wurden in Fällen, wo die Schweizer Souveränität betroffen ist, Sonderlösungen ausgehandelt. Dies betrifft zum Beispiel die Zuordnung der Schweiz zu einer Kapazitätsberechnungsregion. Anstelle der in der EU geltenden subsidiären ACER-

Zuständigkeit kann die Schweiz in einem sie betreffenden Fall in einem ersten Schritt den Gemischten Ausschuss anrufen. Dort kann sie mit gleichberechtigter Stimme auf eine Einigung hinwirken. Mangels Einigung innert sechs Monaten geht die Zuständigkeit an ACER über, weil sich der Entscheid zur Schweiz unmittelbar auch auf die EU-internen Entscheide auswirkt und ein weiteres zeitliches Aufschieben weit über die Schweiz hinaus zu Komplikationen beziehungsweise Blockaden führen könnte. Auch bei der Gebotszonenzuordnung weicht das Abkommen von der EU-Ordnung ab. Der Gemischte Ausschuss muss seine Zustimmung zu einem von der Europäischen Kommission erarbeiteten Vorschlag geben. Weitere Sonderregeln finden sich beispielsweise bei den polizeiähnlichen Befugnissen, die ACER bei der REMIT-Verordnung hat. Sie werden für die Schweiz durch eine Lösung ersetzt, bei der die ElCom die Verfahrensführung innehat. So bleibt die Souveränität der Schweiz gewahrt.

Nicht explizit geregelt ist im Abkommen die Frage des Rechtswegs. Es ist danach zu unterscheiden, ob die Schweiz als Staat (inkl. ihre Behörden, z. B. die ElCom) oder ob wirtschaftliche Akteure beziehungsweise Private Beschwerde führen wollen. Der Staat muss den Weg über die Streitbeilegung gemäss dem Abkommen gehen (Art. 32) und somit an das Schiedsgericht gelangen. Die übrigen Beschwerdeführenden (z. B. Schweizer Unternehmen) gelangen dagegen an die EU-Instanzen, also an das Gericht der EU und den EuGH (und zuvor im Falle von ACER an den ACER-Beschwerdeausschuss). Beschreiten in einem Geschäft sowohl die Schweiz als auch ein Unternehmen und zusätzlich allenfalls auch Akteure in der EU den Rechtsweg, müssen die befassen Gerichte für eine sachdienliche Verfahrenskoordination sorgen, gegebenenfalls auch mit Sistierungen. Die Anfechtung nationaler Entscheide, zum Beispiel solche der ElCom, erfolgt selbstverständlich bei schweizerischen Gerichten.

In den Eingangsbemerkungen der Anhänge I und VI werden zwei Grundsätze festgehalten, welche die Anwendung der in die Anhänge I und VI integrierten EU-Rechtsakte und die Behandlung der Schweiz wie ein EU-Mitgliedsstaat konkretisieren.

Der erste Grundsatz hält fest, dass die in den in Anhänge I und VI integrierten EU-Rechtsakten für die Mitgliedstaaten der EU vorgesehenen Rechte und Pflichten auch für die Schweiz gelten. Diese Bestimmung gilt grundsätzlich auch in den anderen Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz-EU (s. Ziff. 2.1.5.7). Sie stellt sicher, dass die Schweiz die gleichen Rechte wie die EU-Mitgliedstaaten hat und nicht als «Drittstaat» schlechter gestellt werden kann. Der zweite Grundsatz hält schliesslich fest, dass Bezugnahmen auf natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in den Mitgliedstaaten der EU auch als Bezugnahmen auf natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Schweiz gelten. Diese Bestimmung, die auch im Lebensmittelsicherheitsabkommen vorgesehen ist, sieht vor, dass im Geltungsbereich des Stromabkommens für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Schweiz grundsätzlich dieselben Regeln zur Anwendung kommen sollen wie für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in den Mitgliedsstaaten der EU. Beide Grundsätze müssen in vollständiger Beachtung der institutionellen Bestimmungen angewendet werden, das heisst insbesondere unter Beachtung des Zwei-Pfeiler-Ansatzes und nicht im

Anwendungsbereich einer Ausnahme nach Artikel 27 Absatz 8 Stromabkommen. Zudem gelten die Grundsätze nur, sofern in technischen Anpassungen nicht etwas anderes vorgesehen ist.

Ein Hinweis ist sodann zu den Verweisen zu machen, die in den übernommenen EU-Rechtsakten auf nicht übernommene EU-Rechtsakte enthalten sind. Da die Rechtsakte, auf die verwiesen wird, nicht in die Anhänge integriert wurden, gelten solche Weiterverweise auf nicht integrierte Rechtsakte nach langer Praxis in den Abkommen Schweiz-EU nicht für die Schweiz, sofern dies nicht explizit vorgesehen ist. Dies gilt auch im Stromabkommen, wo dies ebenfalls nicht explizit steht

2.11.6.15.2 Risikovorsorge

Mit der Verordnung (EU) 2019/941 über die Risikovorsorge im Elektrizitätssektor hat die EU einen Rahmen aufgestellt, der sicherstellen soll, dass die Mitgliedstaaten für alle Arten von Risiken für die Versorgungssicherheit ausreichend sensibilisiert und vorbereitet sind. Des Weiteren sind die Aufgaben und Zuständigkeiten für den Notfall geklärt und grenzüberschreitende Auswirkungen werden berücksichtigt, wenn Schutzmassnahmen ergriffen werden. Die Verordnung definiert auch, was unter einer Stromversorgungskrise zu verstehen ist, etwa bei aussergewöhnlicher Nachfragerlast oder Ausfällen wesentlicher Erzeugungs- oder Übertragungsinfrastruktur. Als Kernelement wird die Krisenprävention, -vorsorge und -bewältigung auf europäische Ebene gehoben und in Kooperation mehrerer Akteure, unter anderem mit den nationalen zuständigen Behörden ENTSO-E und ACER, werden regionale, das heisst länderübergreifende Krisenszenarien bestimmt. Gestützt darauf erstellen die Staaten Risikovorsorgepläne mit klar definierten, transparenten, verhältnismässigen und nicht-diskriminierenden Präventions- und Bewältigungsmassnahmen, die auch regional harmonisierte Bewältigungsmassnahmen umfassen sollen. Die Schweiz wird mit dem Abkommen Teil dieser Risikovorsorge-Kooperation, was die Stromversorgung resilient macht. Bei mehreren nicht dringlichen Aspekten hat die Schweiz eine Übergangsfrist, so dass deren Umsetzung im zweiten Paket erfolgen wird. Deutschland, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Österreich setzen die unter der Verordnung geforderte regionale Kooperation der Krisenvorsorge und -bewältigung im Rahmen des Pentalateralen Energieforums um. Die Schweiz wirkt dort bereits jetzt als Beobachterin mit. Mit dem Stromabkommen wird die Schweiz vollwertiges Mitglied dieser Kooperation.

2.11.6.15.3 ACER-Verordnung

ACER ist die EU-Agentur für die Kooperation der nationalen Energieregulierungsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten für Strom und Gas. Die entsprechende ebenfalls zum EU-*Acquis* des Strombinnenmarktrechts gehörende ACER-Verordnung (EU 2019/942) errichtet diese Agentur und regelt die Aufgaben von ACER, unter anderem im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Umsetzung der Netzkodizes (s. Ziff. 2.11.6.14.5), mit der Angemessenheit der Stromerzeugung und der Risikovorsorge sowie der Überwachung der Integrität und Transparenz des Grosshandelsmarkts (REMIT). Netzkodizes sind EU-übergreifende technische Regeln für den Betrieb, die Planung und den Zugang zu Strom- und Gasnetzen (s. Ziff. 2.11.6.14.5). Ferner regelt die ACER-Verordnung mehrere Zuständigkeiten (siehe oben) und die Organe von

ACER, wobei vor allem der Regulierungsrat bedeutsam ist, wo die Vertreter der nationalen Regulatoren Entscheide per qualifizierter Mehrheit treffen. Die ElCom hat basierend auf einem *Memorandum of Understanding* (MoU) seit 2017 mit ACER zusammengearbeitet und konnte als Beobachterin in den Gremien teilnehmen. Seit der Kündigung des MoU im Sommer 2021 durch ACER fand diese Zusammenarbeit nicht mehr statt. Mit dem Stromabkommen wird die ElCom für den Bereich Strom, nicht aber Gas, bei ACER teilnehmen, und so bei der Erstellung wichtiger Regelwerke und Entscheide mitgestalten können, dies aber ohne Stimmrecht (auch die EWR-Staaten haben kein Stimmrecht). Die Anstellung bei ACER steht auch Schweizer Staatsangehörigen offen. Weiteres zum Status von ACER ergibt sich aus der Anlage zu Anhang I.

2.11.6.15.4 Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung

Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung (EU) 2019/943 bildet zusammen mit der entsprechenden Richtlinie den eigentlichen Kern des relevanten EU-*Acquis*. Sie enthält teilweise sehr detaillierte Regeln zu einer Vielzahl von Themen. Die meisten dieser Regeln würden in der Schweiz unmittelbar Anwendung finden. Das gilt vorderhand nicht, wenn die Schweiz eine Übergangsfrist ausgehandelt hat, wie zum Beispiel für Detailregeln für die priorisierte Einspeisung von Produktionsanlagen für erneuerbare Energien (Art. 12 Abs. 2-7) oder zu neuen Verbindungsleitungen (Art. 63). Themen, zu denen die EU-Verordnung 2019/943 Regeln enthält, sind unter anderem die folgenden: Bilanzgruppenverantwortung, Regeln zu verschiedenen Markttypen wie *Day-Ahead*, *Intraday*, Terminkmärkte und Regelenenergiemärkte, Dispatch und Redispatch, Kapazitätsvergabe, Engpassmanagement und Engpasserlöse, Strombezugsverträge und Netzplanung. Enthalten sind ferner die (auch in der Schweiz in den letzten Jahren) viel diskutierte Regel, wonach 70 Prozent der für den grenzüberschreitenden Austausch von Strom relevanten Übertragungskapazitäten für den Handel zur Verfügung stehen müssen (Art. 16). Der Umgang mit Übertragungskapazitäten in Richtung Drittstaaten ist im EU-Recht nicht geregelt. Mit dem Stromabkommen wird klargestellt, dass die Schweiz in den Regeln für die Kapazitätsberechnung und -allokation mitberücksichtigt ist, womit das Risiko beseitigt ist, dass diese Regeln zum Nachteil der Schweiz angewendet werden. Das heisst auch, dass die Swissgrid die Vorgabe ab Inkrafttreten des Stromabkommens erfüllen muss, was technisch für die Schweiz machbar ist. Ebenso enthalten sind Vorgaben zur Angemessenheit der Ressourcen und Kapazitätsmechanismen/strategischen Reserven (Art. 20 ff.), was für die Schweizer Stromreserve relevant ist. Schliesslich sind auch zahlreiche Gremien geregelt, wie ENTSO-E, die regionalen Koordinierungszentren und die Organisation für Verteilnetzbetreiber (EU-VNBO).

2.11.6.15.5 Netzkodizes (Networkcodes)

Von grosser praktischer Relevanz sind die sogenannten Netzkodizes beziehungsweise Networkcodes, die sich auf die Verordnung (EU) 2019/943 stützen und in Verordnungen der Europäischen Kommission enthalten sind, weshalb diese Verordnungen auch zum relevanten *Acquis* gehören. Es handelt sich um spezifische Vorgaben zur Regelung technischer, operationeller und wirtschaftlicher Sachverhalte bei Betrieb und Nutzung der grenzüberschreitenden Netzinfrastruktur für einen effizienten und offe-

nen EU-Strombinnenmarkt. Die traditionellen Netzkodizes lassen sich in drei Kategorien einordnen: a) marktbezogene Codes zu Kapazitätsvergabe und Engpassmanagement, zur Vergabe langfristiger Kapazität und zum Systemausgleich des Elektrizitätsversorgungssystems, b) Codes mit technischen Bedingungen des Netzanschlusses und c) Codes zum Netzbetrieb. Die Netzkodizes enthalten detaillierte Regeln, die in der Schweiz, da es sich um ins Stromabkommen integrierte EU-Verordnungen handelt, gelten und grundsätzlich direkt anwendbar sind. Die marktbezogenen Codes regeln unter anderem die Etablierung und die Funktionsweise der jeweiligen Plattformen der EU, beispielsweise für die Marktkopplung. Von diesen war die Schweiz zuletzt ausgeschlossen. Dazu enthält das Abkommen Klauseln, die eine Teilnahme der Schweiz in der Marktkopplung innert neun Monaten nach Inkrafttreten ermöglichen.

Die Teilnahme an der Marktkopplung erfordert auch, dass die Schweiz einen neuen Akteur einführt. Dieser nominierte Strommarktbetreiber (*Nominated Electricity Market Operator*, NEMO) betreibt die Strombörse für die Schweizer Gebotszone und in Zusammenarbeit mit den NEMO der benachbarten Gebotszonen die Marktkopplung. Aktuell bietet die Strombörse EPEX-Spot-Produkte für die Schweizer Gebotszone an. Unter dem Stromabkommen ist der Strombörsenbetreiber durch den Regulator formell zu bezeichnen, wobei auch mehrere Strombörsenbetreiber bezeichnet werden und parallel Produkte für die Schweizer Gebotszone anbieten können. Der NEMO finanziert sich wie bis anhin über Gebühren der Handelsteilnehmer.

Gestützt auf die Netzkodizes werden ausserdem die technischen Umsetzungsbedingungen und Methodologien (*Terms and Conditions or Methodologies*, TCMs) erlassen, die zum gesamten Regelwerk dazugehören. Bei der Erarbeitung neuer TCM wird die Schweiz dank des Abkommens vollwertig mitwirken können. Für die Schweiz wird die EICom die TCM per Weisung zu einem Teil des relevanten Regulierungsbestands machen. Bis dies erfolgt ist, sind die TCM in der Schweiz kraft des Abkommens (ohne Schweizer Beschluss) provisorisch anwendbar.

Etwas anders geartet ist der neue, ebenfalls übernommene Netzkodex zur Cybersicherheit. Der Kodex ist auf den Strombereich beschränkt, gleichzeitig aber in einen grösseren EU-Rechtsrahmen zur Cybersicherheit eingebettet, unter anderem mit Akteuren mit bestimmten Rollen. Mit dem Abkommen werden diese Akteure, seien sie nun im Cybersicherheit-Netzkodex oder im allgemeinen EU-Recht zur Cybersicherheit begründet, nachgebildet, wobei bewusst vermieden wird, dass das allgemeine Cybersicherheitsrecht der EU für die Schweiz anwendbar wird. Für die Umsetzung des Netzkodizes wird die Schweiz diverse Stellen mit bestimmten Aufgaben bezeichnen müssen. Nicht vorgesehen ist eine Teilnahme der Schweiz bei der EU-Agentur für Cybersicherheit (ENISA), weil die Schweiz nicht in den weiteren rechtlichen Cyberrahmen ausserhalb des Strombereichs eingebunden ist.

2.11.6.15.6 ENTSO-E-Transparenzplattform

Die Verordnung (EU) Nr. 543/2013 will die Transparenz der Strommärkte stärken und sieht dazu detaillierte Pflichten in Bezug auf die Übermittlung und die Veröffentlichung von Daten vor. Die Verordnung bildet die Grundlage für den Datenaustausch über die Transparenzplattform ENTSO-E und legt den gesetzlichen Auftrag für die

Plattform fest. Mit dem Stromabkommen wird diese Verordnung für die Schweiz ohne nationale Umsetzung anwendbar. Die Verordnung wird von der Swissgrid schon heute zu einem grossen Teil angewandt, soweit dies auf freiwilliger Basis möglich ist. Künftig gilt sie für die Swissgrid vollumfänglich. Mit der Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 543/2013 werden zudem die Dateneigentümer, insbesondere die VNB, dazu verpflichtet, der nationalen Netzgesellschaft die massgebenden Daten zu übermitteln.

2.11.6.15.7 Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie

Weitere Kernthemen sind in der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2019/944 geregelt, so zum Beispiel die freie Lieferantenwahl (Markttöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher) und die damit zusammenhängenden Rechte von Konsumentinnen und Konsumenten. Die Schweiz hat eine dreijährige Übergangsfrist für die Einführung in der EU geltenden der kurzen Wechselfristen. Der Rahmen ist ferner dafür gesetzt, welche Interventionen beziehungsweise Regulierungen die Staaten vornehmen dürfen. Die oben erwähnte Entflechtung der VNB und die Modelle für den ÜNBs (TSO-Modelle) sind ebenfalls in der Richtlinie geregelt. Weitere Themen sind auch die Arealnetze (in der EU: geschlossene Verteilnetze), Flexibilität, Speicher und Elektromobilität. Schliesslich sind die Anforderungen an den unabhängigen Regulator und seine zahlreichen Aufgaben geregelt. Dazu gehört auch, dass der Regulator Anschluss und Zugang zum Netz, inklusive Tarifierung festlegt. Das ist für die Schweiz eine wichtige Änderung gegenüber heute. Die Schweiz wird die Kompetenz aber erst nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren ab Inkrafttreten an den Regulator übertragen müssen. Die meisten Regeln der Richtlinie sind in der Schweiz (gleich wie in den EU-Staaten) nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen der Umsetzung ins Schweizer Recht.

2.11.6.15.8 Integrität und Transparenz des Grosshandelsmarktes (REMIT)

Die REMIT-Verordnung (EU) 1227/2011 schafft einen harmonisierten Rahmen, der die Transparenz und Integrität der Energiegrosshandelsmärkte gewährleisten soll. Es ist wichtig, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie andere Marktteilnehmer Vertrauen in die Integrität dieser Märkte haben können, wo die Preise ein ausgewogenes und wettbewerbsorientiertes Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage widerspiegeln und wo kein Marktmissbrauch stattfindet. Die REMIT-Verordnung verbietet daher Insiderhandel und Marktmanipulation und enthält Verpflichtungen zur Registrierung, zur Veröffentlichung von Insiderinformationen und zur Weitergabe von Informationen über Transaktionen auf den Energiegrosshandelsmärkten. Diese sind grenzüberschreitend und ACER hat daher Überwachungskompetenzen.

Sonderlösungen für die Schweiz im Abkommen betreffen ACER-Untersuchungsbefugnisse. Solche gibt es neben der Überwachung durch die nationalen Regulatoren (wenn diese nicht tätig werden) und in grenzüberschreitenden Fällen. ACER kann in diesen Fällen Untersuchungen in der Schweiz anstossen. Die eigentlichen Untersuchungsmassnahmen, teilweise polizeilicher Natur, wie Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmungen, werden aber durch Schweizer Behörden, vor allem die ElCom, durchgeführt. ACER kann diese aber eng begleiten.

Die Schweiz übernimmt die REMIT-Verordnung nur im Bereich Strom, nicht aber beim Gas. Derweil deckt in der Schweiz das Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz auf den Energiegrosshandelsmärkten vom 28. März 2025 (BATE, AS...) beide Bereiche ab. Der Teil Strom, der REMIT-relevant ist, ist bereits kompatibel mit dem Stromabkommen. Trotzdem sind, da mit dem Abkommen Ausgangslage und Optik ändern, im Rahmen von dessen Umsetzung Anpassungen am BATE erforderlich (s. Ziff. 2.11.8.3).

2.11.6.16 Anhänge III, IV und V

Die Anhänge zu den staatlichen Beihilfen (III und IV) und zur Umwelt (V) sind vorne beim jeweiligen Thema erläutert (s. Ziff. 2.11.6.10 und Ziff. 2.11.6.9).

2.11.6.17 Erneuerbare Energien (Anhang VI)

2.11.6.17.1 Erneuerbaren-Ziel

Die Schweiz übernimmt mit dem Abkommen schliesslich in inhaltlich bedeutendem, aber im Umfang eingeschränktem Ausmass Teile der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbare-Energien-Richtlinie, RED II). Dies ist ein weiterer Kooperationsbereich mit Bezug zum Strombinnenmarkt (Art. 21 und Anhang VI). Die mit der RED II angestrebte vermehrte Nutzung erneuerbarer Energien dient unter anderem dem Ziel, bis 2050 eine ausgeglichene Treibhausgasbilanz zu erreichen. Dieses langfristige Ziel teilen die Schweiz und die EU. Dafür sieht die RED II unter anderem als Gesamtziel für die EU vor, einen Anteil von 42,5 Prozent und falls möglich 45 Prozent von erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch zu erreichen. Das aktuelle RED-Regime sieht Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zur Gesamtzielerreichung vor. Für die Schweiz gilt nach dem Abkommen ein Richtwert beziehungsweise indikatives Ziel von 48,4 Prozent am Bruttoendenergieverbrauch, ohne sektorielle Ziele oder Vorgaben beispielsweise für Strom, Wärme oder Transport. Das Ziel für die Schweiz ist ambitioniert, steht aber im Einklang mit der aktuellen Energie- und Klimapolitik der Schweiz mit ihren Zielen und Instrumenten. Die Berechnung zum Monitoring der Zielerreichung richtet sich nach dem sogenannten SHARES-Tool der EU-Statistikagentur Eurostat. Das im Abkommen definierte Schweizer Ziel ist ein eigenständiges und wird nicht an das der EU angerechnet. Technisch ist es nur ein Richtwert und das Engagement der Schweiz somit politischer Natur, sodass eine allfällige Nichterreichung keine völkerrechtlichen Folgen hätte. Die EU könnte nicht via die Streitbeilegung des Abkommens auf Erfüllung bestehen. Wenn die EU ihr Ziel für die Zeit nach 2030 bestimmt hat, wird das Schweizer Ziel im Lichte des neuen EU-Ziels beziehungsweise -RED-Regimes aktualisiert werden müssen.

2.11.6.17.2 Herkunftsnachweise (HKN) und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften

Mangels Stromabkommen wurden Schweizer Herkunftsnachweise* (HKN) in der EU seit 2021 nicht mehr anerkannt. Mit dem Abkommen ist die Anerkennung wieder gegeben, nebst Strom sind auch HKN für Wärme, sowie Erneuerbare Brenn- und Treibstoffe anerkannt.

Das EU-Recht sieht verschiedene Gemeinschaftsformen zur besseren Etablierung von erneuerbaren Energien an der Basis vor, sogenannte «Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften». Anhang VI sieht vor, dass die betreffenden RED-Bestimmungen für die Schweiz nicht anwendbar sind. Die Schweiz muss aber vergleichbare Regeln haben. Die Schweiz, die ebenfalls mehrere ähnliche Gemeinschaftsformen kennt, so den Zusammenschluss zum Eigenverbrauch und die lokalen Elektrizitätsgemeinschaften (LEG), kann mit diesen Formen, die denen der EU ähnlich sind, weiterarbeiten. Sie kann aber auch eine Neustrukturierung der Instrumente und eine grössere Annäherung an die EU vornehmen.

2.11.6.17.3 Besonderheiten im Bereich Holz

Gemäss RED II ist für Säge-, Furnier- und Industrierundholz sowie Stümpfe und Wurzeln bei der Verbrennung zur Energieerzeugung die finanzielle Unterstützung verboten. Für die Schweiz wird dieser Förderausschluss nur hinsichtlich Stromproduktion übernommen. Da aber bei der Wärmeproduktion auf einen HKN verzichtet wird, bedarf es für die Wärmeproduktion keiner Umsetzung.

Holz-Biomasse darf nur entsprechend ihres höchsten wirtschaftlichen und ökologischen Mehrwerts in der Reihenfolge der so genannten Kaskadennutzung genutzt werden (ressourceneffiziente Nutzung nach dem Kreislaufprinzip): Holz muss zuerst stofflich verwendet werden, bevor es in letzter Instanz der Energiegewinnung dient. Da die Kaskadennutzung in der Schweiz sinngemäss bereits gängige Praxis ist, wird auf zusätzliche Regulierung, die Vollzugaufwand mit sich brächte, verzichtet.

2.11.6.17.4 Kriterien für Nachhaltigkeit und Treibhausgaseinsparungen für Biotreibstoffe und Biobrennstoffe

Für eine Anrechnung an das Ziel für erneuerbare Energien müssen bestimmte Anforderungen erfüllt werden. Insbesondere Biotreibstoffe sowie flüssige Brennstoffe und feste Biomasse-Brennstoffe müssen Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen erfüllen, wenn sie in Anlagen zur Produktion von Strom, Wärme und Kälte mit einer Leistung über 7,5 MW verwendet werden. Dies gilt unabhängig von der geographischen Herkunft des Brennstoffes und auch dann, wenn er innerhalb der Schweizer Landesgrenzen erwirtschaftet und anschliessend auch dort verbraucht wird. Der Nachweis der Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen ist ebenfalls Voraussetzung für eine finanzielle Förderung dieser Anlagen. Die Erfüllung der verlangten Kriterien geschieht mittels Zertifizierung. In der Schweiz soll diese Zertifizierung vorerst auf freiwilliger Basis erfolgen. Grundsätzlich stellen die nationalen und kantonalen Gesetze im Umweltschutzbereich die Einhaltung der Kriterien bereits sicher.

2.11.6.17.5 Bewilligungsverfahren und Raumplanung bei den erneuerbaren Energien

Die RED II macht Vorgaben zur Raumplanung (sog. Beschleunigungsgebiete) und zu den Bewilligungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien, vor allem mit dem Ziel der Beschleunigung. Die Stossrichtung der Schweizer Bestim-

mungen ist die gleiche wie diejenige der RED II, ausser was die strategische Umweltprüfung betrifft, die die Schweiz als spezifisches obligatorisches Verfahren nicht kennt, aber durch verschiedene Raumplanungsinstrumente umgesetzt. Insgesamt liegen die Unterschiede zwar im Kleinen, dennoch wurde von einer eigentlichen Übernahme der Regeln der RED II zu Raumplanung und Verfahren abgesehen. So wurde vermieden, dass die einschlägigen Normen im StromVG und EnG, welche die Schweiz am 9. Juni 2024 angenommen hat, gleich wieder geändert und die Verfahren, die kantonal sind, angepasst werden müssten. Die Schweiz ist nur verpflichtet, Regeln zu haben, die mit denen der RED II vergleichbar sind. Das ist mit den heutigen Schweizer Regeln und denjenigen, die im Rahmen der Revision des EnG zur Beschleunigung der Planungs-, Baubewilligungs- und Gerichtsverfahren (Beschleunigungserlass) und der Vorlage zur Beschleunigung beim Aus- und Umbau der Stromnetze in Vorbereitung (Revision des Elektrizitätsgesetzes) gegeben. Die Schweiz kann ausserdem weiterhin ihre eigenen Regelungen für Umweltverträglichkeitsprüfungen anwenden, ohne die strategische Umweltprüfung der EU einzuführen.

2.11.7 Grundzüge des Umsetzungserlasses

2.11.7.1 Etappierte Umsetzung

2.11.7.1.1 Grundsatz eines etappierten Vorgehens

Die Umsetzung des Stromabkommens im Schweizer Recht erfolgt in zwei Etappen. Dem Parlament sollen zusammen mit der Botschaft zum Paket Schweiz–EU und der Genehmigung des Stromabkommens in einem ersten Paket die inhaltlich und zeitlich wichtigen Gesetzesänderungen unterbreitet werden. Dazu zählen die für das Funktionieren des Strombinnenmarktes notwendigen Elemente, wie die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher. Spätestens drei Jahre später, sollen in einem zweiten Paket weitere Gesetzesänderungen zur Umsetzung des Stromabkommens folgen. Dazu enthält das Abkommen Übergangsfristen.

2.11.7.1.2 Überblick der wichtigsten Themen des zweiten Pakets

Richtlinie (EU) 2019/944

Der wichtigste Punkt des zweiten Pakets betrifft eine zentrale Kompetenz des Regulators (Art. 6, 57–59 RL), das heisst der ElCom. Das EU-Recht räumt dem Regulator umfassende Kompetenzen in Bezug auf die Bedingungen für den Anschluss und den Zugang zum Netz einschliesslich der Tarife ein. Hier bedarf es einer Festlegung oder Genehmigung der entsprechenden Methoden durch die ElCom. Nicht nur die Netztarifierung inklusive Verzinsung (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC), sondern auch weitere Aspekte des Netznutzungsentgelts werden künftig in der Kompetenz der ElCom sein. Der Gesetzgeber kann diese Aspekte künftig nicht mehr regeln. Damit sind die heutigen Regeln zum Netznutzungsentgelt grundsätzlich nicht materiell in Frage gestellt. Trotzdem wird in diesem Rahmen geprüft werden müssen, ob sie den Prinzipien, die das EU-Recht aufstellt, nicht widersprechen. Beim ebenfalls erfassten Netzanschluss haben bisher vor allem die Kantone und Gemeinden die entsprechenden Festlegungen gemacht. Diese Aufgabe wechselt mit dem Abkommen zur ElCom beziehungsweise zum Bund, wofür dieser mit Artikel 91 der BV über eine Zuständigkeit verfügt. Die Schweiz hat für diesen Systemwechsel eine Übergangsfrist von fünf

Jahren ausgehandelt. Zu prüfen wird ferner sein, ob das Sanktionssystem des StromVG zu verschärfen ist (z.B. mit generellen umsatzabhängigen Verwaltungs-sanktionen), damit wirksam sichergestellt ist, dass sich die Unternehmen an die Regeln halten.

Was die Einführung intelligenter Messsysteme (Art. 19–22 der Richtlinie) betrifft, sind nur kleinere Anpassungen hinsichtlich der Fristen für die Ausserbetriebsetzung der alten Systeme nötig.

Gesetzliche Anpassungen sind ferner erforderlich in Bezug auf die Interoperabilitätsanforderungen und die Verfahren für den Zugang zu Daten (Art. 24 der Richtlinie), damit der Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt gefördert wird und den Beteiligten keine übermässigen Verwaltungskosten entstehen. Die VNB und die Dienstleister müssen künftig die vollständige Interoperabilität der Energiedienstleistungen erleichtern. Betreffend Datenverwaltung (Art. 23 der Richtlinie) sind nur geringe Anpassungen notwendig.

Ein weiterer Unterschied zum EU-Recht, die eine Anpassung des StromVG erforderlich macht, betrifft die Arealnetze. Bei den «geschlossenen Verteilnetzen» in der EU ist die Ausnahme von der Netzregulierung weniger weitgehend als in der Schweiz und den Status als solches Netz erlangt man nicht automatisch, sondern nur aufgrund einer durch den Regulator erteilten Freistellung.

Das EU-Recht sieht weiter Bürgerenergiegemeinschaften vor. Es ist abzuwarten, wie sich diese in das Gesamtsystem der bestehenden und teilweise erst neu geschaffenen Schweizer Gefässe, wie z. B. Lokale Elektrizitätsgemeinschaften (LEG), einfügen werden. Im Gegensatz zu den in der Schweiz bereits bestehenden LEGs dürfen diese Bürgerenergiegemeinschaften alle Netzebenen nutzen und können sich über mehrere Netzgebiete erstrecken. Das Recht auf gemeinsame Energienutzung (Art. 15a RL) ermöglicht zudem die gemeinsame Nutzung von Energie durch Haushalte und KMU als aktive Kunden. Die Schweiz könnte ein solches Recht auch Grossverbrauchern geben. Derartige Gemeinschaften gibt es bislang noch nicht.

Was die Veröffentlichung von Flexibilitätsleistungen anbelangt, muss das Schweizer Recht ebenfalls leicht angepasst werden. Ausserdem sind die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Swissgrid und die VNB in Netzgebieten mit beschränkter oder nicht vorhandener Netzkapazität für Neuanschlüsse den Abschluss von flexiblen Netzanschlussverträgen ermöglichen können.

Im Hinblick auf die Vorgaben der EU zu den schutzbedürftigen Kunden wird näher zu definieren sein, was in der Schweiz unter dem Begriff «schutzbedürftiger Kunde» zu verstehen ist. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob neben den bereits bestehenden Transparenz- und Informationspflichten weitere Massnahmen zum Schutz dieser Kunden zu ergreifen sind.

Verordnung (EU) 2019/943

Weiter werden die Vorgaben zu den grenzüberschreitenden Übertragungsleitungen (Merchant Lines) mit Blick auf die entsprechende EU-Regelung zu den Verbindungsleitungen moderat angepasst werden müssen, insbesondere bezüglich des Verfahrens und der von der Regelung betroffenen Elektrizitätsnetzen (Wechselstromleitungen).

Richtlinie (EU) 2018/2001 (Erneuerbare-Energien-Richtlinie RED)

Ein rechtlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie RED II könnte sich punktuell in Bezug auf die Datenplattform ergeben. So sind die aktuellen Regelungen des StromVG zur Datenplattform derzeit nicht auf die Bereitstellung von Messdaten in Echtzeit oder von Funktionen, welche auf Basis der Messdaten den Gehalt an Treibhausgasemissionen der Elektrizität in Echtzeit bereitstellen könnten, ausgelegt. Auch im Bereich der Datenverfügbarkeit und insbesondere bei der Einbindung von Messdaten neuer Akteure werden Anpassungen erforderlich sein. Während viele dieser Anliegen durch die Anbindung dieser Akteure an die Datenplattform und die damit einhergehende regulatorische Ausweitung ihrer Aufgaben und Funktionalitäten aufgefangen werden können, ist es nicht ausgeschlossen, dass auch grundlegende Prämissen im Messwesen der Schweizer Stromwirtschaft überdacht werden müssen.

Verordnung (EU) 2019/941 (Risk Preparedness Regulation)

Die EU-Verordnung sieht vor, dass eine zuständige Behörde benannt wird, welche die Aufgaben in Bezug auf die Risikovorsorgeplanung und das Risikomanagement sowie die Koordination mit dem Ausland übernimmt (Art. 3 VO). Diese Behörde ist für die Schweiz zu bezeichnen.

2.11.7.2 Umsetzung des Stromabkommens im nationalen Recht

Um das Abkommen umzusetzen, sind Anpassungen des StromVG, des EnG, des BATE und des Anhangs A des bilateralen Statistikabkommens zwischen der Schweiz und der EU notwendig.

2.11.7.2.1 Marktregulierung – Grosshandelsmarkt

REMIT

Das schweizerische Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE) wurde im März 2025⁵⁵⁹ verabschiedet. Mit dem BATE soll das Vertrauen in die Energiegrosshandelsmärkte, auf denen mit schweizerischen Energiegrosshandelsprodukten gehandelt wird, gefestigt und eine Annäherung an das EU-Recht erreicht werden. In der Version vom März 2025 beinhaltet das BATE jedoch weder eine Integration in den EU-Binnenmarkt noch eine Zusammenarbeit bei der Marktaufsicht (System REMIT). Die Regelungen des BATE sind aber bereits vollständig kompatibel mit der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 (REMIT-Verordnung).

Mit dem Stromabkommen muss die Schweiz die REMIT-Verordnung übernehmen. Diese wird allerdings nur für den Stromhandel gelten. Damit bleiben für den Strombereich nur noch gewisse Ausführungsbestimmungen des BATE anwendbar (insbesondere die Bestimmungen zu den Aufsichtsinstrumenten, zu den Sanktionen und zur Amts- und Rechtshilfe), während für den Gasbereich das BATE seine Geltung vollständig behält. Da das BATE schon vor der Übernahme der REMIT-Verordnung mit dieser kompatibel ist, sind nur kleinere Anpassungen nötig.

⁵⁵⁹ BBl 2025 1102

2.11.7.2.2 Marktregulierung – Entflechtung und Endverbrauchermarkt

Unabhängigkeit des Übertragungsnetzbetreibers

Das Schweizer Übertragungsnetz liegt in der Hand (Eigentum und Betrieb) eines einzigen ÜNB, nämlich Swissgrid. Nach StromVG ist Swissgrid bereits als eigenständiges Unternehmen organisiert. Nach EU-Recht muss ein ÜNB aber einem der drei dort aufgestellten – entflechtungsrechtlich motivierten – ÜNB-Modellen entsprechen: 1) das Ownership Unbundling (OU), bei dem der ÜNB vollständig unabhängig von Versorgung und Erzeugung ist; 2) der Independent System Operator (ISO), bei dem das Netz im Eigentum des integrierten Unternehmens verbleibt, der Betrieb aber durch einen unabhängigen Betreiber geführt wird und 3) der Independent Transmission Operator (ITO), bei dem der ÜNB im integrierten Unternehmen verbleiben darf, aber strenge Vorgaben zur organisatorischen und operativen Unabhängigkeit einhalten muss. Das verlangt für Swissgrid in jedem Fall nach einer gegenüber heute konsequenteren Separierung von an ihr beteiligten Unternehmen, die in der Stromerzeugung oder -versorgung tätig sind. Swissgrid ist heute am nächsten am ITO-Modell (unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber). Dieses Modell ist für die Schweiz am sinnvollsten, trotz heutiger Nähe muss das StromVG aber so verschärft werden, dass Swissgrid die Anforderungen an das ITO-Modell gänzlich erfüllt. Es wird davon abgesehen, das Modell der eigentumsrechtlichen Entflechtung (*Ownership Unbundling*, OU) der Swissgrid einzuführen, bei dem die EVUs, die heute Aktionäre von Swissgrid sind, die Aktien veräussern müssten. Denn das würde, wenn man gleichzeitig die Beherrschung durch die öffentliche Hand beibehalten will (schweizerische Beherrschung), für die Kantone und Gemeinden sehr kapitalintensiv.

Die ElCom wird Swissgrid unter dem gewählten ÜNB-Modell zertifizieren, damit diese im Binnenmarkt mit den entsprechenden Aufgaben auftreten kann.

Entflechtung der Verteilnetzbetreiber (VNB)

Die europäischen Vorschriften zur Entflechtung von VNB gehen weiter als das Schweizer Recht, das bisher nur eine informatorische und buchhalterische Entflechtung kennt. Nach EU-Recht müssen VNB, die zu einem vertikal integrierten Unternehmen gehören, in ihrer Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt von den übrigen Tätigkeitsbereichen, die nicht mit dem Netzbetrieb zusammenhängen, unabhängig sein. Die EU schreibt dabei eine personelle und organisatorische Trennung zwischen dem Verteilnetzbetrieb und den übrigen Tätigkeitsbereichen sowie die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Entscheidungsbefugnisse des VNB über Vermögenswerte, die für den Betrieb, die Wartung oder den Ausbau des Netzes erforderlich sind, vor. Die Schweiz setzt dies im StromVG um und macht dabei von der Möglichkeit Gebrauch, die erwähnten Anforderungen nur für VNB mit mindestens 100'000 angeschlossenen Kundinnen und Kunden anzuwenden, womit in der Schweiz rund 15 VNB betroffen sind. Für kleinere VNB bleibt es beim heutigen Entflechtungsregime. Nach EU-Recht dürfen VNB ausserdem weder Eigentümer von Energiespeichereinrichtungen sein noch diese betreiben, wobei Ausnahmen möglich sind. Zudem ist zu beachten, dass die Schweiz einen Regulierungsrahmen vorsehen muss, um den Anschluss

von öffentlich zugänglichen und privaten Ladepunkten an die Verteilernetze zu erleichtern. VNB dürfen dabei weder Eigentümer von Ladepunkten für Elektrofahrzeuge sein noch diese betreiben, ausser wenn sie Eigentümer von privaten Ladepunkten sind, die für die eigene Nutzung reserviert sind (Ausnahmen sind auch hier möglich).

Markttöffnung und Grundversorgung

Zusammen mit dem Stromabkommen wird die Schweiz die Markttöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher einführen. Verbunden ist die Markttöffnung mit der Beibehaltung einer Grundversorgung, und zwar einer regulierten Grundversorgung mit regulierten Preisen. Diese orientiert sich massgeblich an den Vorgaben, die mit dem Bundesgesetz für eine sichere Versorgung mit erneuerbaren Energien ins StromVG und EnG aufgenommen wurden. Die Tarife in der Grundversorgung bemessen sich wie im aktuellen Gesetz für den über die (erweiterte) Eigenproduktion abgedeckten Anteil anhand der Gestehungskosten und für den über den Markt (inkl. langfristige Beschaffungsverträge) beschafften Anteil anhand der Beschaffungskosten. Der Vorrang für die Inlandproduktion beim Standardprodukt und bei den Mindestanteilen für die erneuerbaren Energien entfällt, da er unter dem Stromabkommen potenziell diskriminierend ist. Die Grundversorgung gilt für Haushalte und kleinere Unternehmen bis zu einem Jahresverbrauch von 50 Megawattstunden (MWh). Dies entspricht der EU-Vorgabe, dass eine Grundversorgung nur Haushalten und Kleinunternehmen offensteht. Gleichzeitig werden eine Ersatzversorgung definiert und der Anspruch auf dynamische Stromverträge und Verträge mit fixem Preis und fester Laufzeit umgesetzt. Der Lieferantenwechsel ist unter Einhaltung der Vertragsbestimmungen so schnell wie möglich durchzuführen. Der Grundversorger kann für die unterjährigen Ein- und Austritte in die, beziehungsweise aus der Grundversorgung heraus, ein Ein- oder Austrittsgeld verlangen, das seine Kosten, unter anderem für die vorgeschriebene langfristige Strombeschaffung oder für die nachträgliche Strombeschaffung, abdeckt. Die ElCom macht Vorgaben über die zur Berechnung des Ein- und Austrittsgelds anrechenbaren Kosten. Lieferanten auf dem freien Markt müssen sich bei der ElCom registrieren lassen und haben ein Risikomanagement zu betreiben. Seitens der ElCom wird ein Vergleichsinstrument für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher geschaffen. Weiter erhöhen Anforderungen an die Vertragsbedingungen die Transparenz im Strommarkt und verhindern Marktmissbrauch. Endverbraucherinnen und Endverbraucher können sich bei Streitigkeiten an eine neu geschaffene Schlichtungsstelle wenden. Die ElCom soll ein Monitoring zur wirtschaftlichen Entwicklung unter der Markttöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher durchführen und dem Bundesrat alle zwei Jahre Bericht erstatten. Die ElCom beobachtet zudem während der ersten zehn Jahre wie sich die Markttöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher auf die Arbeitsbedingungen in der Strombranche auswirkt und erstattet dem Bundesrat darüber Bericht. Sie macht dies erstmals spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens beziehungsweise der Markttöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher und danach mindestens alle drei Jahre.

2.11.7.2.3 Netze und Versorgungssicherheit

Einspeisevorränge für langfristige Bezugsverträge und Grenzwasserkraftwerke

Bisher schützt das StromVG physische Vorränge im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz, die mit langfristigen Verträgen (*Long Term Contracts*, LTCs) über Strombezüge und -lieferungen verbunden sind, sofern die Verträge vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen wurden (Art. 17 Abs. 2 StromVG).

In der EU, wo Grenzkapazitäten verauktioniert werden, wurden solche Vorränge bereits ab 2003, innert kurzen Fristen und ohne Entschädigung abgeschafft. Mit dem Abkommen erfolgt die Abschaffung nun auch für die Schweizer Grenzen (s. Ziff. 2.11.6.5), weshalb die Vorränge im StromVG zu streichen sind.

Netzkodizes

Die Bestimmungen zu den Netzkodizes gelten ab Inkrafttreten des Stromabkommens in der Schweiz. Sie sind direkt anwendbar und eine Umsetzung in Schweizer Recht ist daher nicht notwendig.

Des Weiteren sind im Zusammenhang mit dem Netzkodex zur Cybersicherheit mehrere Behörden und Stellen zu bezeichnen.

Engpasserlöse und finanzieller Ausgleichsmechanismus für Stromtransite

Die grenzüberschreitenden Transportkapazitäten werden im EU-Strombinnenmarkt verauktioniert (langfristige Kapazität) oder implizit an die optimalen Marktgebote vergeben (Day Ahead, Intraday). Da diese Transportkapazitäten beschränkt sind, ergeben sich Preisunterschiede zwischen den unterschiedlichen Gebotszonen und daraus Engpasserlöse auf den Grenzen. Die Engpasserlöse werden zentral von den Marktbetreibern (Gemeinsames Allokationsbüro, NEMOs) gesammelt und mittels einer definierten EU-Methodologie auf die einzelnen Grenzen zwischen den Gebotszonen aufgeteilt, wobei sie hälftig den ÜNB der entsprechenden Grenze zukommen. Die Erlöse müssen gemäss EU-Recht für bestimmte Zwecke eingesetzt werden. Die EU definiert diese und das StromVG ist daran anzupassen.

Der Inter TSO Compensation (ITC) Mechanismus ist ein finanzieller Ausgleichsmechanismus zwischen den TSO für die durch Stromtransite resultierenden Kosten, namentlich für die Bereitstellung der Netzinfrastruktur und entstehende Netzverluste. Die Schweiz ist schon lange Teilnehmerin am ITC Mechanismus. Aufgrund ihrer engen Einbindung ins europäische Stromsystem und dem gut ausgebauten Übertragungsnetz ist die Swissgrid Nettoempfängerin des Mechanismus. Mit Abschluss des Stromabkommens wird diese Teilnahme abgesichert. Die heutige StromVG-Regelung steht – trotz der schon bisherigen Schweizer Teilnahme – teilweise im Widerspruch zu den EU-Prinzipien und ist daher anzupassen. Des Weiteren hat sich gezeigt, dass eine klare Aufteilung der Netzinvestitionen zwischen grenzüberschreitenden Transiten und inländischen Anforderungen praktisch unmöglich ist, weswegen dieser Abschnitt ebenfalls angepasst wird.

Reserven

Die Verordnung (EU) 2019/943 legt Regeln zur Gewährleistung eines adäquaten Stromsystems fest, darunter auch solche für Stromreserven. Zur Umsetzung dieser Regeln ist die Zuweisung von neuen Rollen und Verantwortlichkeiten auf Schweizer Institutionen, respektive die Anpassung von bestehenden Zuweisungen notwendig. Diese Aufgabenverteilung wird direkt im StromVG vorgenommen. Hierzu braucht es

Anpassungen bestimmter Artikel des StromVG und der Winterreserveverordnung (WResV), an die Regeln im Stromabkommen, insbesondere im Hinblick auf die Aktivierung der Reserven und die grenzüberschreitenden Interaktionen bei der Erstellung und Verwaltung der Reserven und ihrer Energiere Ressourcen. Auch Artikel, die sich mit dem Reservegesetz noch in der parlamentarischen Debatte befinden, werden gegebenenfalls angepasst werden müssen.

2.11.7.2.4 Erneuerbare Energien und Statistik

Themen betr. die Erneuerbaren-Richtlinie

Bei den durch die Schweiz mit dem Abkommen übernommenen Bestimmungen der Richtlinie für erneuerbare Energien besteht kein Bedarf für Anpassungen auf Gesetzesstufe. Für bestimmte Bereiche könnten aber Anpassungen auf Verordnungsstufe nötig sein.

Statistik

Die Schweiz liefert bereits heute energiestatistische Daten an die Internationale Energieagentur (IEA) und nimmt an Arbeitsgruppensitzungen des statistischen Amtes der EU Eurostat teil. Eine Datenlieferung direkt an Eurostat findet aber nicht statt. Für die Umsetzung und Weiterentwicklung des EU-Strombinnenmarktes sowie zur Messung des Fortschritts bei der Zielerfüllung des Ziels für Erneuerbare Energien am Bruttoendenergieverbrauch ist eine Ausweitung der Kooperation der Schweiz mit dem Statistiksystem der EU auf den Energiebereich notwendig. Hierzu soll das bilaterale Statistikabkommen der Schweiz mit der EU über einen Entscheid des Gemischten Ausschusses zum Statistikabkommen ab Inkrafttreten des Stromabkommens um den Teil Energie ergänzt werden.

Mit der Ergänzung erhält die statistische Zusammenarbeit mit der EU im Energiebereich eine vertragliche Grundlage, in der die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien festgelegt sind. Statistische Daten aus der Schweiz werden demzufolge auch aus dem Energiebereich gemäss den Vorgaben des Statistikabkommens zur Speicherung, Verarbeitung und Verbreitung an Eurostat übermittelt und als Teil der Statistik Schweiz/EU an die verschiedenen Benutzergruppen verbreitet.

Aufgrund der spezifischen Anforderungen an die Datenlieferung an Eurostat sind Anpassungen beziehungsweise Erweiterungen von bestehenden energiestatistischen Grundlagen der Schweiz notwendig. Insbesondere sind eine feinere Aufgliederung beispielsweise der Branchenstrukturen, bei den Technologien der erneuerbaren Energien oder zeitlich höher aufgelöste Daten zum Beispiel im Bereich des Kohleverbrauchs gefordert. Primär wird versucht, dies auf Basis bestehender Datengrundlagen und Erweiterungen bei bestehenden Datenerhebungen zu erreichen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass auch neue zusätzliche Datenerhebungen notwendig sein werden. Es ist mit zusätzlichem personellem und finanziellem Aufwand bei den Erhebungsstellen insbesondere beim BFE zu rechnen und auch eine zusätzliche Belastung der Wirtschaft aufgrund erweiterter oder neuer Datenerhebungen ist nicht auszuschliessen, soll jedoch auf ein Minimum beschränkt werden.

2.11.7.2.5 Staatliche Beihilfen

Wie in Kapitel 2.2 erläutert, enthält das Stromabkommen Beihilfebestimmungen für Unternehmen, welche im Geltungsbereich des Binnenmarktabkommens tätig sind. Diese regeln einerseits das direkt anwendbare materielle Beihilfeverbot mit diversen ebenfalls direkt anwendbaren Ausnahmen, andererseits die Grundpfeiler des Überwachungsverfahrens. Mit dem Stromabkommen werden die wichtigsten bestehenden Schweizer Beihilferegulungen –unter Vorbehalt geringfügiger Anpassungen – als mit dem Abkommen kompatibel erklärt und für mehrere Jahre abgesichert.

Daneben gibt es auf den verschiedenen Schweizer Staatsebenen weitere bestehende Beihilferegulungen. Für diejenigen, die beim Inkrafttreten des Stromabkommens bestehend sind, gibt es eine Übergangsphase. Nach Inkrafttreten des Schweizer Beihilfeüberwachungsgesetzes (s. Ziff. 2.2.), voraussichtlich und spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Stromabkommens, wird die Überwachungsbehörde innert einem Jahr eine Übersicht bestehender Beihilferegulungen erstellen. Dabei wird sie eine erste Einschätzung durchführen, ob diese bestehenden Beihilferegulungen mit dem materiellen Beihilferecht vereinbar sind (s. Ziff. 2.2.5.5). Nach dieser Übergangsphase unterliegen alle bestehenden Beihilferegulungen der fortlaufenden Prüfung durch die Überwachungsbehörde. Je nach ihrer Beurteilung und allenfalls derjenigen von Schweizer Gerichten kann für bestimmte Beihilferegulungen ein Anpassungsbedarf resultieren oder sie müssen ganz aufgehoben werden. In diese Prüfung kommen nach Ablauf der jeweiligen Frist auch die im Stromabkommen für beihilferechtskonform erklärten Beihilfen. Bei der Konzipierung künftiger Beihilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden wird das Beihilferecht von Anfang an einzubeziehen sein, insbesondere auch die im Stromsektor relevanten EU-Leitlinien für Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen von 2022, die in Anhang IV des Abkommens nicht aufgeführt sind. Gleich wie in der EU wird auch die Schweizer Beihilfeüberwachungsbehörde bereits im Stadium der Konzipierung einer Beihilfe einbezogen werden können, um präventiv zu erreichen, dass die geplanten Beihilfen möglichst so ausgestaltet werden, dass keine Widersprüche zum Abkommen entstehen (s. Erläuterungen zu Art. 6 VE-BHÜG in Ziff. 2.2.7).

2.11.7.3 Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen

Die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher wird mit inländischen Begleitmassnahmen flankiert. Haushalte und kleinere Unternehmen mit einem Jahresverbrauch von weniger als 50 MWh können ihren Lieferanten frei wählen oder in einer regulierten Grundversorgung mit regulierten Preisen bleiben respektive in diese zurückkehren. Die Tarife in der Grundversorgung sind für ein Jahr fixiert. Bei einem unterjährigen Wechsel in den Markt darf der Grundversorger eine kostendeckende Wechselgebühr verlangen. Lieferanten auf dem freien Markt müssen sich bei der ElCom registrieren und haben ein Risikomanagement zu betreiben. Für Ausfälle von Lieferanten im Strommarkt wird eine regulierte Ersatzversorgung definiert. Endverbraucher im Markt haben Anspruch auf dynamische Stromverträge oder Verträge mit fixem Preis und fester Laufzeit. Um Transparenz zu gewährleisten und Missbrauch zu verhindern macht das StromVG Vorgaben an die Vertragsinhalte im freien Markt. Für die Endverbraucher wird mindestens eine Vergleichsplattform und eine Schlichtungsstelle eingerichtet. Die ElCom soll ein Monitoring zur wirtschaftlichen

Entwicklung und der Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen durchführen und dem Bundesrat Bericht erstatten.

Die Rechte der Konsumenten hinsichtlich Auswahl des Stromprodukts und der Konsumentenschutz werden gestärkt. Im Falle allfälliger negativer Auswirkungen auf das Personal der Stromwirtschaft, trifft der Bundesrat geeignete Gegenmassnahmen.

Aufgrund der Erfahrungen in der EU, der hohen Wertschöpfung im Stromsektor, des aktuellen Fachkräftemangels in der Strombranche und der Ausgestaltung der Marktöffnung mit einer regulierten Grundversorgung ist nicht davon auszugehen, dass grosse negative Auswirkungen auf das Personal der Stromwirtschaft eintreten. Die ElCom beobachtet wie sich die Marktöffnung auf die Arbeitsbedingungen im Strommarkt auswirkt und erstattet dem Bundesrat darüber Bericht. Falls negative Auswirkungen festgestellt werden, trifft der Bundesrat geeignete Gegenmassnahmen. So könnte er beispielsweise Massnahmen im Bereich der Umschulung sowie der Aus- und Weiterbildung treffen.

Bei der Umsetzung des Stromabkommens ist nicht eindeutig trennbar, was sich aus der Umsetzung des Abkommens ergibt und was Begleitmassnahmen mit und ohne Gesetzesanpassungen sind. Deswegen sind die Begleitmassnahmen in «Umsetzungsgesetzgebung» unter Ziffer 2.11.7.2 integriert.

2.11.7.4 Begleitmassnahmen ohne Gesetzesanpassungen

Bei der Umsetzung des Stromabkommens ist nicht eindeutig trennbar, was sich aus der Umsetzung des Abkommens ergibt und was Begleitmassnahmen mit und ohne Gesetzesanpassungen sind. Deswegen sind die Begleitmassnahmen in «Umsetzungsgesetzgebung» unter Ziffer 2.11.7.2 integriert.

2.11.7.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

In Anbetracht der volkswirtschaftlichen Kosten, welche ohne ein Stromabkommen aufgrund unsicherer Import- und Exporttransportkapazitäten entstehen können, sind die im Stromabkommen enthaltenen finanziellen Beiträge gerechtfertigt. Der Schweizer Beitrag an ACER (s. Ziff. 2.11.9.1) stellt eine Voraussetzung für den Abschluss des Stromabkommens dar, welches eine gleichberechtigte Teilnahme am EU-Strombinnenmarkt ermöglicht, den Stromhandel fördert und zur Versorgungssicherheit und Netzstabilität beiträgt. Der Beitrag ist keine wesentliche Zusatzbelastung für die Stromkonsumentinnen und -konsumenten dar.

2.11.7.6 Umsetzungsfragen

Im EU-Recht gelten Verordnungen in allen EU-Mitgliedstaaten unmittelbar nach der Inkraftsetzung. Daher sind die Bestimmungen einer EU-Verordnung in der Regel so präzise, dass sie direkt angewendet werden können und nicht in der schweizerischen Rechtsordnung konkretisiert werden müssen. Dennoch wird im Gesetz, wenn nötig, explizit auf die relevanten Artikel der EU-Verordnungen verwiesen, ohne dass dabei jedoch der Inhalt der Bestimmungen wiederholt wird.

Richtlinien sind im EU-Recht in der Regel nicht direkt anwendbar. Eine Richtlinie ist für die EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, die Wahl der Form und der Mittel bleibt jedoch ihnen überlassen. Die Anpassungen im

innerstaatlichen Recht ergeben sich somit hauptsächlich aus den grundsätzlich nicht direkt anwendbaren EU-Richtlinien. So stammen die im innerstaatlichen Recht umgesetzten Elemente vor allem aus den EU-Richtlinien, deren Bestimmungen sich grundsätzlich an die Gesetzgebungsorgane der Staaten richten.

Das StromVG, das EnG und das BATE werden im Übrigen auch angepasst, um allfällige Widersprüche zum geltenden EU-Recht, das in den Anhängen des Stromabkommens aufgeführt ist, zu beseitigen.

2.11.8 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

2.11.8.1 Energiegesetz (EnG)

Art. 15 Abnahme- und Vergütungspflicht

Alle Marktteilnehmer sind grundsätzlich für die von ihnen im System verursachten Bilanzkreisabweichungen verantwortlich (Art. 5 der Strombinnenmarkt-Verordnung). Ausgenommen sind Stromproduktionsanlagen aus erneuerbaren Quellen bis zu einer Leistung von 400 kW (für ab 1. Januar 2026 in Betrieb genommene Anlagen bis 200 kW). In der Schweiz müssen bislang Netzbetreiber die Elektrizität aus erneuerbaren Energien oder fossilen Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen (WKK-Anlagen) mit einer Leistung von bis zu 3 MW abnehmen und vergüten; somit tragen die Betreiber dieser Anlagen keine Bilanzverantwortung. Die Abnahme- und Vergütungspflicht muss aufgrund von Artikel 5 der Strombinnenmarkt-Verordnung angepasst werden (Abs. 1).

Wären den Grundversorgern höhere Vergütungen als die Höhe der Marktpreise vorgeschrieben, so würden sie zu systematischen Verlusten gezwungen. Die geltende Vorgabe, wonach sich die Vergütung für Elektrizität aus fossil und teilweise fossil befeuerten WKK-Anlagen nach dem Marktpreis im Zeitpunkt der Einspeisung richtet, wird somit auch auf Elektrizität aus erneuerbaren Energien ausgedehnt (Art. 15 Abs. 1 und 2). Wie bei Elektrizität aus den erfassten WKK-Anlagen, sollen auch bei Elektrizität aus erneuerbaren Energien die Stundenpreise an der Strombörse für den Folgetag im Marktgebiet Schweiz massgebend sein (vgl. Art. 12 Abs. 2 der Energieverordnung vom 1. November 2017⁵⁶⁰ [EnV]).

Absatz 3 entspricht Artikel 15 Absatz 4 des EnG in der Fassung, die am 1. Januar 2026 in Kraft treten wird. Die Grundversorger können die übernommene und vergütete Elektrizität über die Belieferung ihren Endverbrauchern in der Grundversorgung nach Artikel 6a Absatz 1 StromVG in die Grundversorgungstarife einrechnen. Der entsprechende Absatz 3 des EnG wird aufgehoben, da dies bereits in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c VE-StromVG geregelt ist.

Art. 29d Abs. 4 und Art. 33a Abs. 2^{bis}

⁵⁶⁰ SR 730.01

Gemäss EU-Recht müssen Anreize gesetzt werden zur marktbasierten und marktorientierten Integration von Strom aus erneuerbaren Energien, wobei unnötige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Netzstabilität zu berücksichtigen ist. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass die Produzenten von Elektrizität aus erneuerbaren Energien auf die Preissignale des Marktes reagieren. In Negativpreisperioden zu fördern, widerspricht diesen Vorgaben diametral und die Schweiz hat sich im Abkommen im Rahmen der Absicherung von staatlichen Beihilfen auch zur Beseitigung dieses Fehlanreizes verpflichtet (s. Anhang III Teil A Absatz 2). Aus diesem Grund erhalten Anlagen ab einer Leistung von 150 kW, die mit der gleitenden Marktprämie oder einem Betriebskostenbeitrag gefördert werden, während der Dauer von negativen Preisen keine Prämie bzw. keinen Beitrag ausbezahlt, wenn der Preis für die Elektrizität mindestens für eine Stunde ununterbrochen negativ ist. Massgebend sind die Stundenpreise an der Strombörse für den Folgetag im Marktgebiet Schweiz (Day-Ahead-Preis). Die Day-Ahead-Preise sind für den Folgetag bekannt und somit kann der Produzent seine Anlage optimal steuern. Für die gleitende Marktprämie gilt diese Bestimmung für Anlagen, die ab 1. Januar 2027 in Betrieb gehen. Dagegen gilt die Änderung für die Anlagen, die einen Betriebskostenbeitrag erhalten ab Inkrafttreten der Bestimmung.

Art. 75d Übergangsbestimmung zur Abnahme- und Vergütungspflicht

Eine ähnliche Bestimmung war bereits im Rahmen der Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vom 18. Juni 2021 vorgesehen (Art. 75b E-EnG⁵⁶¹). Die Betreiber von Anlagen zur Produktion von Elektrizität, die ihre Anlage nach dem 1. Januar 2026 und vor dem Inkrafttreten dieser Vorlage in Betrieb nehmen, sollen eine gewisse finanzielle Stabilität haben, weshalb sie während drei Jahren eine Mindestvergütung erhalten.

2.11.8.2 Stromversorgungsgesetz (StromVG)

Art. 1 Abs. 2 Bst c

Im zusätzlichen Buchstaben c gelangt das Konzept der «aktiven Kunden» zum Ausdruck. Die entsprechenden Anforderungen von Artikel 15 der Strombinnenmarkt-Richtlinie sind im Schweizer Recht bereits mehrheitlich erfüllt: Insbesondere kann selbst erzeugte Elektrizität im Rahmen der Vertragsfreiheit bereits jetzt frei abgesetzt werden; was die Einspeisung ins Elektrizitätsnetz anbelangt, gibt es keine besonderen Einschränkungen beim Netzzugang (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Bst. d). Die Abnahme- und Vergütungspflicht (Art. 15 EnG) ist dabei aus Sicht des Erzeugers ein Recht und kein Pflichtprogramm. Alternativ zur Einspeisung kann selbst erzeugte Elektrizität auch direkt vor Ort verbraucht werden (vgl. Art. 16–18 EnG). Was die aktive Teilnahme am Elektrizitätsmarkt anbelangt, steht es den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern sowie auch den Erzeugern und Speicherbetreibern überdies frei, Flexibilitätsdienstleistungen zu erbringen (vgl. Art. 17c Abs. 1).

Neu kommt die ausdrückliche Regelung zur Aggregierung hinzu (Art. 17c^{bis}). Diese bietet den Endverbrauchern und den Erzeugern weitere Opportunitäten für eine aktive Teilnahme am Elektrizitätsmarkt.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass ins Netz eingespeiste und aus dem Netz bezogene Elektrizität bei der Ermittlung des Netznutzungsentgelts getrennt behandelt wird (vgl. Art. 14 Abs. 2), so wie dies das EU-Recht auch im vorliegenden Kontext betont (Art. 15 Abs. 2 Bst. e Abs. 4 Strombinnenmarkt-Richtlinie). Weiter sei angemerkt, dass auch Endverbraucher und Erzeuger, die über eine Speicheranlage verfügen, nicht an einer aktiven Teilnahme am Elektrizitätsmarkt gehindert sind (vgl. dazu Art. 15 Abs. 5 Strombinnenmarkt-Richtlinie). Insbesondere gilt die Netzanschlussgarantie (Art. 5 Abs. 2–4) auch für diese Kundengruppe.

Art. 4 Abs. 1 Bst. bbis

Das EU-Recht enthält zahlreiche Definitionen, die für die Schweiz mit dem Stromabkommen relevant werden. Das StromVG erhält neu eine Definition des Elektrizitätsversorgungsunternehmens. Nicht definiert wird der Lieferant; das Konzept ist aber so, dass sowohl Lieferant ist, wer im freien Markt Strom liefert als auch der Grundversorger, der (als spezieller Lieferant) die Lieferung der Grundversorgung vornimmt.

Art. 4a Freie Lieferantenwahl

Mit der Übernahme des EU-Rechts wird der Strommarkt für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher geöffnet. Fortan werden folglich auch die kleineren Endverbraucherinnen und Endverbraucher ihren Lieferanten frei wählen können. Ohne aktive Wahl eines Lieferanten werden sie weiterhin in der Grundversorgung (Art. 6–6c) vom lokalen Versorger beliefert. Die Bestimmungen im neuen Kapitel 1a gelten für die Stromlieferungen im freien Markt; auf die Grundversorgung sind sie, sofern es dort nicht abweichend geregelt ist, nicht anwendbar.

Art. 4b Organisation und Registrierung der Lieferanten

Die Anforderungen an die Organisation und Tätigkeit der Stromlieferanten sind auf Ebene des Gesetzes nur in den Grundzügen enthalten; sie werden auf Verordnungsebene näher ausgeführt (*Abs. 1*). Die Vorgaben müssen selbstredend jederzeit und nicht nur zum Zeitpunkt der Registrierung (vgl. *Abs. 2*) erfüllt sein. Von besonderer Bedeutung ist das Risikomanagement, wozu nach EU-Recht verlangt, dass spezifische Anforderungen gestellt werden (vgl. Art. 18a Strombinnenmarkt-Richtlinie). Dabei geht es um Absicherungsstrategien, welche die Resilienz der Lieferanten stärken. Risikoreiche Strategien (insb. das Anbieten von langfristigen Fixpreisverträgen ohne entsprechende Absicherung) können bei hoher Marktpreisvolatilität zum Ausfall des Lieferanten oder zu massiven Preisaufschlägen bei Endverbraucherinnen und Endverbrauchern mit einem laufenden Vertrag führen. Dies gilt es möglichst zu verhindern, zumal auch Kosten für die Allgemeinheit entstehen können (u.a. unbezahlte Netzkosten und Ausgleichsenergie sowie Ersatzversorgung).

Von Bedeutung ist weiter der Kundendienst der Stromlieferanten, der zweckmässig sein und den Bedürfnissen der Kundschaft gerecht werden soll: Beispielsweise sollen

sich die Endverbraucherinnen und Endverbraucher auch bei im Ausland domizilierten Unternehmen an einen Ansprechpartner im Inland und zu hier üblichen Geschäftszeiten wenden können. Der Bundesrat kann zum Kundendienst Vorgaben machen.

Im Zuge der Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher müssen sich die im Schweizer Strommarkt tätigen Lieferanten bei der ElCom registrieren lassen (*Abs. 2*), dies insbesondere aus Gründen des Konsumentenschutzes. Ähnliche Registrierungspflichten finden sich im Finanzmarktsektor (z.B. Art. 30 des Finanzdienstleistungsgesetzes vom 15. Juni 2018⁵⁶²). Das Verfahren zur Registrierung wird auf Verordnungsstufe geregelt, insbesondere die Fristen und der Inhalt der Gesuche. Dabei kann der Bundesrat den bereits in der Schweiz tätigen Lieferanten einen vorübergehenden Bestandsschutz gewähren und entsprechende Übergangsfristen vorsehen. Weiter ist auf Verordnungsstufe zu regeln, wie mit einer Beendigung der Tätigkeit als Lieferant umzugehen ist.

Art. 4c Stromlieferverträge

Absatz 1: Artikel 11 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Richtlinie verlangt, dass das nationale Recht Stromlieferverträge mit fester Laufzeit und Festpreisen und Verträge mit dynamischen Strompreisen vorgeben muss.. *Absatz 1* stellt diese Anforderung sicher: Ab einem Kundenstamm von 50 000 Endverbrauchern müssen die Lieferanten solche Vertragsprodukte anbieten. Aufgrund der Grössenverhältnisse der Schweiz ist diese Schwelle etwas tiefer angesetzt als in der Richtlinie, wo sie bei 200 000 Endverbrauchern liegt. Beliefert ein EVU auch Endverbraucher in der Grundversorgung, werden diese mitgezählt; die Pflicht bezieht sich indes lediglich auf die Tätigkeit im freien Markt.

Anzumerken ist, dass die Lieferanten ihren Endverbraucherinnen und Endverbrauchern keine dynamischen Strompreise aufzwingen dürfen, da deren Zustimmung vorausgesetzt ist (vgl. Art. 11 Abs. 3 Strombinnenmarkt-Richtlinie). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Pflicht zur Information vor dem Vertragsschluss und zur Orientierung über die Chancen, Kosten und Risiken der jeweiligen Arten von Stromlieferverträgen (vgl. Art. 10 Abs. 3 und 5 sowie insb. auch Art. 11 Abs. 1a und 2 Strombinnenmarkt-Richtlinie). Weiter sei mit Blick auf Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Strombinnenmarkt-Richtlinie angemerkt, dass Verträge mit einer festen Laufzeit (und Festpreis) aufgrund der fest vereinbarten Vertragsdauer weder einseitig geändert noch vor dem Ende ihrer Laufzeit ordentlich gekündigt werden können.

Absatz 2 Buchstabe a: Die Stromlieferverträge, die im freien Markt abgeschlossen werden, müssen nach Artikel 10 Absätze 3 und 5 der Strombinnenmarkt-Richtlinie bestimmte Inhalte aufweisen und Anforderungen erfüllen. Diese lassen sich de facto nur mit einem schriftlichen Vertragsschluss einhalten. Ein gesetzliches Schrifterfordernis («einfache Schriftlichkeit») gibt es indes nicht. Ansonsten könnten die Verträge auf elektronischem Weg nur noch mittels qualifizierter elektronischer Signatur abgeschlossen werden. Auf rein telefonischem Weg lassen sich die Anforderungen zu den Inhalten aber nicht abdecken. Dies bietet den Endverbraucherinnen und Endverbrau-

chern einen gewissen Schutz vor ungewollter Telefonwerbung. Hinsichtlich der Kündigungsmodalitäten hält das Gesetz keine besonderen Vorgaben bereit. Angemerkt sei ausserdem, dass das Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften (vgl. Art. 40a–40c OR) auch auf Stromlieferverträge anwendbar ist. Die konkreten Anforderungen an den (obligatorischen) Mindestinhalt der Verträge werden in den Ausführungsvorschriften nach Massgabe von Artikel 10 Absätze 3 und 5 der Strombinnenmarkt-Richtlinie festgelegt (v. a. Leistungen, Qualitätsstufen, Tarife, Vertragsdauer, Kündigungsmodalitäten, Haftung, Streitbeilegung).

Buchstabe b: Was genau unter einem Vertrag mit fester Laufzeit und Festpreis (*Abs. 1 Bst. a*) und einem dynamischen Strompreis (*Abs. 1 Bst. b*) zu verstehen ist, wird auf Verordnungsebene konkretisiert. Der Massstab bilden die Legaldefinitionen in Artikel 2 Ziffern 15 und 15a der Strombinnenmarkt-Richtlinie.

Gestützt auf *Buchstabe c* kann der Bundesrat Ausführungsvorschriften zur Umsetzung von Artikel 10 Absatz 4 der Strombinnenmarkt-Richtlinie erlassen. Diese Vorgabe kommt dann zum Tragen, wenn sich die Lieferanten in den Stromlieferverträgen ein Recht auf eine einseitige Vertragsanpassung einräumen lassen. Der Bundesrat kann einseitige Anpassungen für bestimmte Gründe auch für unzulässig erklären. Das EU-Recht verlangt sodann, dass eine einseitige Vertragsanpassung dem Endverbraucher oder der Endverbraucherin rechtzeitig angekündigt und auf transparente und verständliche Weise erläutert werden muss. Die konkreten Fristen können auf der Verordnungsstufe festgelegt werden. Betrifft die Änderung den Lieferpreis muss die Änderung mindestens zwei Wochen im Voraus angekündigt werden, bei Haushaltskunden gar einen Monat im Voraus. Weiter verlangt das EU-Recht, dass die Endverbraucherin oder der Endverbraucher im Falle einer einseitigen Vertragsänderung das Recht hat, den Vertrag auf den betreffenden Zeitpunkt hin aufzulösen.

Artikel 4c handelt vom Stromliefervertrag und nicht von der Netznutzung. Anders als bei der Grundversorgung, wo für beide Aspekte eine gemeinsame Rechnung stipuliert wird (Art. 7 Abs. 4), gibt es im freien Markt keine entsprechende Vorgabe. Dass in der Praxis zusammen Rechnung gestellt wird, ist gleichwohl möglich. Der Bundesrat wird ferner Vorgaben für die Rechnung und vor allem zu damit einhergehenden Informationen machen (vgl. insgesamt bei Art. 12 und Strombinnenmarkt-Richtlinie).

Art. 4d Lieferantenwechsel

In *Absatz 1* gelangt Artikel 12 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Richtlinie zum Ausdruck, wonach der operative Vorgang zum Wechsel des Lieferanten nicht länger als 24 Stunden dauern darf und an jedem Werktag möglich sein muss. Die Vorgabe wird, auch unter Berücksichtigung der im Abkommen ausgehandelten Übergangsfrist von drei Jahren, in der Verordnung näher auszuführen sein, insbesondere die Aufgaben der Beteiligten bei der operativen Abwicklung (*Abs. 3*). Es ist zu betonen, dass es in diesem Zusammenhang nicht um die Dauer der Stromlieferverträge und die Modalitäten zu ihrer Auflösung geht.

Nach *Absatz 2* darf einem Endverbraucher kein besonderes Entgelt auferlegt werden, wenn er nach Ablauf der Vertragsdauer zu einem anderen Lieferanten wechselt. Entsprechende Vertragsklauseln sind nichtig. Bis anhin war diese Vorgabe nur an die

Netzbetreiber adressiert (Art 12 Abs. 2 StromVG). Nunmehr gilt sie universell, auch im Verhältnis zu den Lieferanten und den Aggregatoren (vgl. auch Art. 17c^{bis} Abs. 5).

Art. 6 Grundversorgung

In materieller Hinsicht erfahren die Bestimmungen zur Grundversorgung nur geringfügige Änderungen. Die wichtigste Änderung betrifft den Kreis der Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Anspruch auf Grundversorgung. Im Zuge der Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher fällt die massgebende Verbrauchsschwelle (Jahresverbrauch) von derzeit 100 MWh auf 50 MWh. Diese Absenkung steht auch in Zusammenhang mit den Vorgaben des EU-Rechts, in welchem der Anspruch auf Grundversorgung nur für Haushaltskunden und Kleinunternehmen vorgesehen ist (Art. 27 Abs. 1 Strombinnenmarkt-Richtlinie). Neu sind weiter auch die Regelungen zum Ein- und Austritt bei der Grundversorgung (*Abs. 4 und 5*) und zur Ersatzversorgung (Art. 7c). Die weiteren Änderungen sind formeller Natur, unter anderem wird der heutige Artikel 6 auf mehrere Artikel verteilt.

Absatz 1: Am Grundsatz der Pflicht zur Gewährleistung der Grundversorgung ändert sich nichts. Aus terminologischen Gründen im Zuge der Entflechtung ist indes nicht mehr vom «Netzbetreiber», sondern vom «Grundversorger» die Rede. Die Pflicht orientiert sich weiterhin an der kantonalen Netzgebietszuteilung (Art. 5 Abs. 1). Auch wenn diese formal bisher auf den Netzbetreiber ging, ist sie neu so zu verstehen, dass sie für diejenige EVU-Sparte gilt, die die Grundversorgung besorgt (nicht mehr für die Netzsparte). Eine neuerliche Zuteilung ist dafür nicht erforderlich. Pro Netzgebiet gibt es nur einen Grundversorger.

Absatz 2: Nach Artikel 27 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Richtlinie ist der Anspruch auf Grundversorgung allen Haushaltskunden einzuräumen. Der Anspruch kann auf Kleinstunternehmen ausgedehnt werden. Indem der Anspruch auf Grundversorgung erst ab einem Jahresverbrauch von 50 MWh entfällt, ist sichergestellt, dass der Anspruch in der Schweiz allen Haushaltskunden und auch den kleineren Unternehmen zukommt. Zusammenschlüsse zum Eigenverbrauch (Art. 17 EnG) gelten weiterhin als ein einziger Endverbraucher. Ab einem Jahresverbrauch von 50'000 kWh (durchschnittlich ca. zehn Haushalte) entfällt der Anspruch auf die Grundversorgung, selbst wenn der Zusammenschluss zum Eigenverbrauch nur Haushaltskunden umfasst.

Die Grundversorgung gilt gewissermassen als Standard der Versorgung für Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die ihren Lieferanten nicht aktiv wählen. Das gilt insbesondere bei Neuanschlüssen. Weiter sei angemerkt, dass diejenigen Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die nach Inkrafttreten der Vorlage keinen Anspruch auf Grundversorgung mehr haben, fortan im freien Markt versorgt werden – es ist hierzu keine Übergangsbestimmung vorgesehen. Dies schliesst nicht aus, dass sie weiterhin vom selben Unternehmen und zu denselben Konditionen versorgt werden können. Das Lieferverhältnis wäre dann indes nicht (mehr) reguliert und unterstünde mithin nicht der Aufsicht der ElCom.

Absatz 3: In Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis können die EVUs, denen ein Netzgebiet zugeteilt wurde, die Durchführung der Grundversorgung auf einen Dritten übertragen, indem sie entsprechende Aufträge erteilen. Dass das Lieferverhältnis in

solchen Fällen zwischen diesem Dritten und den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern besteht, ändert nichts an der Gewährleistungsverantwortung desjenigen Unternehmens, an das die kantonale Netzgebietszuteilung gerichtet ist. Für allfällige Verfehlungen des Dritten muss subsidiär dieses Unternehmen einstehen.

Absätze 4 und 5: Bis anhin konnten Endverbraucher mit Anspruch auf freie Wahl des Lieferanten nur auf Anfang eines Kalenderjahres in den freien Markt wechseln (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 StromVV). Ausserdem waren im Regime der Teilmarktöffnung Wiedereintritte in die Grundversorgung nicht möglich (Art. 11 Abs. 2 Satz 2: «einmal frei, immer frei»). Beides ändert sich nun. Neu soll ein Austritt aus der Grundversorgung auch unterjährig möglich sein. Ebenso ist für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Anspruch auf die Grundversorgung ein unterjähriger Wiedereintritt möglich. Ihr Anspruch auf Grundversorgung geht mit der Ausübung des Rechts auf freie Wahl des Lieferanten nicht unter.

Falls der unterjährige Austritt aus der Grundversorgung für den Grundversorger mit einem ökonomischen Nachteil verbunden ist, so kann er diesen über einen adäquaten finanziellen Ausgleich verlangen (das EU-Recht spricht von «Wechselgebühr»). Die ElCom macht Vorgaben zur Bemessung und entscheidet auch über Streitfälle (Art. 22 Abs. 1). Analog dazu wäre auch beim Eintritt ein solcher Ausgleich möglich. Die Einzelheiten des Ein- und Austritts regelt der Bundesrat, namentlich die Fristen und Termine. Dabei kann er die Grundversorger auch dazu verpflichten, die des finanziellen Ausgleichs oder die Methodik zu dessen Berechnung vor dem Tarifjahr festzulegen und zu veröffentlichen.

Art. 6a Stromlieferverträge

Zahlreiche Vorgaben zu den Verträgen im freien Markt, wie sie sich aus dem EU-Recht ergeben, schützen die Endverbraucherinnen und Endverbraucher. In der Grundversorgung soll kein tieferer Schutz greifen, weshalb Grundversorger mit einem Kundstamm analog zu Artikel 4c Absatz 1 die gleichen Vertragsvorgaben beachten müssen. Die Artikel 7 ff. bringen für die Grundversorgung zusätzliche Vorgaben.

Art. 7 Tarifgestaltung und Rechnungsstellung

Die Vorgaben zur Tarifgestaltung erfahren keine materielle Änderung. *Absatz 1* übernimmt die Vorgaben, die derzeit in Artikel 6 Absatz 5^{bis} *Buchstabe d* enthalten sind. Auch in *Absatz 2* werden Bestimmungen aus dem aktuellen Artikel 6 unverändert übernommen: *Buchstabe a* korrespondiert mit Absatz 3 Satz 2 des geltenden Rechts, *Buchstabe b* mit Absatz 3 des geltenden Rechts, *Buchstabe c* mit Absatz 4 Satz 2 und *Buchstabe d* mit Absatz 5^{ter} des geltenden Rechts.

Neu ist die Vorgabe zur Rechnungsstellung (Abs. 4). In der Grundversorgung soll es im Sinne einer Dienstleistung des Service Public eine Rechnung aus einer Hand vom Grundversorger geben. Dieser erledigt somit per Rechnung des Netzbetreibers auch das Inkasso für die Netznutzung und die übrigen mit dem Netz verbundenen Kostenpositionen. Die genauen Vorgaben und Anforderungen richten sich nach Artikel 12.

Art. 7a Mindestanteile an erneuerbarer Energie

Sowohl das Standardstromprodukt gemäss *Absatz 1* (aktueller Artikel 6 Absatz 2^{bis}) als auch die beiden Mindestanteile gemäss *Absatz 2* (aktueller Artikel 6 Absatz 5) sind nur noch auf erneuerbare Energien bezogen, ohne eine inländische Produktion vorauszusetzen. Ansonsten übernehmen die neuen Vorgaben den Gehalt des bisherigen Rechts unverändert.

Art. 7b Beschaffung der Elektrizität

Auch hinsichtlich der Beschaffung der Elektrizität für die Grundversorgung gibt es keinerlei Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht. Die *Absätze 1–3* dieser Bestimmung entsprechen den Vorgaben, die derzeit in Artikel 6 Absatz 5^{bis} Buchstaben a–c enthalten sind.

Art. 7c Ersatzversorgung

Absatz 1: Zur Ersatzversorgung kommt es zum einen dann, wenn ein Endverbraucher nach Beendigung seines Elektrizitätslieferverhältnisses, sei es infolge einer Kündigung oder aufgrund einer anfänglichen Befristung, nicht rechtzeitig einen neuen Liefervertrag abgeschlossen hat. Zum anderen wird die Ersatzversorgung dann aktuell, wenn der vom Endverbraucher gewählte Elektrizitätslieferant ausfällt, er also seine vertragliche Lieferpflicht nicht mehr gehörig erfüllt (z.B. im Konkursfall).

Weil die Ersatzversorger in der Lage sein müssen, mitunter auch sehr kurzfristige Dispositionen zu treffen, untersteht die Ersatzversorgung keiner gesetzlichen Tarifordnung. Es besteht lediglich eine Missbrauchskontrolle (Art. 22 Abs. 2 Bst. b^{bis}), mit welcher die ElCom in offensichtlich übersetzte Tarife eingreifen kann.

Absatz 4: Auch bei der Ersatzversorgung braucht es Ausführungsvorschriften. Es erscheint sinnvoll, dass die Endverbraucherinnen und Endverbraucher die Ersatzversorgung möglichst rasch wieder verlassen können, sei es in die Grundversorgung oder den freien Markt. Ausserdem ist festzuhalten, dass die Ersatzversorgung als ultima ratio nicht zwingend stattfinden muss; es bleibt den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern unbenommen, vorab oder ad hoc eine andere (vertragliche) Lösung zu treffen. Der Ersatzversorger muss aber in der Lage sein, die Ersatzversorgung während mindestens sechs Monaten aufrecht zu erhalten (vgl. Art. 11 Abs. 3 Strombinnenmarkt-Richtlinie).

Art. 8a Abs. 3

Artikel 8a Absatz 3 regelt die Frage nach den zuständigen Behörden und Stellen gemäss der Delegierten Verordnung (EU) 2024/1366⁵⁶³, die in der Schweiz gemäss Anhang I des Stromabkommens anwendbar ist. Damit die Schweiz die ihr nach dieser Verordnung obliegenden Aufgaben erfüllen kann, muss der Bundesrat namentlich die

⁵⁶³ Delegierte Verordnung (EU) 2024/1366 der Kommission vom 11. März 2024 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung eines Netzkodex mit sektorspezifischen Vorschriften für Cybersicherheitsaspekte grenzüberschreitender Stromflüsse, ABl. L, 2024/1366, 24.5.2024.

zuständigen nationalen Behörden und Stellen bezeichnen. Er wird dies in seiner künftigen Verordnung tun.

2a. Abschnitt: Angemessenheit der Ressourcen für die Stromversorgung und Energiereserve

Art. 8a^{bis} Rahmenbedingungen für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit

Absatz 1: Artikel 25 Absatz 1 der Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung (EU) 2019/943 (Strombinnenmarkt-Verordnung) verlangt, dass ein Mitgliedstaat, der Kapazitätsmechanismen anwenden will, über einen Zuverlässigkeitsstandard verfügt. In der Schweiz gibt es seit dem Jahr 2022 einen solchen Kapazitätsmechanismus: die sogenannte Stromreserve. Sie wurde für den Winter und den Frühling zur Absicherung der Stromversorgung in ausserordentlichen Situationen wie zum Beispiel kritische Versorgungsengpässe oder -ausfälle geschaffen und soll auch in den kommenden Jahren fortgeführt werden. Der Zuverlässigkeitsstandard ist ein europäisch vorgegebenes Mass für die volkswirtschaftliche Effizienz im Stromsystem. Damit soll sichergestellt werden, dass langfristig nur diejenigen Kapazitäten im Strommarkt vorgehalten werden, deren Nutzung für die Verbraucher die dafür entstehenden Kosten übersteigt. Demzufolge berechnet sich der Zuverlässigkeitsstandard aus einer Abwägung zwischen den Investitionskosten für neue steuerbare Kapazitäten und der Zahlungsbereitschaft der Stromkunden für eine vollständige, unterbrechungsfreie Stromversorgung. Die Zahlungsbereitschaft der Stromkunden ist jedoch nicht unbegrenzt. Würden die Kosten für neue Kapazitäten die Zahlungsbereitschaft übersteigen, wäre es ökonomisch rational, auf einen (kleinen) Teil des Stromverbrauchs für einen kurzen Zeitraum zu verzichten. Der Zuverlässigkeitsstandard beschreibt, wie lange dieser Zeitraum ist. Gleichzeitig dient er als Grundlage für die Beurteilung der Angemessenheit der bestehenden Ressourcen der Stromversorgung (Verfügbarkeit von Energieträgern, Produktionsanlagen, Netzinfrastruktur etc.). Für die Bestimmung des Zuverlässigkeitsstandards muss die in Artikel 23 Absatz 6 Strombinnenmarkt-Verordnung festgelegte Methode angewendet werden. Diese Berechnungsmethode wurde von ENTSO-E ausgearbeitet und von ACER genehmigt (Art. 23 Abs. 6 Bst. c und Abs. 7 Strombinnenmarkt-Verordnung). Die Festlegung des Standards erfolgt in Form einer Verordnung des Bundesrats, auf der Grundlage eines Vorschlags der ElCom.

Absatz 2: Die Strombinnenmarkt-Verordnung verlangt, dass die Mitgliedstaaten die Angemessenheit der Ressourcen in ihrem Hoheitsgebiet beobachten (Art. 20 Abs. 1). Dabei wird untersucht, ob die Nachfrage nach Strom durch das vorhandene Angebot an den europäischen Strommärkten ausreichend gedeckt werden kann. Die Strombinnenmarkt-Verordnung unterscheidet dabei zwischen einer Betrachtung auf europäischer Ebene (vgl. Art. 23) und einer Betrachtung auf nationaler Ebene (vgl. Art. 24). Auf europäischer Ebene erfolgt die Abschätzung Jahr für Jahr durch ENTSO-E. Die Übertragungsnetzbetreiber sind dabei gehalten, ENTSO-E die erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. In Zukunft wird diesbezüglich auch die nationale Netzgesellschaft in der Pflicht stehen. Nach Artikel 20 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Verordnung steht es den EU-Mitgliedstaaten frei, ergänzend zur Betrachtung auf europäischer Ebene auch eine Abschätzung auf nationaler Ebene durchzuführen. In dieser

können zusätzliche Sensitivitäten berücksichtigt werden. Namentlich, indem Annahmen über die Besonderheiten von Stromangebot und Stromnachfrage auf nationaler Ebene getroffen werden (Art. 24 Abs. 1 Strombinnenmarkt-Verordnung, vgl. hierzu auch Art. 9 Ziff. 3 des Stromabkommens).

Mit der neuen Bestimmung macht die Schweiz von der Möglichkeit zur ergänzenden Ressourcenabschätzung auf nationaler Ebene Gebrauch. Diese Aufgabe wird der ElCom zugewiesen, wobei die Prüfung in Absprache mit dem Bundesamt für Energie (BFE) erfolgt. Insbesondere sind dem BFE alle relevanten Unterlagen vorzulegen, und es ist ihm die Gelegenheit zu bieten, Stellung zu nehmen. Von Bedeutung sind weiter die prozeduralen Vorgaben gemäss Artikel 24 Absätze 2 und 3 der Strombinnenmarkt-Verordnung. Darin ist vorgegeben, dass das Ergebnis der Ressourcenabschätzung zu veröffentlichen ist. Bestehen Bedenken zur Angemessenheit der Ressource, die sich bei der Abschätzung auf europäischer Ebene so nicht ergeben haben, muss die ElCom ihre Ressourcenabschätzung begründen, die Begründung veröffentlichen und ACER zur Stellungnahme vorlegen. Falls die ElCom deren Stellungnahme sodann nicht vollumfänglich Rechnung trägt, muss sie dies in einem zu veröffentlichenden Bericht darlegen und im Detail begründen.

Absatz 3: Bestehen Bedenken bezüglich der Angemessenheit der Ressourcen, sei es zufolge der Abschätzung auf der europäischen oder jener auf der nationalen Ebene, so gilt es gemäss Artikel 20 Absätze 2 und 3 der Strombinnenmarkt-Verordnung alle regulatorischen Verzerrungen oder Fälle von Marktversagen zu ermitteln, die diese Bedenken verursachen oder begünstigen. Gestützt darauf ist ein sog. Umsetzungsplan zu entwickeln und zu veröffentlichen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um einen Zeitplan für die Verabschiedung geeigneter Massnahmen zur Beseitigung der regulatorischen Defizite oder des festgestellten Marktversagens. Das EU-Recht enthält einen Katalog möglicher Massnahmen (z.B. Erhöhung der Verbundkapazität, Steigerung der Energieeffizienz, Abschaffung regulierter Preise). Für die Zwecke der Schweiz obliegt die Entwicklung des Umsetzungsplans dem BFE.

Vor seiner Veröffentlichung ist der Umsetzungsplan der Europäischen Kommission zur Stellungnahme vorzulegen (Art. 20 Abs. 4 Strombinnenmarkt-Verordnung). In ihrer nicht bindenden Stellungnahme eruiert die Europäische Kommission, ob die im Umsetzungsplan enthaltenen Massnahmen ausreichen, um die regulatorischen Verzerrungen oder das Marktversagen zu beseitigen. Dabei kann sie die Schweiz auffordern, Anpassungen vorzunehmen, diese aber nicht verbindlich einfordern (Art. 20 Abs. 5 Strombinnenmarkt-Verordnung). Für die Umsetzung des Umsetzungsplans hat der Bundesrat zu sorgen. Je nach Art der zu ergreifenden Massnahme setzen diese Verordnungs- oder Gesetzesänderungen voraus.

Art. 8b Bildung, Dimensionierung und Auflösung der Energiereserve

Bestehen auch mit den Massnahmen des Umsetzungsplans Bedenken bezüglich der Angemessenheit der Ressourcen, kann eine Energiereserve gebildet werden. Mit dieser Umformulierung in *Absatz 1* wird der bisherige Gesetzeswortlaut auf die Vorgaben des EU-Rechts abgestimmt. Nach diesen darf eine Energiereserve, wie sie heute im StromVG vorgesehen ist, nicht einfach nur zur Absicherung gegen ausserordentli-

che Situationen gebildet werden. Vielmehr kommt die Bildung einer solchen sogenannten «strategischen Reserve» erst dann in Betracht, wenn zufolge der Abschätzung der Ressourcen, sei es auf der europäischen oder auf der nationalen Ebene (Art. 23 und 24 Strombinnenmarkt-Verordnung), begründete Bedenken bestehen und ein Umsetzungsplan mit geeigneten Massnahmen entwickelt wurde (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 21 Abs. 4 Strombinnenmarkt-Verordnung). Bei der sogenannten "strategische Reserve" handelt es sich um einen Kapazitätsmechanismus im Sinn von Artikel 21 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Verordnung. Der Begriff bezeichnet das Vorhalten von Kraftwerken, die nur in Notsituationen mit sehr knappem Stromangebot und somit sehr hohen Strompreisen zum Einsatz kommen. Eine solche Reserve kann die Versorgungssicherheit für die Verbraucher erhöhen. Mit der strategischen Reserve kann in einer Notsituation eine vom Markt nicht gedeckte Stromnachfrage weiter bedient werden. Damit kann eine Abschaltung von Strom für Haushalte oder industriellen Stromkunden vermieden werden. Artikel 21 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Verordnung stellt diesbezüglich klar, dass Kapazitätsmechanismen und strategische Reserven bereits während der Umsetzung des Umsetzungsplans gebildet werden dürfen. Der Entscheid zur Bildung der Reserven liegt aber bei der Schweiz und nicht bei der EU. Weiter ist zu beachten, dass nach Artikel 21 Absatz 3 Strombinnenmarkt-Verordnung strategische Reserven einer anderen Art von Kapazitätsmechanismus vorzuziehen sind. Die Energiereserve gemäss Artikel 8b ist denn auch als strategische Reserve konzipiert: Sie wird ausschliesslich für Notsituationen bereitgehalten. Daraus folgt, dass die Kraftwerke der strategischen Reserve ihren Strom nicht am regulären Strommarkt anbieten dürfen. Die aus der Teilnahme an der Reserve resultierenden Gewinnaufschläge werden durch eine gesonderte Vergütung kompensiert. Die anfallenden Kosten für diese Massnahme zur Sicherung der Stromversorgung werden auf die Endkunden überwältzt.

Absätze 2 und 3: Das Stromabkommen lässt offen, welche Instanz innerstaatlich über die Bildung und Dimensionierung einer strategischen Reserve entscheidet, wenn die Voraussetzungen für die Bildung einer solchen erfüllt sind. *Absatz 3* stellt den Entscheid darüber in die Kompetenz des UVEK. Bisher lag die Entscheidkompetenz bei der ElCom. Dies erscheint nun mit dem Stromabkommen nicht mehr sachgerecht, da dem Entscheid zur Bildung und Dimensionierung der Reserve auch eine politische Beurteilung erfordert. Vor diesem Hintergrund ist eine Verschiebung der Entscheidkompetenz zum UVEK angezeigt. Eine Zuweisung an das UVEK (und nicht an den Bundesrat) als das fachlich zuständige Departement ist zudem stufengerecht, zumal es sich beim Entscheid um einen Akt der Rechtsanwendung handelt. Grundlage bzw. Ausgangspunkt für seinen Entscheid ist der Vorschlag der ElCom. Somit kann das UVEK den Vorschlag der ElCom genehmigen oder aber die Reserve in geänderter Form beschliessen (beide diese Möglichkeiten sind vom Abkommen gedeckt, das in dieser Frage im gemeinsamen Verständnis mit der EU weit zu verstehen ist). Das UVEK berücksichtigt bei seinem Entscheid die relevanten Stellungnahmen, darunter insbesondere diejenige der Überwachungsbehörde für staatliche Beihilfen. Was die Dimensionierung anbelangt, ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Diesbezüglich stellt Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe c der Strombinnenmarkt-Verordnung klar, dass die Reserve nicht über das hinausgehen darf, was zum Angehen der Bedenken bezüglich der Angemessenheit der Ressourcen erforderlich ist.

Absatz 4: Analog zum bisherigen Recht (Art. 8b Abs. 3 StromVG) wird die ElCom die übrigen Eckwerte der Reserve festlegen. Dabei hat sie unter anderem an die Gestaltungsgrundsätze für strategische Reserven gemäss Artikel 22 Absatz 2 der Strombinnenmarkt-Verordnung zu beachten.

Absatz 5 dient der Umsetzung der Vorgaben des EU-Rechts, die von den Mitgliedstaaten verlangen, dass sie die Notwendigkeit von Kapazitätsmechanismen regelmässig überprüfen und keine neuen Verträge mehr abschliessen, wenn die Notwendigkeit nicht mehr gegeben ist (vgl. Art. 21 Abs. 6 und 8 Strombinnenmarkt-Verordnung). Die Einzelheiten hierzu können, falls notwendig, auf Verordnungsstufe geregelt werden (Art. 8b^{quater} Abs. 4).

Absatz 6: Die Möglichkeit zur Auflösung ist schon im bisherigen Schweizer Recht vorgesehen. Das UVEK kann analog zur Entscheidkompetenz bei der Reservebildung auch über die vorzeitige Auflösung der Reserve entscheiden und dazu Anordnungen treffen. Aus dem Stromabkommen ergibt sich keine Pflicht, die Reserve als solche aufzulösen, sondern nur Konformität mit dem Abkommen herzustellen.

Art. 8b^{bis} Teilnehmer der Stromreserve

Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt des bisherigen Artikels 8b Absatz 2 und wurde neu strukturiert, um die formale Kohärenz der Bestimmungen über die Reserve zu gewährleisten. Die geringfügige redaktionelle Anpassung hat keine Änderung der Pflichten der Teilnehmer an der Stromreserve zur Folge.

Art 8^{ter} Operative Abwicklung der Energiereserve

Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt des bisherigen Artikels 8b Absatz 4, der neu in drei Absätze gegliedert wird. In *Absatz 1* wurde zur besseren Verständlichkeit ein neuer Verweis eingefügt. *Absatz 2:* Aufgrund der Neustrukturierung des Artikels wurde der Verweis angepasst.

Art. 8b^{quater} Abruf der Energiereserve

Absatz 1: Die Voraussetzungen zum Abruf der Energiereserve werden an die Vorgaben des EU-Rechts angepasst. *Buchstabe a* lässt den Abruf der strategischen Reserve zu, wenn die Stromnachfrage nicht durch das Angebot gedeckt werden kann. *Buchstabe b* hält explizit fest, dass die nationale Netzgesellschaft auf die strategische Reserve zurückgreifen kann, wenn die Regelenergie nicht ausreicht, um das Stromnetz stabil zu halten. Neu ist ausserdem, dass die nationale Netzgesellschaft das UVEK über einen Abruf der Reserve zu orientieren hat.

Bei *Absatz 3* wird das Verbot gestrichen, die aus der Reserve abgerufene Energie ins Ausland zu verkaufen. Dieses Verbot ist nicht mit dem EU-Recht vereinbar.

Absatz 4 hält fest, dass dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Verordnungsbestimmungen zukommt. Diese Bestimmung wird aus dem geltenden Recht übernommen. Einzig die bisher in *Buchstaben f* vorgesehene Möglichkeit zum ausnahmsweisen Abruf der Energiereserve auch ohne fehlende Markträumung wird aufgehoben,

da sie nicht sind mit dem EU-Recht zu vereinbaren ist (vgl. insb. Art. 22 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a und e Strombinnenmarkt-Verordnung).

Art. 8c Abs. 2 erster Satz

Diese Änderung ist rein redaktioneller Natur.

Art. 9d

Bisher waren lediglich die nationale Netzgesellschaft sowie die Netzbetreiber, die Netze mit einer Nennspannung von über 36 kV betreiben (Netzebene 3), verpflichtet, einen solchen Mehrjahresplan zu erstellen. Mit dem Stromabkommen müssen aufgrund der Artikel 32 Absätze 3–5 sowie 51 der Richtlinie (EU) 2019/944 auf Gesetzesstufe neue Pflichten umgesetzt werden.

Abs. 1: Die Mehrjahrespläne müssen auf der Grundlage des geltenden Szenariorahmens erstellt werden. Die Pflichten in Bezug auf die Mehrjahrespläne gelten nicht mehr nur für die nationale Netzgesellschaft (Netzebene 1) und die Netzbetreiber, die Netze mit einer Nennspannung von über 36 kV betreiben (Netzebene 3), sondern werden auf alle Netzbetreiber ausgeweitet, die mehr als 100 000 Endkunden versorgen. Diese Regelung, die in Artikel 32 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2019/944 vorgesehen ist, wurde direkt ins Gesetz aufgenommen.

Abs. 2: Die nationale Netzgesellschaft erstellt nach Artikel 51 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2019/944 einen Mehrjahresplan für die kommenden zehn Jahre.

Abs. 3: Die Delegationsnorm zur Ermächtigung des Bundesrates in Absatz 3 wird überarbeitet. In seiner Verordnung wird der Bundesrat die Artikel 32 und 51 der Richtlinie (EU) 2019/944 konkretisieren.

Abs. 4: Der bisherige Absatz 4 wird aufgehoben, da Artikel 51 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/944 die Veröffentlichung von Mehrjahresplänen bereits regelt.

Art. 10 Entflechtung

Bisher beschränkten sich die Entflechtungsvorgaben im Wesentlichen auf ein Gebot zur buchhalterischen und informatorischen Entflechtung. Mit dem Stromabkommen sind die zusätzliche Entflechtungsvorgaben nach Artikel 35 der Strombinnenmarkt-Richtlinie auf Gesetzesesebene umzusetzen. Ziel dabei ist, wie bisher, die diskriminierungsfreie Organisation und Abwicklung des Netzbetriebs, um allen Netzzugangsberechtigten unter gleichen Bedingungen die Nutzung des Netzes zu gewähren. Ebenso sollen missbräuchliche Querfinanzierungen durch diese weitergehenden Massnahmen besser eingedämmt werden.

Absatz 1 wird entsprechend dem Absatz 1 von Artikel 35 des Strombinnenmarkt-Richtline ergänzt. Namentlich wird klargestellt, welche übrigen Tätigkeitsbereiche vom Netzbetrieb zu trennen sind. Aus systematischen Gründen wird das Verbot der Querfinanzierung neu in der Auflistung in *Absatz 2* integriert. Der vormalige *Absatz*

3 wird neu zusammen mit dem vorgenannten Verbot der Querfinanzierung in *Buchstabe a* geregelt. In *Buchstabe b* werden andere leitungsgebundene Infrastrukturen, die keine Elektrizitätsnetze sind, explizit von den strengen Entflechtungsvorgaben ausgenommen. Damit sind andere Energienetze gemeint, wie bspw. Gas- oder Fernwärmenetz. Diese Bereiche haben zwar nicht mit der Elektrizitätserzeugung, -übertragung und -versorgung im engeren Sinn zu tun, gleichwohl müssen sie aus Transparenzgründen vom Netzbereich getrennt werden, weshalb mindestens eine buchhalterische Trennung gefordert wird. Der vormalige *Absatz 2* wird neu in *Buchstabe b* abgebildet.

In *Absatz 3* werden die konkreten Vorgaben von Artikel 35 Strombinnenmarkt-Richtlinie umgesetzt. Zusätzlich zu den allgemeinen Vorgaben nach *Absatz 2* müssen nach *Buchstabe a* Verteilnetzbetriebe in einem EVU ab Erreichung von insgesamt 100 000 angeschlossenen Endverbraucherinnen und Endverbraucher, organisatorisch, personell und rechtlich von den Bereichen, die mit der Elektrizitätserzeugung und -versorgung zu tun haben, entflochten sein. Massgebend für die Ermittlung der angeschlossenen Endverbrauchermenge, ist die gesamte Anzahl angeschlossener Endverbraucherinnen und Endverbraucher des gesamten EVU, in welchem der VNB eingegliedert ist, oder des Konzerns, dessen Teil der VNB ist.

Zur organisatorischen Entflechtung gehört, dass die Leitung des Netzbetreibers nicht an den anderen Teilbereichen des EVU beteiligt sein darf. Umgekehrt dürfen die anderen Teilbereiche nicht am Tagesgeschäft der Netzgesellschaft beteiligt sein.

Zur personellen Entflechtung gehört, dass strategische Leistungen, wie Rechtsdienstleistungen, Regulierungs- und Kontrollfunktionen vom VNB eigenständig erbracht werden müssen. Angehörige der Geschäftsleitung des VNB dürfen nicht der Geschäftsleitung oder sonstigen betrieblichen Einrichtungen einer für die anderen Tätigkeitsbereiche zuständigen Einheit angehören, unabhängig davon, wo sie sich befinden (Holding oder verbundenes Unternehmen).

Rechtliche Entflechtung bedeutet konkret, dass der Verteilnetzbetrieb funktional und materiell von den anderen Tätigkeitsbereichen getrennt sein muss. Die Rechtsform des VNB kann grundsätzlich frei gewählt werden, sofern diese Rechtsform ein ausreichendes Mass an Unabhängigkeit der Unternehmensführung des VNB von anderen Teilen des EVU gewährleistet, um die Anforderungen der funktionalen Entflechtung zu erfüllen.

Weiter müssen die VNB nach *Buchstabe b* in ihrer Entscheidungsgewalt vom allfälligen Mutterkonzern oder von den Eignern des EVU unabhängig sein. Dies bedeutet, dass der VNB über Vermögenswerte, die für den Betrieb, die Wartung, oder den Ausbau des Netzes erforderlich sind, die tatsächlichen Entscheidungsbefugnisse haben muss. Jedoch heisst das nicht, dass die jeweiligen Eigner das Eigentum an den VNB abgeben müssen, oder dass diese allfälligen Aufsichtsfunktionen nicht mehr nachkommen können. Es soll insbesondere weiterhin möglich sein, dass ein Mutterkonzern allgemeine Budget- oder Verschuldungsvorgaben machen kann.

Die Entflechtung von VNB mit mehr als 100'000 Kundinnen und Kunden, die entweder als öffentlich-rechtliche Anstalten (Industrielle Werke Basel [IWB]; Service industriels de Genève [SIG]; Elektrizitätswerk des Kanton Zürich [EKZ]) oder Verwaltungseinheiten (Elektrizitätswerk der Stadt Zürich [ewz]; Services industriels de

Lausanne [SiL]) organisiert sind, stellt einen Spezialfall dar und dürfte sich insbesondere aufgrund der dafür notwendigen politischen Prozesse aufwendiger gestalten. Deshalb wurde im Abkommen für diese Fälle eine Übergangsfrist von drei Jahren ausgehandelt. Solche Unternehmen führen ebenfalls in der Regel neben dem Netzbetrieb weitere Tätigkeitsbereiche, zumeist sowohl im Elektrizitätsbereich als auch in anderen Infrastrukturbereichen (Wasserversorgung, Fernwärme, Telekommunikation), was zu einer zusätzlichen Komplexität des Entflechtungsverfahrens beitragen kann.

Eine öffentlich-rechtliche Anstalt wird mittels Spezialgesetz errichtet. Dieses hält fest, welche Aufgaben die Anstalt erfüllen muss, wie sie organisiert ist und welche Vermögenswerte ihr zugewiesen werden. Im Unterschied zur privatrechtlich organisierten Gesellschaft können daher öffentlich-rechtliche Anstalten nicht nach Belieben umorganisiert werden oder sogar Bereiche auslagern, sofern dies nicht im entsprechenden Spezialgesetz vorgesehen ist. Somit können kantonale oder kommunale Gesetzesanpassungen notwendig sein. Selbstverständlich kann für den abgespaltenen Bereich auch eine privatrechtliche Gesellschaft geschaffen werden.

Bei einem als Verwaltungseinheit organisierten VNB kommt als wirksame rechtliche Entflechtung ebenfalls eine Auslagerung des Netzbereichs aus der Verwaltung durch Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft oder Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt infrage. Nicht ganz auszuschliessen ist u.U. die Verschiebung in eine andere Einheit innerhalb der kommunalen Verwaltung, solange die Entflechtung konsequent umgesetzt ist.

In *Absatz 4* wird der Bundesrat beauftragt eine detaillierte Regelung der strengen Entflechtungsvorgaben nach *Absatz 3* auf Verordnungsstufe vorzunehmen. Namentlich geht es um die Umsetzung von Artikel 35 Absatz 2 Strombinnenmarkt-Richtlinie, wobei der Bundesrat ebenso die in Artikel 35 Absatz 4 vorgesehene Kompetenz erhält, Ausnahmen davon vorzusehen.

In *Absatz 5* wird das grundsätzliche Verbot für VNB statuiert, Speicher und Ladestationen für Elektromobilität zu halten und zu betreiben, wie dies in Artikel 33 und 36 der Strombinnenmarkt-Richtlinie vorgesehen ist, wobei der Bundesrat dazu in Anwendung von Artikel 33 Absatz 3 (Ladestationen) und Artikel 36 Absatz 2 (Speicher) der Strombinnenmarkt-Richtlinie Ausnahmen vorsehen kann.

Art. 12 Abs. 1 Bst. b, 2 und 3

Artikel 12 muss im Zuge der Entflechtung bzw. aus terminologischen Gründen (siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 6) neu gefasst werden. So kann die Pflicht zur Veröffentlichung der Energietarife nicht mehr an die Netzbetreiber gerichtet sein, weshalb sie in Artikel 12 gestrichen wird. Für die Grundversorgung sind es die Grundversorger, die die Elektrizitätstarife publizieren (Art. 7 Abs. 3). Was die Tarife der Ersatzversorgung anbelangt, die nicht zwingend für die Dauer des Kalenderjahres festgelegt werden müssen, sind fortlaufend die jeweils aktuellsten Tarife zu veröffentlichen. Der Bundesrat kann die Ersatzversorger gestützt auf Artikel 7c Absatz 2 zu einer Veröffentlichung verpflichten.

Absatz 2 macht wie bis anhin Vorgaben zur Rechnung. Gegenüber heute sind weniger, d.h. nur noch die wichtigsten Posten genannt: (a) Netznutzungsentgelt und b) Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen). Der Bundesrat kann indes das Ausweisen weiterer Posten vorsehen (*Bst. c*). Dabei beachtet er insbesondere das Bedürfnis nach Transparenz, aber auch auf das Anliegen Übersichtlichkeit und Aufwand für die Netzbetreiber.

Was die Rechnungsstellung anbelangt, ist ausserdem auf zweierlei hinzuweisen: Erstens ist in der Grundversorgung eine gemeinsame Rechnung vorgegeben (Energie und Netz; vgl. Art. 7 Abs. 4). Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen an die Darstellung auf Verordnungsebene nach Massgabe der entsprechenden Anforderungen des EU-Rechts noch weiter zu konkretisieren sind (Abs. 3). Dabei geht es beispielsweise um Dinge, wie elektronisch zugestellte Rechnungen oder das Spektrum an Zahlungsmodalitäten (vgl. u.a. Art. 10 und 18 der Strombinnenmarkt-Richtlinie). Ausserdem müssen den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern zusammen mit der Rechnung gewisse Informationen zukommen wie Hinweise auf Streitbeilegungsverfahren und Preisvergleichsinstrumente (vgl. Anhang 1 Strombinnenmarkt-Richtlinie sowie die nachfolgenden Art. 23a und 23b StromVG).

Der Regelungsgehalt des bisherigen *Absatz 3* ist neu in Artikel 4d Absatz 2 enthalten. Die neue Bestimmung hat indes einen breiteren Adressatenkreis und gilt nicht mehr nur für die Netzbetreiber.

Art. 13 Abs. 2 Bst. c

Mit dem Stromabkommen ist der aktuell in *Buchstabe c* enthaltene Vorbehalt, wonach der Netzzugang verweigert werden kann, wenn vom ausländischen Staat bei grenzüberschreitender Netznutzung kein Gegenrecht gewährt wird, nicht mehr angezeigt. Die grenzüberschreitende Netznutzung ist einer der zentralen Gegenstände des Abkommens.

Art. 14^{bis} Abs. 6

Die Änderung ist rein redaktioneller Natur. Sie rührt daher, dass die Abkürzung «UVEK» nunmehr bereits in Artikel 8b Absatz 3 eingeführt wird.

Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz, Abs. 2 und 3

Mit dem Stromabkommen wird Artikel 49 der Verordnung (EU) 2019/943⁵⁶⁴ in der Schweiz anwendbar. Um Widersprüche zwischen dem EU-Recht und dem Schweizer Recht auszuschliessen, wird Artikel 16 Absätze 1 zweiter Satz, 2 und 3 StromVG aufgehoben. Die bereits existierenden Ausgleichsmechanismen zwischen den europäischen Netzbetreibern werden mit der vorliegenden Änderung beibehalten. Sie müssen

⁵⁶⁴ Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), Fassung gemäss ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 54.

nur geringfügig an die aktuelle Praxis angepasst werden. Nähere Ausführungen dazu finden sich in Ziffer 2.11.7.2.3.

Art. 17 Abs. 1, 2 und 5

Absatz 1: Bisher konnte die ElCom das Verfahren betreffend die Zuteilung der verfügbaren Kapazitäten im Falle einer Überschreitung der Nachfrage nach grenzüberschreitender Übertragungskapazitäten regeln. Mit Inkrafttreten des Stromabkommens wird Artikel 19 der Verordnung (EU) 2019/943 in der Schweiz anwendbar. Angesichts des Detaillierungsgrades dieser Bestimmung ist eine abweichende Regelung nicht möglich. Deshalb wird die entsprechend Kompetenz der ElCom ersatzlos gestrichen.

Absatz 2: Die bisherigen physischen Vorränge der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz aufgrund von internationalen Bezugs- und Lieferverträgen, die vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen wurden, standen im Konflikt mit dem EU-Recht. Diese Vorränge fallen gemäss dem Stromabkommen mit seinem Inkrafttreten weg und werden für maximal sieben Jahre durch eine finanzielle Kompensation ersetzt. Die dazu anwendbaren Regeln ergeben sich abschliessend aus dem Abkommen und im StromVG erfolgt somit nur die nötige Streichung. Weiterhin bestehen bleiben vorderhand die Vorränge betreffend Lieferungen aus Grenzwasserkraftwerken mit einer Kapazitätsreservierung von maximal 65 MW. Nach 15 Jahren oder bei einem früheren Konzessionsende entfallen diese Vorränge ebenfalls. Soweit die Vorränge in Staatsverträgen, z.B. mit Frankreich, verankert sind, werden diese anzupassen sein.

Abs. 5: Mit dem Stromabkommen wird Artikel 19 der Verordnung (EU) 2019/943⁵⁶⁵ in der Schweiz anwendbar. Dieser regelt, wie die Erlöse aus dem Engpassmanagement zu verwenden sind. Sein Absatz 5 sieht diesbezüglich vor, dass die Übertragungsnetzbetreiber die geplante Verwendung im Voraus genau festlegen und den Regulierungsbehörden über die tatsächliche Verwendung der Erlöse Bericht erstatten müssen. Entsprechend wird Artikel 17 Absatz 5 StromVG aufgehoben. Das hat zur Folge, dass die grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten versteigert werden und die Einnahmen daraus für die Zwecke nach Artikel 19 der Verordnung (EU) 2019/943 verwendet werden können. Nähere Ausführungen dazu finden sich in Ziffer 2.11.7.2.3 dieser Botschaft.

Art. 17c^{bis}

Die neue Bestimmung in Artikel 17c^{bis} dient der Umsetzung von Artikel 13 der Strombinnenmarkt-Richtlinie.

Absatz 1 hält deklaratorisch fest, was im Rahmen der Vertragsfreiheit bereits jetzt gilt. Die einzige Voraussetzung zum Abschluss eines Aggregierungsvertrags ist das Vorliegen eines intelligenten Messsystems (Art. 17a^{bis}). Will die Endverbraucherin oder

⁵⁶⁵ Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), Fassung gemäss ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 54.

der Endverbraucher, bzw. der Erzeuger im Rahmen der Aggregation auch Flexibilitätsdienstleistungen erbringen, wird aus operativen Gründen auch ein intelligentes Steuer- und Regelsystem (Art. 17b) erforderlich sein.

Absatz 2 schützt die sog. unabhängigen Aggregatoren, so wie dies in Artikel 13 Absätze 2 und 4 der Strombinnenmarkt-Richtlinie verlangt ist, vor einer diskriminierenden Praxis seitens des bestehenden Lieferanten. Insbesondere bedarf der Aggregierungsvertrag keiner Zustimmung des Lieferanten. Die Bestimmung ist sowohl an die Lieferanten des freien Markts als auch an die Grundversorger adressiert.

Absatz 3 verdeutlicht, was bereits aufgrund der Datenschutzgesetzgebung gilt: Die Endverbraucher und Erzeuger haben gegenüber ihrem Aggregator Anspruch auf Herausgabe der sie betreffenden Daten. Im Verhältnis zum Netzbetreiber lassen sich solche Ansprüche auf Artikel 17a^{bis} Absätze 4 Buchstabe a, 5 und 6 stützen. *Absatz 3* dient der Umsetzung von Artikel 13 Absatz 3 der Strombinnenmarkt-Richtlinie. Dabei kann auch die zentrale Datenplattform (Art. 17g) ihre Funktionen entfalten.

Absatz 4: Im EU-Recht gestalten sich die Vorgaben zum Wechsel der Lieferanten und zum Wechsel der Aggregatoren analog zueinander; sie sind in derselben Bestimmung enthalten (vgl. Art. 12 der Strombinnenmarkt-Richtlinie). Dementsprechend gelangt Artikel 4e sinngemäss auch auf den Wechsel des Aggregators zur Anwendung und es kann an dieser Stelle auf die dortigen verwiesen werden.

Art. 17e Abs. 2

Die Anpassung in Absatz 2 von Artikel 17e, der per 1. Januar 2026 in Kraft treten wird (AS 2024 679), ist im Wesentlichen terminologischer Natur: Aufgrund der Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher gibt es keine «festen Endverbraucher» mehr.

Art. 18 Abs. 3^{bis}, 4^{bis}, 6^{bis}, 7 und 8

Das EU-Recht kennt drei entflechtungsrechtlich motivierte Modelle zur Ausgestaltung des Übertragungsnetzbetreibers (sog. «TSO-Modelle»; vgl. Art. 43 ff. der Strombinnenmarkt-Richtlinie). Das Hauptmodell ist die «Eigentumsrechtliche Entflechtung, OU-Modell» und für die Schweiz weiter relevant ist das Modell des «Unabhängigen Übertragungsnetzbetreibers, ITO-Modell». Swissgrid muss auf eines dieser Modelle abgestimmt und dann als solches von der EICom zertifiziert werden. Die Schweiz muss in der Umsetzungsgesetzgebung die Grundlagen nun so legen, dass Swissgrid in eines der Modelle passt. Dabei sind gleichzeitig die heutige StromVG-Governance von Swissgrid und ihre Geschichte zu beachten. Das «OU-Modell» ist in der EU ziemlich verbreitet, erfordert aber eine eigentumsrechtliche Trennung, wenn vertikal integrierte EVUs die Kontrolle haben. Die Schweiz hat beim Erlass des StromVG Regeln zu Swissgrid eingeführt, wonach sich diese mehrheitlich im Eigentum der Kantone und Gemeinden befinden muss (schweizerische Beherrschung), liess aber zu, dass diese Beteiligung bloss indirekt ist, so dass es von Anfang an tatsächlich die kantonalen und kommunalen EVUs waren bzw. sind, die die Swissgrid-Aktien halten. Eine direkte Beteiligung lehnten die Kantone als zu kapitalintensiv ab. Eine direkte öffentliche Beteiligung wäre auch heute kapitalintensiv, so dass davon auszugehen ist, dass die einstige ablehnende Haltung fortbesteht. Somit rückt das «ITO-

Modell» in den Vordergrund, dem Swissgrid heute nach verbreiteter Meinung in der Schweiz, die in den Verhandlungen explizit auch von der Europäischen Kommission geteilt wurde, mit Abstand am nächsten ist.

Änderungen an der heutigen StromVG-Governance sind jedoch auch beim ITO-Modell nötig, auch sie sind beträchtlich, aber deutlich weniger einschneidend als z.B. beim OU-Modell. Kern des ITO-Modells ist, dass der Übertragungsnetzbetreiber konsequent vom *einen* beherrschenden EVU separiert wird, um unabhängig zu sein. Bei Swissgrid muss dies – analog – bezogen auf *die mehreren* an ihr beteiligten EVUs geschehen. Teilweise ist die Separierung schon heute ohne weiteres gegeben (Swissgrid funktioniert als eigenständiges Unternehmen mit entsprechender Ausstattung), bei vielen Aspekten muss aber nachgeschärft werden, so z.B. beim Nutzen gemeinsamer Dienste oder in personeller Hinsicht, indem Doppelmandate und gegenseitige Beteiligungen gezielt untersagt werden. Trotzdem soll es einem EVU aber erlaubt sein, jemanden in den Verwaltungsrat von Swissgrid zu entsenden (*Abs. 7*), um dort die Interessen des EVUs einzubringen. Die Funktion dieser Person ist aber auf diese Vertretung beschränkt; im Übrigen darf sie, damit das Doppelmandatsverbot eingehalten ist, nicht für das entsendende EVU tätig sein. Zudem muss Swissgrid Karenzfristen einführen, d.h. Wartezeiten während derer jemand, der bei einem beteiligten EVU beschäftigt war, nicht bei Swissgrid arbeiten darf und nach dem Weggang von Swissgrid nicht bei einem beteiligten EVU. Schliesslich muss ein Organ die Funktion des nach EU-Recht vorgeschriebenen Aufsichtsorgans wahrnehmen, wofür der Verwaltungsrat, auch wenn nicht vollkommen passend, am besten geeignet ist. Dieses hat bestimmte Aufgaben, so die Wahrung übergeordneter finanzieller Interessen der beteiligten EVUs und bestimmte Personalentscheide usw., darf hingegen nicht das operative Geschäft leiten und die Netzplanung ausführen. Die Vorgaben machen in der Summe bei Swissgrid wahrscheinlich eine interne Neuverteilung von Aufgaben nötig. Eventuell kann es hilfreich sein, statutarisch ein weiteres Organ zu schaffen, dem gewisse Aufgaben übertragen werden (*Art. 19 Abs. 1 Bst. b*).

Das EU-Recht lässt im ITO-Modell zwar genau zu, dass ein EVU dominiert bzw. den TSO beherrscht. Trotzdem erscheint es aus einer Schweizer Innensicht für Swissgrid sinnvoll, hier Schranken zu setzen und eine Mehrheitsbeteiligung (präventiv) zu untersagen (*Abs. 3^{bis}*). Heute enthält Artikel 18 zahlreiche Vorgaben zum Statuteninhalt (z.B. zum Vorkaufsrecht), obschon dies Thema von Artikel 19 ist. Diese Aspekte werden mit der Revision (ohne inhaltliche Änderung) dorthin verschoben.

Art. 19 Abs. 1 und 1^{bis}

Artikel 19 zählt neu mehrere Statuteninhalte auf, neben den Inhalten, die sich aus dem Aktienrecht nach Obligationenrecht ergeben (Einleitungssatz), teilweise solche, die unverändert von Artikel 18 hierher verschoben werden. Teilweise stehen die Inhalte im Zusammenhang mit dem TSO-Modell (ITO) des EU-Rechts aus dem Stromabkommen. Somit steht bei Swissgrid eine gewichtige Statutenänderung an. Der Bundesrat wird diese genehmigen müssen und wird bei dieser Gelegenheit darauf achten, ob die Statuten insgesamt, auch in nicht neuen Punkten, rechtskonform sind. Während die Genehmigung durch den Bundesrat im StromVG wurzelt, ist die Swissgrid-Zertifizierung, die die ElCom machen muss, EU-rechtlich motiviert. Allenfalls kann eine inhaltliche und zeitliche Abstimmung der beiden Prozesse sinnvoll sein.

Art. 22 Abs. 2 Bst. b^{bis}, c und d^{bis}, Abs. 3, Abs. 4^{bis}

In Absatz 2 Buchstabe b^{bis} erhält die ElCom die Kompetenz, bei missbräuchlichen Bedingungen in der Ersatzversorgung einzuschreiten. In Anbetracht des Ausnahmecharakters der Ersatzversorgung und des Fehlens von Tarifvorgaben hat sie jedoch keine flächendeckende Prüfung vorzunehmen, sondern nur dann einzuschreiten, wenn es Anzeichen für tatsächlich missbräuchliche Bedingungen gibt (sei es auf Anzeige hin oder von Amtes wegen). Als Richtschnur können hierzu bspw. die Grundversorgungstarife und die aktuellen Grosshandelsmarktpreise herangezogen werden.

Absatz 2 Buchstabe c: Artikel 17 Absatz 5 wird mit der vorliegenden Änderung aufgehoben, sodass der Verweis in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c ins Leere läuft. Neu muss auf Artikel 19 Absatz 5 erster Satz der Verordnung (EU) 2019/943⁵⁶⁶ verwiesen werden. Diese rein formelle Änderung hat keinerlei Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der ElCom.

Bst. d^{bis}: Mit dieser Ergänzung erhält die ElCom die nach dem EU-Recht nötigen Befugnisse im Zusammenhang mit dem TSO-Modell, ausgedrückt mit dem Begriffspaar «Organisation und Unabhängigkeit», dem Swissgrid entsprechen muss. Zentral ist die Zertifizierung der Swissgrid als ITO. Die sich aus dem EU-Recht ergebenden Einzelheiten zum Verfahren werden nötigenfalls in der StromVV aufgeführt; einzuholen ist u.a. eine Stellungnahme der Europäischen Kommission. Beim ITO-Modell muss für zahlreiche Fälle bzw. Geschäfte der Regulator einbezogen werden, mitunter für Genehmigungen. Das EU-Recht enthält weitere Vorkehren, die der Regulator vornehmen können muss. Die StromVV wird dies weiter konkretisieren können. Inhaltlich ergeben sich die Einzelheiten aber ohnehin aus dem Abkommen, aus den Artikeln 46 ff. der Strombinnenmarkt-Richtlinie.

Absatz 2^{bis}: Die Erweiterung der Kompetenzen der ElCom ergibt sich aus der Umsetzung von Artikel 51 der Richtlinie (EU) 2019/944. Insbesondere dessen Absätze 7–9 räumen der nationalen Regulierungsbehörde die Möglichkeit ein, die im vorliegenden Absatz genannten Massnahmen zu ergreifen.

Die Ergänzung in Absatz 3 hält die ElCom dazu an, auch die Investitionen in die Erzeugungs- und Speicherkapazitäten zu betrachten, so wie dies den Regulierungsbehörden in Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe v der Strombinnenmarkt-Richtlinie mit Blick auf die Versorgungssicherheit als Aufgabe zugetragen ist.

Art. 22b Monitoring

Bereits jetzt gehört die Beobachtung der Entwicklung der Elektrizitätsmärkte im Hinblick auf eine sichere und erschwingliche Versorgung in allen Landesteilen zu den Aufgaben der ElCom (Art. 22 Abs. 3). Wegen des Stromabkommens wird die Beobachtungsaufgabe mit dem neuen Artikel 22b auf weitere Bereiche ausgedehnt. Während es bei Artikel 22 Absatz 3 um die Versorgungssicherheit geht, geht es hier

⁵⁶⁶ Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung), Fassung gemäss ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 54.

insbesondere um die Wettbewerbsbedingungen. Es geht hauptsächlich um die Beobachtungsaufgabengemäss Artikel 59 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Richtlinie, namentlich gemäss den Buchstaben n, o, p und z.

Nach *Absatz 2* ist Wettbewerbskommission (WEKO) zu informieren (vgl. Art. 59 Abs. 1 Bst. p der Strombinnenmarkt-Richtlinie).

Die Schlüsse aus dem Monitoring können auch zu einer Umjustierung der Regulierung führen (*Abs. 3*): Es gibt verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung der Grundversorgung. Von diesen können je unterschiedliche Auswirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen im freien Markt ausgehen. Anzustreben ist eine Ausgestaltung, welche den Wettbewerb im freien Markt möglichst wenig tangiert (vgl. Art. 5 und 27 Abs. 2 Strombinnenmarkt-Richtlinie). Die Massnahmen, die der Bundesrat ergreifen kann, sind verschiedenartig. Sie können bis zum Vorschlag an das Parlament für eine Gesetzesänderung gehen.

Absatz 4: Die Möglichkeit zur Ausdehnung des Monitorings auf weitere Themenfelder, die der Aufsichtsfunktion der ElCom unterstehen, könnte etwa dann nützlich sein, wenn in der Strombinnenmarkt-Richtlinie zusätzliche Beobachtungsgegenstände hinzugefügt werden.

Die für das Monitoring benötigten Informationen kann die ElCom von den verschiedenen Akteuren (Lieferanten und Grundversorger, Verteilnetzbetreiber, Bilanzgruppen, nationale Netzgesellschaft, Strombörsen, zentrale Datenplattform, Ombudsstelle etc.) gestützt auf die Auskunftspflicht nach Artikel 25 einverlangen. Bezüglich der Daten darf keine Zweckentfremdung stattfinden und falls es Auswertungen braucht, ist das Datenschutzrecht zu beachten (Art. 39 Datenschutzgesetz⁵⁶⁷).

4a. Kapitel: Weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der Marktöffnung

Art. 23a Vergleichsinstrument

Absatz 1: Die ElCom ist verantwortlich, dass ein Vergleichsinstrument entwickelt wird, um Endverbrauchern die Wahl eines Liefer- und Abnahmeverträge zu erleichtern. Sie kann dies selbst machen oder Aufträge an Dritte erteilen. Der Kreis der Verbraucher, denen unentgeltlich zum Vergleich der verschiedenen Vertragsprodukte ein zuverlässiges Instrument zur Verfügung stehen soll, ist im Vergleich zu Artikel 14 Absatz 1 der Strombinnenmarkt-Richtlinie noch etwas weitergezogen. Namentlich gibt es keine Einschränkung auf Haushaltskunden und Kleinstunternehmen.

Absatz 2: Die Anforderungen an das Vergleichsinstrument sind in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a–h der Strombinnenmarkt-Richtlinie aufgeführt. Anzustreben ist eine möglichst vollständige Marktabdeckung. Hervorzuheben ist weiter das Erfordernis der Unabhängigkeit. Diese trägt zur Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer bei und verlangt insbesondere, dass der Betreiber des Vergleichsinstruments keine direkte Vermittlung anbietet und keine Vermittlungsprovisionen einnimmt. Eine Verlinkung auf die Internet-Seite des jeweiligen Anbieters ist nicht als Vermittlung anzusehen. Sodann muss sich der Vergleich auf klare, transparente und objektive Kriterien stüt-

⁵⁶⁷ SR 235.1

zen. Damit sind Algorithmen ausgeschlossen, mit welchen die Reihenfolge der Angebote von individuellen Eigenschaften der Endverbraucherin oder des Endverbrauchers (z.B. Einkommensniveau) oder von Parametern abhängig sind, die für den Vergleich nicht relevant sind. Weiter muss der Stand der letzten Aktualisierung der Vergleichsergebnisse angegeben sein und es muss ein Meldeverfahren für unzutreffende Angaben geben.

Gestützt auf *Satz 2* kann der Bundesrat die Lieferanten verpflichten, ihre Produkte dem Betreiber des Vergleichsinstruments zu melden, falls dies nicht auf freiwilliger Basis geschieht.

In den Ausführungsvorschriften (zu Art. 12) ist ferner vorzusehen, dass die Endverbraucher zusammen mit der Stromrechnung oder auf andere Weise über die Möglichkeit zum Vergleich der verschiedenen Vertragsprodukte informiert werden.

Art. 23b Ombudsstelle

Diese Bestimmung dient der Umsetzung von Artikel 26 der Strombinnenmarkt-Richtlinie. Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Anspruch auf Grundversorgung erhalten die Möglichkeit, Streitigkeiten mit Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft vor eine zentrale Ombudsstelle zu bringen. Der Begriff der Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft ist weit zu verstehen, neben Elektrizitätslieferanten und Netzbetreibern sind beispielsweise auch Aggregatoren erfasst. Im Vermittlungsverfahren können sachgerechte Einigungen erreicht werden, wenn sich der Gang zum Richter bzw. zu einer Schlichtungsstelle nach ZPO angesichts des Streitwerts sonst nicht lohnen würde. Die ElCom versucht bereits heute Streitigkeiten in ihrem Kompetenzbereich wie der Grundversorgung oder dem Netzzugang zu schlichten. Mit der Marktöffnung sowie mit der zunehmenden Möglichkeit für Kundinnen und Kunden aktiv zu werden (z.B. Flexibilität, Aggregation) gibt es neue Vertragsverhältnisse, was wiederum dazu führt, dass sich die Anzahl Streitigkeiten erhöhen dürfte (*Abs. 1*).

Die Vermittlung bei der Ombudsstelle ist freiwillig, ausser wenn es sich bei einer der Parteien um Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Anspruch auf Grundversorgung handelt (*Abs. 2*). Als Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Anspruch auf Grundversorgung gelten gemäss Artikel 6 Absatz 1 diejenigen mit einem Jahresverbrauch von weniger als 50 MWh.

Um einen Missbrauch der Vermittlungsmöglichkeit zu verhindern, ist sie für den Antragsteller nicht kostenlos. Die Bearbeitungspauschale soll aber niedrig genug sein, damit die Anrufung der Ombudsstelle auch bei geringen Streitwerten möglich ist. Die Ombudsstelle soll vor allem durch die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft finanziert werden (*Abs. 3*). Die Finanzierung durch Verfahrenskosten ist verursachergerecht, denn nur Elektrizitätsunternehmen, die es zum Streit mit Kundinnen oder Kunden kommen lassen, finanzieren die Schlichtungsstelle. Mit der Verfahrenskostenregelung werden den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft Anreize gesetzt, einvernehmliche Lösungen mit ihren Kundinnen und Kunden zu suchen. Es sollen nur Schlichtungsverfahren durchgeführt werden, bei denen die Kundin oder der Kunde vorgängig erste Schritte unternommen hat, um eine Einigung mit dem Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft zu finden und die nicht offensichtlich missbräuchlich eingeleitet wurden.

Die Ombudsstelle veröffentlicht einen Bericht zu ihrer Aktivität (*Abs. 5*). Diese Informationen kann die ElCom für das Monitoring verwenden. In ihrem Bericht kann die Ombudsstelle auf bestimmte Geschäftspraktiken hinweisen, die wiederholt Gegenstand von Verfahren vor der Ombudsstelle sind unter Angabe von Namen und Adresse der Anbieterinnen und Anbieter, die diese Geschäftspraktiken anwenden. Dies dient der Transparenz, da die Konsumentinnen und Konsumenten einen informierten Entscheid bei der Wahl ihres Anbieters treffen können.

Die Ombudsstelle soll in Umsetzung von Artikel 25 der Strombinnenmarkt-Richtlinie auch als zentrale Anlaufstelle Endverbraucherinnen und Endverbraucher über ihre Rechte gestützt auf dieses Gesetz und die Artikel 15–18 EnG informieren.

Der Bundesrat bezeichnet die Ombudsstelle. Möglich ist eine Lösung wie im Fernmeldebereich (Zusammenarbeit der Branche und des Konsumentenschutzes) oder die Ombudsstelle kann bei der ElCom angegliedert werden.

Art. 23c Auswirkungen des Stromabkommens auf die Arbeitsbedingungen

Eine ähnliche Bestimmung war bereits im Rahmen der Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vom 18. Juni 2021 vorgesehen (Art. 33 Abs. 4 E-StromVG⁵⁶⁸). Bei Bedarf kann der Bundesrat auch früher und öfters einen Bericht über ihre Beobachtungen vorlegen. *Absatz 1* enthält diesbezüglich nur die Mindestanforderungen.

Absatz 2: Wirkt sich die Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher negativ auf die Arbeitsbedingungen im Elektrizitätsmarkt aus, so ergreift der Bundesrat geeignete Gegenmassnahmen (z.B. Umschulungen) oder kann die tripartite Kommission des Bundes im Sinne von Artikel 360b OR über die Arbeitsbedingungen im Elektrizitätsmarkt informieren.

4b. Kapitel: Pilotprojekte

Art. 23d

Bisheriger Artikel 23a

6. Kapitel: Auskunftspflicht, Umgang mit Daten, Rechtsverhältnisse und Aufsichtsabgabe

Art. 25 Abs. 1

In *Absatz 1* wird die Aufzählung der Akteure erweitert, die auskunftspflichtig sind und Unterlagen zur Verfügung stellen müssen, v.a. gegenüber der ElCom, aber letztlich generell gegenüber den mit dem Vollzug des StromVG betrauten Stellen. Die Erweiterung ist v.a. wegen des Monitorings nach Artikel 22b nötig, weil die ElCom für ihre betreffenden Beobachtungsaufgaben gegebenenfalls Auskünfte und Unterlagen braucht, die sie nicht auf anderem Weg schon hat. Ergänzt werden die Betreiber von

⁵⁶⁸ BBl 2021 1667

Strombörsen und die Ombudsstelle. Von der Pflicht ebenfalls erfasst sind die Bilanzgruppen; sie fallen aber unter die «Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft».

Art. 26a Rechtsverhältnisse und Rechtsweg

Abs. 1: Bisher regelte das StromVG nicht, ob die Vertrags- und Rechtsverhältnisse gemäss dem Gesetz öffentlich- oder privatrechtlich sind. Die Gerichte haben sukzessive viele dieser Fälle geklärt, meist mit dem Resultat, das Verhältnis sei öffentlich-rechtlich, z.B. bei der Grundversorgung. Diese Rechtsnatur hat jedoch Nachteile, v.a. kann sie schwerfällig sein, wenn die betroffenen Akteure wie die Grundversorger oder Verteilnetzbetreiber Änderungen innert nützlicher Frist abwickeln müssen; da ist die Verfügung oder erst recht der öffentlich-rechtliche Vertrag umständlich. Das Stromabkommen bringt viele Neuerungen, auch neue Verträge und bei der Grundversorgung namentlich das Recht zum raschen Wechsel (in den freien Markt). Es ist daher für die Rechtssicherheit angezeigt, die Rechtsnatur zu klären. Materiell ist die Unterstellung der verschiedenen Rechtsverhältnisse, also Grundversorgung, Netznutzung, Flexibilität, Aggregation und vieles mehr, unter das Privatrecht die bessere, da praxistauglichere Lösung. Der Schutz der Kundinnen und Kunden wird so nicht geschwächt, da für einen wirksamen Schutz viel wichtiger ist, dass inhaltliche Vorgaben bestehen, die Schutz bringen, was mit der Umsetzung des Stromabkommens der Fall ist (vgl. u.a. auch die Ombudsstelle). Auch in anderen Bereich des Schweizer Service Public sind die Verhältnisse teilweise privatrechtlich geordnet. Im öffentlichen Verkehr unterstehen z.B. vermögensrechtliche Streitigkeiten zwischen der Kundschaft und den Transportunternehmen der Zivilgerichtsbarkeit. Im Bereich der Post sind gewisse Ansprüche wie der Abschluss eines Vertrags über den Zugang zu einem Postfach über den Regulator (PostCom) durchzusetzen sind; Streitigkeiten aus den Verträgen werden aber durch die Zivilgerichte beurteilt. Beim StromVG müssen gewisse Ansprüche, z.B. die Absenkung eines Tarifs ebenfalls über den Regulator, die ElCom, durchgesetzt werden. Das sind aber nicht Streitigkeiten aus Vertrag. Für solche ist mit dem neuen Artikel 26a geklärt, dass sie ebenfalls durch die Zivilgerichte beurteilt werden.

Diese neue Lösung im StromVG gilt auch für öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen wie Anstalten.

Diese Zuweisung zum Privatrecht darf nichts an den zuvor erwähnten Zuständigkeiten der ElCom als Regulator ändern und tut dies auch nicht; *Absatz 2* behält diese (deklaratorisch) ausdrücklich vor. Es mag mitunter schwierige Abgrenzungsfragen geben zwischen dem, was die Zivilgerichte und dem, was die ElCom entscheiden müssen. Da wo diese nach dem StromVG als Regulator zuständig ist, muss man an sie gelangen; ihre Zuständigkeit geht vor. Das davon nicht Abgedeckte kann, wenn es sich zugleich um eine «Streitigkeit aus Vertrag» handelt, vor ein Zivilgericht gebracht werden. Die erwähnten Abgrenzungsfragen stellen sich schon heute bzw. genau gleich, egal welches die Handlungsform der Unternehmen ist, also auch wenn die Verhältnisse öffentlich-rechtlich beherrscht sind.

Art. 29 Abs. 1 Bst. b und ^{fbis}

Absatz 1 Buchstabe b: Die bisherige Strafbestimmung wird analog den verschärften Entflechtungsvorgaben angepasst. Folglich wird nicht nur eine falsche oder fehlende buchhalterische Trennung unter Strafe gestellt, sondern ebenfalls eine falsche oder fehlende organisatorische, personelle oder rechtliche Trennung. Um dem Bestimmtheitsgebot besser Rechnung zu tragen, wird neu jeweils bei den einzelnen Tatbeständen auf die konkrete Bestimmung verwiesen. Ebenso wird neu der Tatbestand der Missachtung des Verbots zur Querfinanzierung explizit erwähnt, der bisher lediglich implizit mitenthalten war.

Zu Buchstabe ^fbis: Das im aktuellen Recht enthaltene Verbot, aus der Reserve abgerufene Energie ins Ausland zu verkaufen, ist mit dem EU-Recht nicht vereinbar. Analog zu Artikel 8b Absatz 6 wird der Verbotsgehalt deshalb auch hier reduziert.

Art. 33d Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Absatz 1: Für die Implementierung der verschärften Entflechtungsvorgaben, wird eine Übergangsfrist von 1 Jahr ab Inkrafttreten vorgesehen.

Absatz 2: Öffentlich-rechtlich organisierten VNB wird angesichts der zu durchlaufenden langwierigen politischen Prozesse eine Übergangsfrist von drei Jahren ab Inkrafttreten eingeräumt.

2.11.8.3 Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE)

Das Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE)⁵⁶⁹ wurde am 21. März 2025 verabschiedet.⁵⁷⁰ Es soll zwischen 2026 und 2027 in Kraft treten.

Mit dem BATE in seiner 2025 verabschiedeten Fassung soll das Vertrauen in die Energiegrosshandelsmärkte, auf denen mit schweizerischen Energiegrosshandelsprodukten (Strom und Gas) gehandelt wird, gefestigt und eine Annäherung an das EU-Recht erreicht werden. Das BATE in der Fassung von 2025 sieht jedoch weder eine Integration in den EU-Binnenmarkt noch eine Zusammenarbeit bei der Marktaufsicht (REMIT-System) vor. Seine Regelungen stehen aber schon vollständig im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011⁵⁷¹ (REMIT-Verordnung). Die Bestimmungen zu den Pflichten und zum unzulässigen Marktverhalten beispielsweise entsprechen denen der REMIT-Verordnung.

Mit dem Stromabkommen muss die Schweiz nun aber künftig gewährleisten, dass direkt die in der REMIT-Verordnung vorgesehenen Pflichten und Verbote eingehalten und ausgeübt werden. Die REMIT-Verordnung gilt gemäss Stromabkommen in der Schweiz allerdings nur für den Stromgrosshandel (so aufgenommen in Art. 1 Abs. 6 der REMIT-Verordnung).

⁵⁶⁹ BBl 2023 2865

⁵⁷⁰ Geschäft des Bundesrates 23.083 «Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE)»

⁵⁷¹ Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarkts, Fassung gemäss ABl. L 2024/1106 vom 17.4.2024.

Für den Gasbereich hat die vorliegende Revision keine materiellen Änderungen zur Folge, da der Schweizer Gasgrosshandel nicht unter das Stromabkommen fällt. Im Gasbereich behält die ElCom daher ihre Funktion als Aufsichtsbehörde. Ausserdem bleiben die Bestimmungen zu den Pflichten, dem unzulässigen Marktverhalten, den Aufsichtsinstrumenten, den Verwaltungssanktionen, den strafrechtlichen Sanktionen und der Rechtshilfe inhaltlich unverändert. Diese Bestimmungen werden lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich. Das für den Gasbereich geltende System des BATE bleibt somit unverändert.⁵⁷²

Was den Strombereich betrifft, ist die ElCom nicht mehr nur Aufsichtsbehörde, sondern es kommt ihr zusätzlich die Funktion der nationalen Regulierungsbehörde zu. Die Funktion der Aufsichtsbehörde geht an die ACER über. Die Pflichten sowie die Regeln betreffend das unzulässige Marktverhalten sind zwar vergleichbar mit jenen, die das BATE in der Fassung von 2025 vorsieht, sie ergeben sich neu aber direkt aus der Anwendung der REMIT-Verordnung. Die Richtlinien von der ACER vom 18. Dezember 2024 präzisieren die einzelnen Pflichten und Verbote gemäss der REMIT-Verordnung in detaillierter Weise.⁵⁷³ Die ElCom hat in ihrer neuen Funktion die Aufgabe, die Einhaltung und Ausübung der von der REMIT-Verordnung vorgesehenen Pflichten und Verbote zu gewährleisten. Dazu stellt das BATE der ElCom verschiedene Mittel zur Verfügung, etwa Aufsichtsinstrumente, Sanktionen sowie Amts- und Rechtshilfe. In Bezug auf solche Regelungen gesteht die REMIT-Verordnung der Schweiz einen gewissen Handlungsspielraum zu.

Ersatz von Ausdrücken

Der Ersatz verschiedener Ausdrücke im ganzen Erlass ergibt sich direkt aus der vom Stromabkommen ausgehenden Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich.

Der 1. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Art. 1 Abs. 1 Einleitungssatz, 2 und 3

Die Absätze 1 und 2 Buchstabe a entsprechen weitgehend der bisherigen Regelung. Sie werden lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich.

Der neue Gegenstand in Absatz 2 Buchstabe b ergibt sich direkt daraus, dass die REMIT-Verordnung mit dem BATE ausgeführt wird (vgl. Bemerkungen zu Art. 20a).

Absatz 3 umschreibt die Bezeichnung der ElCom als Behörde, die für die Ausübung der Aufsicht über die Stromgrosshandelsmärkte und die Wahrnehmung der Aufgaben, die nach der REMIT-Verordnung der nationalen Regulierungsbehörde obliegen, zuständig ist.

⁵⁷² BBI 2023 2864

⁵⁷³ ACER Guidance on the application of Regulation (EU) No 1227/2011 on wholesale energy market integrity and transparency, 6.1st Edition.

Art. 2 Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich

Abs. 1 und 2

Gemäss Stromabkommen gilt die REMIT-Verordnung nur für den Stromhandel. Daher ist eine klare Trennung zwischen den Akteuren aufgrund ihres Tätigkeitsbereichs nötig (Strom oder Gas). Dazu dienen diese Änderungen.

Absatz 1 entspricht weitgehend der aktuellen Fassung. Neu regelt er die Anwendbarkeit des BATE für Akteure, die auf einem Gasgrosshandelsmarkt (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a E-BATE) tätig sind, der schweizerische Gasgrosshandelsprodukte betrifft (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b E-BATE).

Absatz 2 statuiert die Anwendbarkeit des BATE für Akteure, die auf einem Stromgrosshandelsmarkt (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a^{bis} E-BATE) tätig sind, der Stromgrosshandelsprodukte (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b^{ter} E-BATE) betrifft, und die damit der REMIT-Verordnung unterstehen.

Diese neue Unterscheidung ermöglicht es, klar festzulegen, welche Bestimmungen des BATE für welche Kategorien von Akteuren gelten:

- Für die Teilnehmer am Schweizer Gasmarkt, die Teilnehmer am europäischen Gasmarkt und die Vermittler am Schweizer Gasmarkt gelten die genau gleichen Bestimmungen wie nach dem aktuellen BATE.
- Die Teilnehmer am Strommarkt und die Vermittler am Strommarkt hingegen unterstehen gemäss dem Stromabkommen der REMIT-Verordnung. Entsprechend sind für sie nur noch einzelne Bestimmungen des BATE, die die REMIT-Verordnung ausführen, anwendbar (insbesondere die Bestimmungen über Massnahmen und Sanktionen).

Abs. 3

Absatz 3 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung in Artikel 2 Absatz 2 BATE. Jedoch fällt nur noch das unzulässige Marktverhalten auf Gasgrosshandelsmärkten, das im 3. Abschnitt des BATE geregelt ist, unter diese Bestimmung. Unzulässiges Marktverhalten auf Stromgrosshandelsmärkten gemäss den Artikeln 2 Absätze 2 und 3, 3 und 5 der REMIT-Verordnung, das zugleich gegen das Finanzmarktinfrastrukturgesetz vom 19. Juni 2015⁵⁷⁴ (FinfraG) verstösst, wird somit gemäss dem BATE untersucht und sanktioniert. Denn nur das BATE sieht Massnahmen und Sanktionen vor, die denjenigen entsprechen, die die REMIT-Verordnung von den Mitgliedstaaten verlangt.

Art. 3 Abs. 1 Bst. a–b^{ter}

Die Aufspaltung des Begriffs «Energiegrosshandelsmarkt» in die beiden separaten Begriffe «Gasgrosshandelsmarkt» (Bst. a) und «Stromgrosshandelsmarkt» (Bst. a^{bis})

ergibt sich aus der vom Stromabkommen ausgehenden Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich.

Buchstabe b entspricht weitgehend der aktuellen Fassung. Die Aufsplittung des Begriffs «Energiegrosshandelsprodukt» in die beiden separaten Begriffe «schweizerisches Gasgrosshandelsprodukt» (Bst. b) und «Stromgrosshandelsprodukt» (Bst. b^{bis}) ergibt sich aus der vom Stromabkommen ausgehenden Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich. Diese Trennung ermöglicht es, die Akteure, die mit den einen oder den anderen Produkten handeln, eindeutig zu identifizieren und sie so den passenden Bestimmungen zu unterstellen.

Die Buchstaben b^{bis} und b^{ter} verweisen auf den Begriff «Energiegrosshandelsprodukt» nach Artikel 2 Absatz 4 der REMIT-Verordnung. Auch hier ermöglicht es die Trennung zwischen europäischen Gasgrosshandelsprodukten (Bst. b^{bis}) und Stromgrosshandelsprodukten (Bst. b^{ter}), die Akteure, die mit den einen oder den anderen Produkten handeln, eindeutig zu identifizieren und sie so den passenden Bestimmungen zu unterstellen.

2. Abschnitt: Pflichten der Teilnehmer am Gasmarkt und der Vermittler am Gasmarkt sowie Zulassung von Plattformen für Insiderinformationen und von Meldemechanismen

Der 2. Abschnitt gilt ausschliesslich für den Gasbereich.

Er entspricht weitgehend der geltenden Regelung. Die Bestimmungen werden lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich. Die Anpassungen dienen der Präzisierung, dass der 2. Abschnitt ausschliesslich auf diejenigen Akteure anwendbar ist, die im Gasbereich tätig sind. Die Begriffe «schweizerisches Energiegrosshandelsprodukt», «Teilnehmer am Schweizer Markt», «Teilnehmer am europäischen Markt» und «Vermittler am Schweizer Markt» werden entsprechend ersetzt durch «schweizerisches Gasgrosshandelsprodukt», «Teilnehmer am Schweizer Gasmarkt», «Teilnehmer am europäischen Gasmarkt» und «Vermittler am Schweizer Gasmarkt». Die damit zusammenhängenden Änderungen ergeben sich direkt aus der Generalanweisung zum Ersatz von Ausdrücken.

Art. 4 Abs. 7

Der Verweis auf Artikel 12 Absatz 9 Buchstabe b wird gestrichen, da dieser Buchstabe aufgehoben wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 9 BATE).

Art. 7 Abs. 3 Bst. a

Bei den Marktteilnehmern, die die Veröffentlichungspflicht bereits erfüllt haben, wird nicht mehr präzisiert, auf welchem Markt sie tätig sind. Entscheidend ist die Veröffentlichung an sich.

Art. 8 Abs. 2

Die nationale Netzgesellschaft nach Artikel 18 StromVG wird nicht mehr erwähnt, da der 2. Abschnitt nur noch für den Gasbereich gilt.

Art. 12 Abs. 3 Einleitungssatz und Bst. a, 7 sowie 11 Bst. b und d

Absatz 3 Buchstabe a verwendet nun den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b^{bis} neu eingeführten Begriff «europäisches Gasgrosshandelsprodukt».

Die Absätze 6 und 11 Buchstabe b werden aufgehoben, da der 2. Abschnitt nur noch für den Gasbereich gilt. Aus dem gleichen Grund wird in Absatz 11 Buchstabe d das Wort «Strom» gestrichen.

3. Abschnitt: Unzulässiges Marktverhalten an den Gasgrosshandelsmärkten

Der 3. Abschnitt gilt ausschliesslich für den Gasbereich.

Er entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Die Bestimmungen werden lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich. Die Begriffe «schweizerisches Energiegrosshandelsprodukt» und «Teilnehmer am Schweizer Markt» werden entsprechend ersetzt durch «schweizerisches Gasgrosshandelsprodukt» und «Teilnehmer am Schweizer Gasmarkt». Die damit zusammenhängenden Änderungen ergeben sich direkt aus der Generalanweisung zum Ersatz von Ausdrücken.

Art. 19 Abs. 3

Die nationale Netzgesellschaft nach Artikel 18 StromVG wird nicht mehr erwähnt, da der 3. Abschnitt nur noch für den Gasbereich gilt.

3a. Abschnitt: Für die Teilnehmer und die Vermittler am Strommarkt geltende Pflichten sowie unzulässiges Marktverhalten an den Stromgrosshandelsmärkten

Der 3a. Abschnitt gilt ausschliesslich für den Strombereich.

Art. 20a

Abs. 1

In *Absatz 1* werden die wichtigsten Pflichten und Verbote benannt, die die Teilnehmer am Strommarkt und die Vermittler am Strommarkt gemäss der REMIT-Verordnung einhalten müssen. Da das BATE bei Verstössen gegen diese Pflichten oder Verbote der REMIT-Verordnung verschiedene Sanktionen, einschliesslich Strafbestimmungen, vorsieht (vgl. Art. 25 ff. und 44 ff. BATE), wird mit den Verweisen auf die entsprechenden Bestimmungen der REMIT-Verordnung in Absatz 1 dem Gebot der Bestimmtheit der Rechtsgrundlage (*nulla poena sine lege certa*) entsprochen.

Die Teilnehmer am Strommarkt und die Vermittler am Strommarkt unterstehen gemäss dem Stromabkommen neu der REMIT-Verordnung und müssen daher sämtliche dort vorgesehenen Pflichten erfüllen. Unzulässiges Marktverhalten im Zusammenhang mit Stromgrosshandelsprodukten ist gemäss der REMIT-Verordnung verboten (für nähere Informationen vgl. die Richtlinien von der ACER⁵⁷⁵). Da das BATE aber schon in seiner aktuellen Fassung, also vor dem Inkrafttreten des Stromabkommens, mit der REMIT-Verordnung kompatibel ist, findet für die betroffenen Akteure eigentlich nur ein Paradigmenwechsel statt. Die Pflichten selbst ändern sich aus materieller Sicht nicht, nur einige formale Aspekte werden neu geregelt, unter anderem die Aufsichtsbehörde (die ACER tritt an die Stelle der ElCom).

Registrierungspflicht

Artikel 9 Absatz 1 der REMIT-Verordnung präzisiert, dass sich ein Marktteilnehmer nur bei einer einzigen nationalen Regulierungsbehörde (NRB) registrieren muss. Da die REMIT-Verordnung für die Schweiz nicht galt, war es bislang nicht möglich, eine Doppelregistrierung (bei der ElCom und der betreffenden NRB) zu vermeiden. Mit dem Stromabkommen und der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung gilt nun Folgendes:

- Neue Marktteilnehmer müssen sich direkt bei der NRB des Mitgliedstaats registrieren, in dem sie niedergelassen oder ansässig sind (Art. 9 Abs. 1 der REMIT-Verordnung). Die ElCom hat gemäss Artikel 9 Absatz 3 der REMIT-Verordnung in allen Fällen einen vollständigen Zugang zum gesamten Verzeichnis von der ACER.
- Die ElCom (der die Funktion einer NRB zukommt) muss ACER die Informationen derjenigen Teilnehmer am Strommarkt übermitteln, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Stromabkommens bei ihr registriert sind (Art. 9 Abs. 3 der REMIT-Verordnung).

Veröffentlichungspflicht

Die Veröffentlichungspflicht bleibt mit dem Stromabkommen und der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung im Wesentlichen gleich ausgestaltet wie bisher nach dem BATE, da dieses bereits eine einseitige Anerkennung vorsah für Plattformen für Insiderinformationen, die bei der ACER registriert und von ihr gemäss den Regelungen der EU zugelassen sind.

Übermittlungspflicht

Mit dem Stromabkommen und der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung müssen die Teilnehmer am Strommarkt Informationen neu direkt an die ACER übermitteln (Art. 8 Abs. 1 der REMIT-Verordnung). Anders als nach der heutigen Regelung gemäss BATE hat die ElCom künftig über ACER Zugang zu den Informationen über die Teilnehmer am Strommarkt. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 der REMIT-Verordnung muss die ACER die bei ihr eingehenden Informationen mit den NRB austauschen, im Fall der Schweiz also mit der ElCom.

⁵⁷⁵ ACER, Guidance on the application of REMIT, 6.1st Edition

Die folgenden beiden Tabellen geben einen Überblick über die verschiedenen Pflichten und die Bestimmungen betreffend unzulässiges Marktverhalten im BATE sowie ihre Entsprechungen in der REMIT-Verordnung.

Vergleichstabelle zu den Pflichten

	BATE	REMIT
Registrierungspflicht	Art. 4 und 5	Art. 9
Pflicht zur Bezeichnung einer Vertretung	Art. 6	Art. 9
Veröffentlichungspflicht	Art. 7 und 8	Art. 4
Plattformen für Insiderinformationen	Art. 9–11	Art. 4a
Übermittlungspflicht	Art. 12	Art. 8 und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1348/2014
Meldemechanismen	Art. 13–15	Art. 9a
Algorithmischer Handel	Art. 16	Art. 5a
Direkter elektronischer Zugang	Art. 17	Art. 5a
Pflichten der Vermittler	Art. 18	Art. 15

Vergleichstabelle zum unzulässigen Marktverhalten

	BATE	REMIT
Ausnützung und Weitergabe von Insiderinformationen	Art. 19	Art. 3
Marktmanipulation	Art. 20	Art. 2 Abs. 2 und Art. 5

Abs. 2

Um sicherzustellen, dass die direkt in der REMIT-Verordnung vorgesehenen Pflichten und Verbote eingehalten und ausgeübt werden, muss der Bundesrat die Möglichkeit haben, Ausführungsbestimmungen zu erlassen und darin gewisse Einzelheiten zu regeln oder auch Ausnahmen von den Pflichten und Verboten gemäss der REMIT-Verordnung vorzusehen. Diese Möglichkeit ist jedoch auf Fälle beschränkt, in denen die Schweiz über einen Handlungsspielraum verfügt, weil ein solcher von der REMIT-Verordnung vorgesehen ist und die Europäische Kommission keine gegen- teiligen Bestimmungen erlassen hat. Bei seinen Ausführungsbestimmungen kann sich

der Bundesrat an den Bestimmungen im 2. Abschnitt BATE zum Gasbereich orientieren. Er muss dabei die REMIT-Verordnung sowie die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1348/2014 einhalten.

4. Abschnitt: Aufgaben der ElCom und Datenbearbeitung

Der 4. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Art. 21 Abs. 1–3

Absatz 1 entspricht weitgehend Artikel 21 Absätze 1 und 2 BATE, die zu einem einzigen Absatz zusammengefasst werden. Die Bestimmung wird lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich.

Absatz 2 stellt klar, welche neuen Aufgaben sich aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung für die ElCom ergeben. Neu ist im Strombereich nicht mehr die ElCom die Aufsichtsbehörde; diese Funktion wird auf die ACER übertragen. Hingegen wird die ElCom zur NRB. In dieser Funktion muss sie die Einhaltung und Ausübung der Pflichten und Verbote nach der REMIT-Verordnung sicherstellen. Dazu stellt ihr das BATE verschiedene Mittel zur Verfügung, etwa Aufsichtsinstrumente, Sanktionen oder die Amts- und die Rechtshilfe.

Absatz 3 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Er wird lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Art. 23 Abs. 2 und 3

Die Teilnehmer am Schweizer Gasmarkt müssen weiterhin eine Aufsichtsabgabe an die ElCom entrichten. Die Aufsichtsabgabe der Teilnehmer am Strommarkt ist gemäss dem Beschluss (EU) 2020/2152⁵⁷⁶ hingegen an die ACER zu entrichten.

Art. 24 Abs. 1 Einleitungssatz sowie Abs. 2 Bst. a^{bis} und b

Artikel 24 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Er wird lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Der 5. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Da die bestehenden Aufsichtsinstrumente nach dem BATE mit Artikel 18 der REMIT-Verordnung kompatibel sind, sind sie weiterhin sowohl für die Teilnehmer am Gasmarkt als auch für die Teilnehmer am Strommarkt anwendbar. Die ElCom ist demnach dafür zuständig, eine Untersuchung bei schwerwiegendem unzulässigem

⁵⁷⁶ Beschluss (EU) 2020/2152 der Kommission vom 17. Dezember 2020 über die an die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden zu entrichtenden Gebühren für die Erhebung, Bearbeitung, Verarbeitung und Analyse von gemäss der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeldeten Informationen, ABl. L 428 vom 18.12.2020, S. 68.

Marktverhalten nach dem BATE oder nach der REMIT-Verordnung oder einem schweren Verstoß gegen die vom BATE oder von der REMIT-Verordnung vorgesehenen Pflichten durchzuführen. Artikel 30 Absatz 3 bleibt dabei vorbehalten.

Art. 25–30

Die Artikel 25–30 entsprechen weitgehend der bisherigen Regelung. Sie werden lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Art. 30a Gemeinsame Bestimmungen

Da die REMIT-Verordnung nur für den Stromhandel gilt, ist allein die ElCom dafür zuständig, schwerwiegendes unzulässiges Marktverhalten auf den Gasgrosshandelsmärkten nach dem 3. Abschnitt und Verstöße gegen die Pflichten nach dem 2. Abschnitt BATE zu untersuchen.

Im Strombereich werden unzulässiges Marktverhalten auf den Stromgrosshandelsmärkten und Verstöße gegen die Pflichten nach der REMIT-Verordnung in der Regel von der ElCom untersucht, vorbehaltlich der in Artikel 13 Absätze 5–8 der REMIT-Verordnung genannten Sonderfälle, die Auswirkungen in der Schweiz und in mindestens einem EU-Mitgliedstaat haben (grenzüberschreitende Auswirkungen).

Gibt es keine grenzüberschreitenden Auswirkungen, so obliegt es der ElCom, das unzulässige Verhalten und die Verstöße zu untersuchen. Denn gemäss Artikel 13 Absatz 1 der REMIT-Verordnung sind die NRB dafür zuständig, alle auf ihren nationalen Energiegrosshandelsmärkten vorgenommenen Handlungen zu untersuchen und die Verordnung durchzusetzen, und zwar unabhängig davon, wo der Marktteilnehmer, der diese Handlungen vornimmt, registriert oder zur Registrierung gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung verpflichtet ist. Dabei gilt allerdings Folgendes: Will die ElCom konkret eine Untersuchung durchführen, so muss sie die ACER mitteilen, dass sie Widerspruch dagegen erhebt, dass diese in der Schweiz Untersuchungsmassnahmen nach den Artikeln 13a–13c der REMIT-Verordnung durchführt. Dafür hat sie gemäss Artikel 13 Absatz 4 der REMIT-Verordnung drei Monate Zeit.

Handelt es sich hingegen um einen Fall mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, so wird dieser nach Artikel 13 Absatz 8a der REMIT-Verordnung untersucht. Das bedeutet Folgendes:

- Die ACER führt die grenzüberschreitenden Untersuchungen gemäss Artikel 13 Absätze 5–8 der REMIT-Verordnung in enger und aktiver Zusammenarbeit mit der ElCom.
- Die zuständigen schweizerischen Behörden, insbesondere die ElCom, setzen die Untersuchungsmassnahmen nach den Artikeln 13a, 13b Absatz 2 und 13c der REMIT-Verordnung in der Schweiz um.
- Die ACER kann die ElCom dazu auffordern, konkrete Untersuchungsmassnahmen zu ergreifen, und sie kann die zuständigen schweizerischen Behör-

den dazu auffordern, diese Massnahmen auszuführen. Sie kann sich auf Ersuchen der schweizerischen Behörden an der Umsetzung der Massnahmen beteiligen.

- Die ElCom holt die Informationen ein, die ACER für eine wirksame Durchführung ihrer Untersuchung benötigt, und übermittelt sie ihr unverzüglich nach Abschluss der betreffenden Untersuchungsmassnahme.
- Will die ACER mit Personen in der Schweiz kommunizieren, insbesondere im Rahmen von Informationsersuchen nach Artikel 13b Absatz 1 der REMIT-Verordnung, so werden die entsprechenden Informationen diesen Personen beziehungsweise ACER über die ElCom übermittelt.
- Der Untersuchungsbericht nach Artikel 13 Absatz 11 der REMIT-Verordnung wird von der ACER erstellt, die im genannten Absatz vorgesehenen Massnahmen werden von der ElCom ergriffen.

Nach Artikel 13k der REMIT-Verordnung sind die von den schweizerischen Behörden gemäss den Artikeln 13 Absatz 8a und 13g der REMIT-Verordnung ergriffenen Massnahmen vor Schweizer Gerichten anfechtbar.

Der 6. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Da die bestehenden Verwaltungssanktionen nach dem BATE mit Artikel 18 der REMIT-Verordnung kompatibel sind, sind sie weiterhin sowohl für die Teilnehmer am Gasmarkt als auch für die Teilnehmer am Strommarkt anwendbar. Für die Teilnehmer am Strommarkt und die Vermittler am Strommarkt wird allerdings ein Höchstbetrag in Franken eingeführt, damit die Regelung vereinbar ist mit Artikel 18 Absätze 4 und 5 der REMIT-Verordnung.

Art. 31 Abs. 1 und 1^{bis}

Absatz 1 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung, gilt aber nur noch für den Gasbereich. Die Bestimmung sanktioniert schwerwiegendes unzulässiges Marktverhalten im Gasbereich nach dem 3. Abschnitt BATE.

Der neue *Absatz 1^{bis}* sieht Sanktionen für schweres unzulässiges Marktverhalten im Strombereich vor, das gegen die REMIT-Verordnung verstösst. Zudem wurde der Betrag von 5 Millionen Franken ergänzt, damit die Bestimmung mit Artikel 18 Absätze 4 und 5 der REMIT-Verordnung kompatibel ist.

Art. 32 Sachüberschrift sowie Abs. 1^{bis} und 3 Sanktionen bei schweren Verstössen

Die *Absätze 1 und 3* entsprechen weitgehend der bisherigen Regelung, erfassen aber nur noch den Gasbereich. Die Bestimmung sanktioniert Verstösse gegen die Pflichten nach dem 2. Abschnitt des BATE.

Der neue *Absatz 1^{bis}* sieht Sanktionen für Verstösse gegen Pflichten nach der REMIT-Verordnung vor. Zudem wurden die Beträge von 1 Million Franken und von 500 000

Franken ergänzt, damit die Bestimmung mit Artikel 18 Absätze 4 und 5 der REMIT-Verordnung kompatibel ist.

Art. 33 Gemeinsame Bestimmungen

Die ElCom ist befugt, eine Untersuchung durchzuführen und die nach den Artikeln 31 und 32 vorgesehenen Sanktionen zu ergreifen, wenn sie schwerwiegendes unzulässiges Marktverhalten nach dem BATE oder nach der REMIT-Verordnung oder einen schweren Verstoß gegen die vom BATE oder von der REMIT-Verordnung vorgesehenen Pflichten feststellt. Artikel 33 Absatz 3 bleibt dabei vorbehalten. Artikel 33 Absatz 3 ist gleich aufgebaut wie Artikel 30a Absatz 3 E-BATE. Aus diesem Grund kann hier auf die Erläuterungen zu Letzterem verwiesen werden.

Was die *Absätze 1 und 2* betrifft, so entsprechen diese weitgehend der bisherigen Regelung. Sie werden lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Der 7. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Art. 34 Abs. 1 erster Satz und Abs. 3 Bst. a

Artikel 34a entspricht weitgehend Artikel 34 BATE. Der Artikel wird lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Der 8. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Art. 40 Abs. 5

Absatz 5 wird lediglich redaktionell angepasst, dies aufgrund des Stromabkommens.

Art. 42 Abs. 1 Einleitungssatz

Absatz 1 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Er wird lediglich redaktionell angepasst, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Der 9. Abschnitt enthält gemeinsame Bestimmungen für den Gas- und den Strombereich.

Artikel 18 der REMIT-Verordnung lässt der Schweiz in Bezug auf die strafrechtlichen Sanktionen einen gewissen Handlungsspielraum. Daher gelten die bisherigen Sanktionen weiterhin sowohl für die Teilnehmer am Gasmarkt als auch für die Teilnehmer am Strommarkt.

Gemäss Artikel 21a Absatz 2 der REMIT-Verordnung bewertet die Kommission bis zum 1. Juni 2025 die Wirksamkeit der Einführung strafrechtlicher Sanktionen durch die Mitgliedstaaten für vorsätzliche und schwerwiegende Fälle von Marktmissbrauch auf den Energiegrosshandelsmärkten der Union und legt dem Europäischen Parlament

und dem Rat einen Bericht vor. Im Bericht können geeignete Massnahmen vorgeschlagen werden, darunter auch die Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags.

Art. 44 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a und c sowie Abs. 3 und 4

Artikel 44 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Der Artikel wird lediglich ergänzt, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

Art. 45 Abs. 1 Einleitungssatz

Artikel 45 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Der Artikel wird lediglich ergänzt, dies infolge der Trennung zwischen dem Gas- und dem Strombereich und aufgrund der Anwendbarkeit der REMIT-Verordnung.

2.11.9 Auswirkungen des Paketelements

2.11.9.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit dem Stromabkommen entsteht ein zusätzlicher Aufwand. Nachfolgend sind die personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Bund dargestellt. Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

2.11.9.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Ab dem Inkrafttreten des Stromabkommens wird die Schweiz jährlich einen finanziellen Beitrag an die Aktivitäten von ACER leisten müssen. Der finanzielle Beitrag besteht aus einem Betriebskostenbeitrag und einer Teilnahmegebühr. Der Betriebskostenbeitrag berechnet sich anhand des jährlichen ACER-Budgets (beispielsweise 33 Millionen Franken im Jahr 2024), reduziert um 15 Prozent, weil die Schweiz mit dem Abkommen nicht an den Aktivitäten im Gasbereich teilnimmt und multipliziert mit dem Verhältnis des Schweizer BIPs zu jenem der EU (im Jahr 2023 rund 4,75 Prozent). Die Teilnahmegebühr entspricht 4 Prozent des Betriebskostenbeitrags. Damit entspricht der finanzielle Beitrag in Abhängigkeit des Budgets von ACER jährlich rund 1,4 Millionen Franken. Der Betrag wird über die Aufsichtsabgabe nach Art. 28 StromVG gegenfinanziert.

Für die Umsetzung von Marktöffnung und Grundversorgung, darunter die Registrierungspflicht für die Lieferanten und ein Vergleichsportal für Angebote im Strommarkt, hat die ElCom einen Bedarf an finanziellen Ressourcen für IT-Systeme von einmalig 900'000 Franken und sowie jährlich wiederkehrend 200'000 Franken pro Jahr.

Darüber hinaus wird ein jährlicher Beitrag der Schweiz an die Unionsdatenbank für flüssige und gasförmige erneuerbare Brennstoffe (UDB) nach Art. 31 der EU-Richtlinie für Erneuerbare Energien vorgesehen, die ab dem Inkrafttreten des Abkommens auf rund 50'000 Franken pro Jahr geschätzt werden. Mit der Teilnahme an der UDB werden der Export und Import von solchen Energieträgern durch die Schweizer Branchenakteure vereinfacht.

2.11.9.1.2 Personelle Auswirkungen

Um die neuen Aufgaben aus dem Abkommen zu erfüllen, entstehen beim BFE, dem Bundesamt für Umwelt (BAFU), der ElCom und der WEKO ein Zusatzaufwand, welcher personelle Ressourcen im Umfang von 18 Vollzeitäquivalenten erfordert.

Gemäss Annex I Electricity, Ziffer 16 Buchstabe d Stromabkommen geht die Kompetenz für die Netzregulierung spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten des Stromabkommens, voraussichtlich am 1.1.2033 vom BFE an die ElCom über. Hierzu werden künftig zwei Vollzeitäquivalente vom BFE an die ElCom transferiert.

Neue Aufgabenbereiche	Amt/Stelle(n)	Jahr des Bedarfs	Gegenfinanzierung
Verwaltung und Weiterentwicklung des Stromabkommens / Planung und Durchführung von Sitzungen des Gemischten Ausschusses	BFE / 1 FTE	1 Jahr vor Inkrafttreten (IKT) (voraussichtlich 1.1.2027)	-
Politische Mitgestaltung (Policy Shaping) Weiterentwicklung Strombinnenmarkt / Austausch mit EU-Behörden und Behörden der Nachbarstaaten	BFE / 1 FTE	1 Jahr vor Inkrafttreten (IKT) (voraussichtlich 1.1.2027)	-
Erfassung und Auswertung neuer statistischer Daten (Berechnung Erfüllung des Erneuerbaren Ziels)	BFE / 2 FTE	1 Jahr vor IKT (voraussichtlich 1.1.2027)	-
Umsetzung der übernommenen Artikel der Erneuerbaren Richtlinie II (RED II), u. a. Integration erneuerbare Energien ins Energiesystem, Zertifizierung Erneuerbare Energien, Berichterstattung	BFE / 2 FTE	1 Jahr vor IKT (voraussichtlich 1.1.2027)	-
Umsetzung Networkcode zu Cybersicherheit (Zuständigkeit wird auf Verordnungsebene festgelegt)	BFE oder ElCom / 1 FTE	Ab IKT des Abkommens (voraussichtlich 1.1.2028)	Falls bei Elcom ja, über int. Aufsichtsabgabe nach Art. 28 StromVG
Zusammenarbeit und Einsitz bei ACER und anderen Institutionen bzw. Gremien nach Art. 10 Stromabkommen.	ElCom / 2 FTE	Ab IKT des Abkommens (voraussichtlich 1.1.2028)	Ja, über int. Aufsichtsabgabe nach

			Art. 28 StromVG
Umsetzung Marktöffnung, Grundversorgung, Begleitmassnahmen: - Berechnung und Kontrolle finanzieller Ausgleich bei unterjährigem Lieferantenwechsel - Registrierung von Lieferanten im freien Markt - Kontrolle Risikomanagement Lieferanten - Kontrolle Kundendienst Lieferanten - Zurverfügungstellung Vergleichsportal für Lieferangebote - Monitoring der wirtschaftlichen Entwicklung von Markt und Grundversorgung - Monitoring über Auswirkungen der Marktöffnung auf das Personal der Stromwirtschaft und Berichterstattung an Bundesrat - Überprüfung der Mindestanforderungen an die Vertragsbedingungen im Markt	ElCom / 7 FTE	Ab IKT des Abkommens (voraussichtlich 1.1.2028)	-
Neue Aufgaben im Zusammenhang mit Übernahme RED II, u. a. Zertifizierung erneuerbare Energien, Monitoring Einhaltung Kriterien Nachhaltigkeit und Treibhausgasemissionen, Überwachung Zertifizierungsstellen	BAFU / 2 FTE	1 Jahr vor IKT (voraussichtlich 1.1.2027)	-

2.11.9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Entsprechend dem Verhandlungsmandat schenkte die Schweiz den kantonalen Hoheiten bei den Verhandlungen eines Abkommens im Bereich Strom besondere Beachtung. Die direkten Auswirkungen insbesondere auf die Kantone, aber auch auf städtische Zentren, Agglomerationen und Berggebiete, beschränken sich auf einzelne Elemente der Vorlage.

Die Stromtarife variieren regional stark, insbesondere für Haushalte und KMU. Die Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die Teil der Umsetzung des Stromabkommens ist, dürfte die heute regional sehr unterschiedlich hohen Stromtarife tendenziell ausgleichen. Dies, weil alle Kundinnen und Kunden die Möglichkeit haben, Strom bei einem Anbieter ihrer Wahl einzukaufen und dabei auch auf den Preis achten werden. Dieser Wettbewerbsdruck kann auch finanzielle Rückwirkungen für die Stromunternehmen im Eigentum von Kantonen, Städten und Gemeinden haben. Auf der anderen Seite führen zusätzliche Handelsgewinne insbesondere bei Betreibern von Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken (s.Ziff. 2.11.9.3) tendenziell zu höheren Steuer- und Dividendeneinnahmen bei Kantonen und Gemeinden.

Eine besonderer und einmaliger Umstellungsaufwand ergibt sich mit den weitergehenden Entflechtungsvorgaben für grosse VNB. Dies trifft vor allem bei denjenigen Kantonen und Städten zu, deren Energieversorger als Verwaltungseinheit oder als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet sind. Sie müssen den Netzbetrieb nicht nur als separate rechtliche Einheit einrichten, sondern die Organisation insgesamt so anpassen, dass der Netzbetrieb organisatorisch komplett von den anderen Geschäftseinheiten getrennt ist. Zusammen mit der VNB-Entflechtung wechseln auch die Rollen bei der Grundversorgung: der VNB kann nicht Grundversorger bleiben. Die Aufgabe wird aber einfach unternehmensintern übertragen. Es braucht daher keine neue Netzgebietszuteilung. Wenig Änderung ist für die Kantone und Städte auch bei Swissgrid zu erwarten; die heutigen öffentlich beherrschten Energieversorger können Aktionäre von Swissgrid bleiben.

Den VNB wird es ausserdem grundsätzlich nicht möglich sein, Eigentum an Speichern oder Ladeinfrastrukturen für Elektromobilität zu halten und solche Anlagen zu betreiben.

Beim Netzanschluss müssen die Anschlusskosten und die weiteren Anschlussbedingungen durch die ElCom festgelegt werden, mindestens die entsprechende Methodik. Zurzeit regeln die Kantone und Gemeinden diese Aspekte. Der Aufgabentransfer zur ElCom wird spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Stromabkommens erfolgen. Das bringt einmalige Umstellungen mit sich. Der Transfer ist von der Bundeskompetenz nach Artikel 91 BV gedeckt.

Bei der Richtlinie 2018/2001 (Erneuerbaren-Richtlinie, RED II) wurden durch die Verhandlungen zahlreiche Bereiche vom Abkommen ausgeklammert, die die Kantone stark betroffen hätten, so unter anderem der Gebäudebereich. Ebenso werden die RED II-Vorgaben zur Raumplanung und zu den Bewilligungsverfahren für Anlagen der erneuerbaren Energien, unter anderem zu Fristen und Interessenabwägung, nicht übernommen – trotz gleicher Stossrichtung in der Schweiz. Vielmehr muss die Schweiz

nur vergleichbare Regeln haben und kann somit bei den eigenen heutigen Regeln bleiben.

Das Abkommen enthält ferner keine Vorgaben zur Vergabe von Wasserkraftkonzessionen und auch der Wasserzins ist mit dem Abkommen nicht in Frage gestellt. Auch hält das Stromabkommen explizit fest, dass die Schweiz selber über die Nutzung ihrer Energieresourcen (inkl. Wasserkraft) bestimmen kann. Damit sind die Kantone, Gemeinde und Berggebiete, die bei ihrer Energieinfrastruktur stark auf Wasserkraft ausgerichtet sind, nicht speziell vom neuen Stromabkommen betroffen. Über die Stärkung des Stromaustausches und die Integration der Schweiz in den EU-Strombinnenmarkt steigt zudem der Wert der Schweizer Wasserkraft.

Grundsätzlich haben Kantone und Gemeinden, welche die Installation von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen fördern, bei der Ausgestaltung ihrer Förderprogramme die RED II-Förderregeln zu beachten. Dies betrifft je nach Umsetzung etwa kantonale Förderprogramme oder eigene Aktivitäten der Kantone bei der Nutzung erneuerbarer Energien. Zu berücksichtigen sind ausserdem die Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen, falls eine geplante Unterstützung eine Beihilfe gemäss Artikel 13 Absatz 1 Stromabkommen darstellt. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass es für kantonale oder kommunale Instrumente, die analog zu den im Abkommen für kompatibel erklärten Fördermassnahmen des Bundes ausgestaltet sind, Anpassungen braucht.

2.11.9.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

2.11.9.3.1 Auswirkungen auf das Stromsystem

Das Stromabkommen verbessert die Einbindung der Schweiz in das Stromsystem der EU und sichert diese völkerrechtlich ab. Es ermöglicht der Schweiz eine gleichberechtigte Teilnahme am EU-Strombinnenmarkt, fördert den Stromhandel und trägt zur Versorgungssicherheit und Netzstabilität bei. Mit dem Stromabkommen erhält die Schweiz Zugang zur europäischen Marktkopplung. Damit wird sie auch in die EU-Mechanismen zur Berechnung und Zuteilung der grenzüberschreitenden Kapazitäten des Übertragungsnetzes (Grenzkapazitäten) eingebunden. Ebenso erhält sie Zugang zu den europäischen Regelenenergieplattformen. Dies erhöht die Effizienz des Stromsystems, insbesondere indem die Handelsflüsse optimiert und ungeplante Lastflüsse und Bedarf für kostspielige Eingriffe in den Netzbetrieb (sog. Redispatch) reduziert werden.

Ausserdem sichert das Abkommen Import- und Exporttransportkapazitäten für die Schweiz völkerrechtlich ab. Dies schützt Handelsmöglichkeiten, auch in Zeiten von Energiekrisen. Zudem wird über die Absicherung der Importtransportkapazitäten die Versorgungssicherheit gestärkt. Aktuell handelt Swisssgrid mit den benachbarten Übertragungsnetzbetreibern privatrechtliche Verträge aus, um grenzübergreifend die Netzstabilität und die Importfähigkeit sicherzustellen. Diese Verträge müssen jedoch periodisch neu verhandelt werden. Es besteht das Risiko, dass sie in Zukunft weniger vorteilhaft ausfallen oder ganz wegfallen. In diesem Fall besteht eine grosse Unsicherheit bezüglich der Verfügbarkeit von Grenzkapazitäten.

Im Auftrag des BFE hat Ecoplan in einer Studie⁵⁷⁷ die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Stromabkommens untersucht. Ein wesentlicher Nutzen des Stromabkommens ergibt sich aus der völkerrechtlichen Absicherung der Strom-Grenzkapazitäten für die Schweiz. Die Studie quantifiziert die Auswirkungen dieser Absicherung modellbasiert. Die weiteren Auswirkungen werden mangels Quantifizierbarkeit oder aufgrund von deren geringen Auswirkungen qualitativ beschrieben.

Zur Absicherung der Grenzkapazitäten vergleicht die Studie zwei Szenarien: Das Szenario KEINE KOOPERATION und das Szenario MARKTKOPPLUNG. Das Szenario KEINE KOOPERATION ist ein Extremszenario. Es beschreibt eine Entwicklung ohne Stromabkommen, in der die Grenzkapazitäten stark reduziert werden, was die Import- und Exportmöglichkeiten der Schweiz erheblich einschränkt. Solche Einschränkungen sind unwahrscheinlich, aber bei einem Nichtzustandekommen des Stromabkommens nicht vollständig auszuschliessen. Die EU-Mitgliedsstaaten und insbesondere die Schweizer Nachbarstaaten haben auch ohne Stromabkommen ein grosses Eigeninteresse an einem effizient funktionierenden Stromhandel mit der Schweiz. Es gibt jedoch regulatorische, technische, wirtschaftliche und politische Gründe, die zum Eintreten eines solchen Szenarios führen könnten. Zu den regulatorischen Gründen gehören die Umsetzung des EU-Kriteriums, dass 70 Prozent der für den Austausch von Strom relevanten Netzkapazitäten dem Handel zur Verfügung stehen müssen sowie der Ausschluss aus den gemeinsamen Mechanismen für die Kapazitätsberechnung und den Kooperationen zum Betrieb der Übertragungsnetze. Konkret kann es sein, dass die Nachbarstaaten Grenzkapazitäten zur Schweiz reduzieren, um das Einhalten der 70-Prozent-Regel gewährleisten zu können. Ausserdem werden ohne Stromabkommen die Grenzkapazitäten weiterhin explizit (und nicht implizit wie im Falle einer Marktkopplung) für die Schweiz vergeben. Je nach Berechnungsmethode können mehr oder weniger geringe Grenzkapazitäten für die Schweiz resultieren. Technische Gründe können die Einspeisung erneuerbarer Energien und die Vermeidung von Netzengpässen sein. Bei den wirtschaftlichen Gründen kommen die Reduktion von Redispatchkosten in Nachbarstaaten zum Tragen. Zu den politischen Gründen könnte gehören, dass die EU die Zusammenarbeit mit der Schweiz im Strombereich einschränkt, auch wenn das für sie ebenfalls nicht vorteilhaft ist. Das Szenario MARKTKOPPLUNG stellt eine Situation mit Stromabkommen dar. Aufgrund der weiter oben aufgeführten Gründe ist unklar, inwiefern eine für die Schweiz vorteilhafte technische Kooperation bei einem Scheitern des Abkommens noch möglich ist, und welche Grenzkapazitäten aus dieser Kooperation resultieren könnten. Die Studie quantifiziert diese Unsicherheit: ohne Stromabkommen wird die Schweiz sich in einer Lage wiederfinden, die sich je nach Erfolg der technischen Kooperation irgendwo zwischen den Szenarien KEINE KOOPERATION und MARKTKOPPLUNG befinden würde. Auf jeden Fall bietet eine technische Kooperation durch privatrechtliche Verträge eine deutlich geringere Rechtssicherheit als ein Stromabkommen.

Laut Studie kann das Stromabkommen die Handelsgewinne steigern und die Energiesystemkosten senken. So könnten mit dem Stromabkommen (MARKTKOPPLUNG) im Zeitraum 2030 bis 2050 potenziell zusätzliche Handelsgewinne im Strombereich

⁵⁷⁷ Ecoplan im Auftrag des BFE (14.05.2025): Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Volkswirtschaftliche Auswirkungen. Abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromabkommen Schweiz – EU.

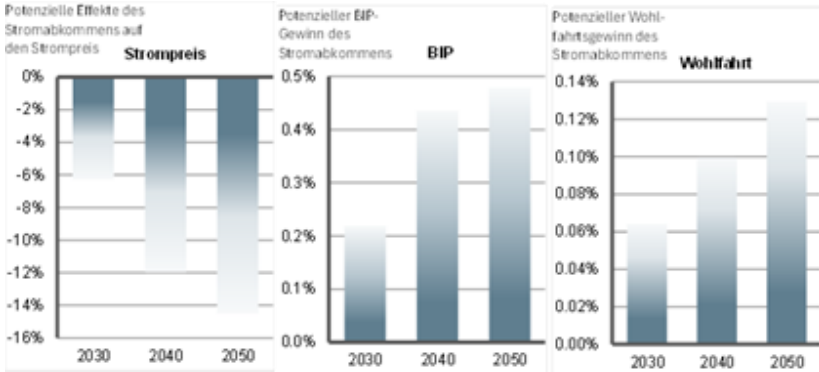
im Umfang von jährlich rund 0.5 bis 1.2 Milliarden Franken erzielt werden. Dies im Vergleich zu einem Szenario KEINE KOOPERATION. Ohne völkerrechtliche Absicherung der Grenzkapazitäten muss die Schweiz zudem mit höheren Stromsystemkosten rechnen. Stellt man diese in Form von zusätzlicher Stromproduktion im Inland dar, so könnten bis ins Jahr 2050 zusätzliche heimische Kraftwerke zur Produktion von Winterstrom mit jährlichen Kosten in der Grössenordnung von bis zu rund einer Milliarde Franken notwendig werden, um eine dem Szenario MARKTANPASSUNG äquivalente Versorgungslage zu erreichen. Dies zusätzlich zum Ausbau der erneuerbaren Energien und der Wasserkraft gemäss geltenden gesetzlichen Zielen nach dem Bundesgesetz für eine sichere Versorgung mit erneuerbaren Energien, der in beiden Szenarien umgesetzt wird. Ob sich diese Umsetzung realisieren wird, ist unsicher.

2.11.9.3.2 Auswirkungen auf Strompreise, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Wohlfahrt

Dank der Absicherung der Grenzkapazitäten führt das Stromabkommen in der Schweiz in der Tendenz zu tieferen Strompreisen, sofern mit einem Stromabkommen vor allem die Import-Grenzkapazitäten höher liegen als ohne Stromabkommen. So würden im Szenario MARKTANPASSUNG beispielsweise im Jahr 2050 die Strompreise um rund 14 Prozent niedriger liegen als im Extremszenario KEINE KOOPERATION. Mit den tieferen Strompreisen würde sich auch das BIP erhöhen – also die Wirtschaftsaktivität.

Tiefere Strompreise erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und verbessern die Kaufkraft der Haushalte, was für ein höheres BIP verantwortlich ist. Auch auf die Wohlfahrt zeigen sich leicht positive Auswirkungen, wie Abbildung 1 entnommen werden kann.

Abbildung 2.11.9.3.2 (1): Potenzielle Auswirkungen des Stromabkommens auf Strompreise, BIP und Wohlfahrt



Lesehilfe: Es ist unsicher, mit welchen Grenzkapazitäten die Schweiz ohne Stromabkommen mit oder ohne technische Kooperation rechnen könnte. Daher ist auch unsicher, wie hoch der potenzielle Nutzen mittels Stromabkommen und den damit abgesicherten Grenzkapazitäten ist. Der Farbverlauf der Abbildung illustriert diese Unsicherheit.⁵⁷⁸

2.11.9.3.3 Auswirkungen auf Endverbraucher

Von potenziell tieferen Strompreisen würden Firmen und Haushalte profitieren. So könnte das Stromabkommen die Wettbewerbsfähigkeit sichern und stärken. Laut Berechnungen liegt der Bruttoproduktionswert bei hohen Grenzkapazitäten (gemäss dem Szenario MARKTKOPPLUNG) im Jahr 2050 bei den stromintensiven Sektoren um rund 2 Prozent höher als bei eingeschränkten Grenzkapazitäten (gemäss dem Szenario KEINE KOOPERATION). Auch Haushalte profitieren leicht. Potenziell tiefere Strompreise und höhere Wirtschaftsaktivität führen zu leicht höheren Löhnen und in der Tendenz zu einer höheren Beschäftigung.

Die bisher insbesondere unter Ziff. 2.11.9.3.1 und 2.11.9.3.2 beschriebenen Effekte beziehen sich auf quantitative Analysen⁵⁷⁹. Diese beziffern allein die Auswirkungen der völkerrechtlichen Absicherung der Grenzkapazitäten. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der anderen Massnahmen des Stromabkommens können nicht belastbar quantifiziert werden. Neben der Absicherung der Grenzkapazitäten können jedoch auch der Zugang zum EU-Strombinnenmarkt, die Einbindung in die Mechanismen zur Vergabe der grenzüberschreitenden Kapazitäten (Kapazitätsallokation), der Zugang zu Regelenergieplattformen sowie die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher die Endverbraucherpreise für Strom senken. Im gekoppelten EU-Strombinnenmarkt werden die Grenzkapazitäten heute anhand einheitlicher Regeln berechnet und implizit an die optimalen Marktangebote zugeteilt. Dies reduziert Transaktionskosten und Risiken im Stromhandel und erhöht die ökonomische Effizienz des Stromsystems. Die Teilnahme an den Regelenergiemärkten reduziert die Beschaffungskosten für die Swissgrid, ermöglicht den Schweizer Stromhändlern Handelsopportunitäten und verringert das Risiko von Instabilität im Stromnetz. Entsprechend fallen Folgekosten für Eingriffe in den operativen Netzbetrieb, Netzverstärkungen und Netzausbauten in der Tendenz geringer aus. Auch sinkt der Bedarf für die Bereitstellung von Regelenergie für die Regelzone Schweiz. Dies dürfte sich im Vergleich zu einer Situation ohne Stromabkommen für die Konsumenten in einer Reduktion der Höhe des Energieteils und der Übertragungsnetzkosten auf der Stromrechnung niederschlagen.

Die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit Möglichkeit zum Verbleib in der Grundversorgung fördert den Wettbewerb und gibt den Stromlieferanten Effizienzanreize. Es ist weiterhin eine regulierte Grundversorgung in weitgehender Anlehnung an das Bundesgesetz für eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vorgesehen. Sowohl bei den Mindestanteilen als auch beim Standardstromprodukt entfällt die Vorgabe hinsichtlich der inländischen Herkunft der

⁵⁷⁸ Abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromabkommen Schweiz – EU.

⁵⁷⁹ Abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromabkommen Schweiz – EU.

Energie. Der Schwellenwert für die regulierte Grundversorgung wird auf einen Jahresverbrauch pro Verbrauchsstätte von 50 MWh gesenkt. Aufgrund der Möglichkeit für die Verbraucher, den Anbieter zu wechseln, werden heutige regionale Strompreisunterschiede über die Marktangebote reduziert, und es kann aufgrund des stärkeren Wettbewerbs ein Druck auf die Preise entstehen. Davon können v.a. die KMU und die Haushalte profitieren, die bislang in der Grundversorgung beim lokalen Energieversorger gebunden waren. Allerdings dürfte bei den kleineren Kunden eine begrenzte Wechselbereitschaft bestehen. Insgesamt dürfte die Strommarktöffnung zwar positive Effekte auf Preise und Vielfalt des Angebotes haben. Die zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteile könnten aber eher gering ausfallen. Profitieren könnten am ehesten wechselwillige Kleinbetriebe sowie Haushalte in derzeit teuren Versorgungsgebieten. Bei den Grosskunden entfällt oberhalb von 50 MWh ein Grundversorgungsangebot. Sie können sich über eine strukturierte Beschaffung gegen Marktpreisschwankungen schützen.

Auch künftig sind geo- oder energiepolitische Verwerfungen mit temporär stark steigenden Strompreisen nicht auszuschliessen. Um die Auswirkungen solcher Perioden auf den Strommarkt und die Endverbraucher zu lindern, werden die Grundversorger analog zum aktuell geltenden StromVG zu einer strukturierten Beschaffung und einer Absicherung gegenüber Marktpreisschwankungen verpflichtet. Zudem sichern die weitgehende Kostenregulierung, die Preisfixierung für ein Jahr und die Vorgaben an die Nutzung des eigenerzeugten Stroms in der Grundversorgung ein attraktives Angebot ab, speziell wenn es eine relevante Eigenerzeugung gibt. Darüber hinaus wird der Bundesrat ermächtigt, Vorgaben für das Risikomanagement für die Lieferanten im Markt zu treffen.

2.11.9.3.4 Auswirkungen auf die Strombranche

Das Stromabkommen ermöglicht insbesondere den Betreibern von Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken zusätzliche Handelsgewinne (siehe Ziff. 2.11.9.3.1). Eine gegenseitige Anerkennung von HKN aufgrund eines Stromabkommens kann zudem Mehreinnahmen durch HKN-Exporte in die EU ermöglichen und zu positiven Effekten in Form einer höheren Produzentenrente für die Schweizer Produzenten von erneuerbarem Strom führen. Allerdings geht das Stromabkommen auch mit dem Wegfall des Pflichtanteils an einheimischem Strom in der Grundversorgung einher. Dies könnte die Preise von Schweizer HKN senken. Die gesamthaften Auswirkungen des Stromabkommens auf das Preisniveau der Schweizer HKN sind somit unsicher.

Mit Inkrafttreten des Stromabkommens werden die noch bestehenden Einspeisevorränge für Strom aus langfristigen Verträgen (Long Term Contracts, LTCs) zwischen französischen und schweizerischen Stromproduzenten sowie Händlern abgeschafft. Diese Verträge profitieren von einer Reservierung von grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten und gewähren den Vertragsinhabern einen Vorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern. Die Abschaffung dieser Einspeisevorränge ermöglicht den Übertragungsnetzbetreibern, Engpasserlöse zu generieren, die zur Senkung der Netzkosten und somit zur Reduktion der Strompreise für Endverbraucher beitragen können. Die Vermeidung von Marktverzerrungen kann zudem anderen Marktteilnehmern Chancen eröffnen. Die Abschaffung der Einspeisevorränge für LTC bedeutet höhere

Kosten für LTC-Halter, da sie ihre bisherige Besserstellung verlieren. Im Stromabkommen ist jedoch eine finanzielle Entschädigung der LTC-Halter während einer Übergangsfrist von sieben Jahren ab Inkrafttreten vorgesehen. Wasserkraftwerke an der Schweizer Grenze mit bestehenden und geringfügigen Einspeisevorrängen unter 65 MW können diese während einer Übergangsfrist von 15 Jahren ab Inkrafttreten beibehalten. Im Anschluss entfallen die Vorränge, was teilweise zu Anpassungsbedarf in bilateralen Staatsverträgen und den Konzessionen der entsprechenden Kraftwerke führt.

Die europäischen Vorschriften im Zusammenhang mit der Entflechtung von Verteilernetzbetreibern gehen weiter als das Schweizer Recht (siehe auch «Auswirkungen auf die Kantone sowie Städte» unter Ziff. 2.11.9.2). Die weitergehende Entflechtung von VNB dürfte im Rahmen eines Stromabkommens mit der EU tendenziell positive Effekte auf den Wettbewerb und die Effizienz ausüben, aber gleichzeitig zu einmaligen Transformationskosten sowie allfällig verminderten Synergien bei den betroffenen Unternehmen führen. Insgesamt dürfte die Entflechtung von VNB zu geringen volkswirtschaftlichen Auswirkungen führen, auch weil nur eine geringe Zahl der VNB betroffen ist.

Die Schweiz hat sich unter dem Pariser Klimaübereinkommen⁵⁸⁰ völkerrechtlich zu Netto-Null-Treibhausgasemissionen im Jahr 2050 verpflichtet. Dies bedeutet eine umfassende Transformation des Energiesystems. So muss die erneuerbare Erzeugungskapazität in der Schweiz massiv zugebaut werden. Der Anteil von Strom am Endenergieverbrauch wird gemäss Energieperspektiven 2050+ von heute 26 Prozent längerfristig auf ungefähr 45 Prozent steigen. Insbesondere beim Wärmebedarf von Haushalten und im Strassenverkehr ist eine weitgehende Elektrifizierung des Energiebedarfs notwendig. Die Wichtigkeit der Strombranche nimmt entsprechend zu, und im Schweizer Energiesektor ist aufgrund der Dekarbonisierung mit positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen⁵⁸¹. Das Stromabkommen schafft mit der Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher ein breiteres Feld für Produkt- und Prozessinnovationen, sowie die Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen. Die Marktöffnung bringt entsprechend für die Strombranche mehr Wettbewerb und einen gesteigerten Effizienzdruck. Die kumulierten Beschäftigungseffekte des Stromabkommens für die Strombranche sind schwer zu bestimmen. Sie entfalten sich jedoch in einem sehr dynamischen Marktumfeld.

Die Regulierungskosten für die Strombranche fallen vor allem aufgrund der Umsetzung der weiterreichenden Entflechtung an. Zudem gibt es relevante Anpassungskosten bei den Prozessen aufgrund der Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher und der Harmonisierung mit den Vorschriften der EU im Bereich Marktintegrität und Transparenz bzw. den Anpassungen beim BATE. Diese Umsetzungskosten entstehen vor allem während der Einführung der Strommarktöffnung.

⁵⁸⁰ SR 0.814.012

⁵⁸¹ Bericht des Bundesrates (2023): Arbeitsplatzpotenzial durch Förderung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz. In Erfüllung des Postulates 19.3562 Nadine Masshardt vom 6. Juni 2019.

Aufgrund des aktuellen Fachkräftemangels in der Strombranche und der Ausgestaltung der Marktöffnung mit einer regulierten Grundversorgung ist nicht davon auszugehen, dass grosse negative Auswirkungen auf das Personal der Stromwirtschaft eintreten. Falls dies dennoch der Fall sein wird, trifft der Bundesrat geeignete Gegenmassnahmen.

2.11.9.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher führt grundsätzlich zu einem dynamischeren Umfeld, aus der sich neue Herausforderungen aber auch Chancen sowohl für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher wie auch für die Beschäftigten in der Strombranche ergeben. Diese können vor allem von der Dynamik neuer Marktideen profitieren. Die Innovationen aus der Strommarktöffnung tragen zu einer besseren gesellschaftlichen Integration der erneuerbaren Energien bei.

2.11.9.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Umwelteffekte des Stromabkommens ergeben sich vor allem aufgrund der zu erwartenden Steigerung der Effizienz des Stromsystems sowie der völkerrechtlichen Absicherung der Grenzkapazitäten, die den notwendigen Ausbau der Energieinfrastruktur während der Transition zu Netto-Null-Emissionen gegenüber einem Szenario ohne Stromabkommen reduzieren könnte (s. Ziff. 2.11.9.3«Auswirkungen auf die Volkswirtschaft»). Allgemein stärkt das Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU die Versorgungssicherheit und unterstützt damit die Elektrifizierung und Dekarbonisierung der Schweiz. Die Äquivalenz des Schweizer Umweltrechts mit dem im Stromabkommen aufgeführten EU-Umweltrecht im Strombereich ist aktuell gegeben. Es gibt keinen Anpassungsbedarf im Schweizer Umweltrecht auf Gesetzesstufe. Deswegen ergeben sich daraus keine nennenswerten Auswirkungen auf die Schweiz.

2.11.9.6 Andere Auswirkungen

Die Schweiz ist auf die technische Einbindung ins europäische Stromsystem angewiesen. Swissgrid steht dazu als Betreiberin des Übertragungsnetzes in engem Austausch mit den Betreibergesellschaften der Nachbarstaaten. Dabei stösst die Swissgrid aufgrund der mangelnden Integration der Schweiz in den EU-Strombinnenmarkt immer häufiger auf Widerstand seitens der EU. Mit dem Stromabkommen werden die entsprechenden Rahmenbedingungen für eine bessere technische Einbindung geschaffen.

2.11.10 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.11.10.1 Verfassungsmässigkeit des Abkommens

Das Stromabkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG;

Art. 7a Abs. 1 RVOG). Beim Stromabkommen handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Insbesondere gestatten die Artikel 24 StromVG, Artikel 54 EnG und Artikel 45 E-BATE dem Bundesrat nur, Verträge von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG abzuschliessen, bzw. solche, die nicht dem Referendum unterliegen. Zudem erfordert die Umsetzung des Stromabkommens den Erlass von Bundesgesetzen. Das Stromabkommen ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.11.10.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

2.11.10.2.1 Zuständigkeit

Die Änderungen im StromVG umfassen insbesondere Vorgaben zur Öffnung des Elektrizitätsmarktes für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die Ausgestaltung der Grundversorgung, die Einspeisevorränge bei Grenzkapazitäten im Zusammenhang mit Langfristbezugsverträgen (LTC-Vorränge), die Entflechtung der Netzbetreiber, die EU-konforme Ausgestaltung der nationalen Netzgesellschaft, die Angemessenheit der Ressourcen und die Energiereserve. Diese Gesetzesbestimmungen stützen sich in erster Linie auf Artikel 91 Absatz 1 BV, welcher dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie verleiht. In den beiden Sachbereichen kann der Bundesgesetzgeber alle Fragen regeln, die einen Bezug dazu haben. Er kann namentlich die Übertragung monopolisieren, Tarifvorschriften erlassen, Regelungen betreffend Unternehmungen der Elektrizitätswirtschaft aufstellen, ein Netzzugangsrecht verankern sowie Massnahmen betreffend Versorgungssicherheit, wie Anschluss- und Lieferpflichten, vorsehen⁵⁸². Die Vorgaben zur Grundversorgung (Registrierungspflicht für Lieferanten, Vergleichsinstrumente, Monitoring, Ersatzversorgung und Schlichtung) stützen sich zudem auf Artikel 97 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz einräumt, Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu treffen. Für die Änderung der Vorgaben zur Energiereserve dient ferner Artikel 102 Absatz 1 BV über die wirtschaftliche Landesversorgung als Grundlage.

Die im EnG vorgesehenen Anpassungen zur Abnahme- und Vergütungspflicht sowie die Anpassung der Förderungen stützen sich auf die Verfassungsbestimmungen zur Energiepolitik (Art. 89 Abs. 2 und 3 BV), zum Transport von Energie (Art. 91 Abs. 1 BV) und zum Umweltschutz (Art. 74 Abs. 1 und 2 BV).⁵⁸³

Die Änderungen des BATE stützen sich in erster Linie auf Artikel 91 Absatz 1 BV. Des Weiteren dient auch Artikel 95 Absatz 1 BV als Grundlage, womit dem Bund die

⁵⁸² René Schaffhauser in: Ehrenzeller et al., St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung (2023), Rz. 3 zu Art. 91; Riccardo Jagmetti, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VII Energierecht, § 6, N 6111, Basel 2005.

⁵⁸³ Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, BBl 2013 7561, hier 7740–7742.

Kompetenz übertragen wird, Vorschriften über die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit zu erlassen sowie Artikel 96 BV, der dem Bund erlaubt, Vorgaben zur Wettbewerbspolitik zu treffen. Artikel 101 BV bildet schliesslich die verfassungsrechtliche Grundlage in Bezug auf die grenzüberschreitenden Auswirkungen der im BATE vorgesehenen Regelungen.

2.11.10.2.2 Vereinbarkeit mit Grundrechten

Die Vorlage wahrt die verfassungsmässigen Grundrechte, insbesondere die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Sie enthält keine Vorschriften, die sich gegen den Wettbewerb richten, wie dies etwa bei wirtschafts- oder standespolitischen Massnahmen der Fall ist. Die im StromVG vorgesehenen Änderungen stehen vielmehr im Interesse der freien Gestaltung der Geschäftsbeziehungen, so namentlich die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher und die Entflechtungsmassnahmen. Die Energiereserve spielt sich ausserhalb des Marktgeschehens ab. Auf die (reguläre) Stromproduktion zeitigt sie keinerlei Einfluss. Zu einem Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit käme es erst dann, wenn das UVEK den Betreiber eines Reservekraftwerks, einer Notstromgruppe oder einer WKK-Anlage zur Teilnahme an der Energiereserve verpflichten würde. Dieser allfällige Grundrechtseingriff wäre im Lichte von Artikel 36 BV zulässig⁵⁸⁴.

Auch die Rechtsgleichheit bleibt vorliegend gewahrt. Die vorgenommenen Differenzierungen sind alle sachlich begründet. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung der Marktöffnung. Dass die Grundversorgung in Zukunft nur noch den kleineren Endverbrauchern (Jahresverbrauch von weniger als 50 MWh) offensteht, begründet sich mit dem erhöhten Schutzbedarf, insbesondere der Haushaltskunden, und entspricht im Übrigen auch den Vorgaben des EU-Rechts.

2.11.10.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Elektrizität gilt im Welthandelsrecht als gewöhnliche Handelsware. Die Prinzipien des Abkommens vom 15. April 1994⁵⁸⁵ zur Errichtung der Welthandelsorganisation bzw. des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30. Oktober 1947⁵⁸⁶ (GATT) finden somit auch auf den Stromhandel Anwendung. Aufgaben mit Dienstleistungscharakter unterstehen dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen⁵⁸⁷. Der Umgang mit staatlichen Beihilfen wiederum richtet sich nach dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen⁵⁸⁸ (SCM) und die Einführung von technischen Vorschriften und Standards unterliegen den Bestimmungen des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse⁵⁸⁹ (TBT). Im Verhältnis zur EU sowie zu den EFTA-Staaten sind überdies das Abkommen vom 22. Juli

⁵⁸⁴ Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft vom 1. März 2024 zur Änderung des Stromversorgungsgesetzes, BBl 2024 710, Kap. 7.1.2.

⁵⁸⁵ SR 0.632.20

⁵⁸⁶ SR 0.632.21

⁵⁸⁷ SR 0.632.20, Anhang 1B

⁵⁸⁸ SR 0.632.20, Anhang 1A.13

⁵⁸⁹ SR 0.632.20, Anhang 1A.6

1972⁵⁹⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu beachten.

Aus diesen Abkommen lässt sich für die Schweiz kein Zugang zum Strombinnenmarkt der EU ableiten, da sie namentlich keine Vorgaben über den grenzüberschreitenden Netzzugang oder die Teilnahme an der EU-Marktkopplung enthalten. Solche Bestimmungen finden sich in spezifischen EU-Rechtsakten, die nun aufgrund des Stromabkommens im entsprechenden Umfang auch für die Schweiz gelten werden.

Auch mit dem revidierten Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen)⁵⁹¹ ist das Stromabkommen vereinbar. Das Stromabkommen findet nur im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten, nicht aber im Verhältnis zu den EFTA-Staaten Anwendung.

Um weiterhin möglichst einheitliche Regeln zwischen den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wird eine Anpassung des EFTA-Übereinkommens an das Stromabkommen Schweiz-EU zu prüfen sein.

Das Stromabkommen und die Vorentwürfe für die Umsetzungsgesetzgebung tragen den bestehenden internationalen Verpflichtungen Rechnung. Im Sinne des internationalen Handelsrechts steht insbesondere die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher.

Bei der Zuteilung von Kapazitäten im grenzüberschreitenden Übertragungsnetz wurden bisher gewissen Lieferungen ein Vorrang eingeräumt (Art. 17 Abs. 2 StromVG). Dies betrifft zum einen die Lieferungen aus internationalen Bezugs- und Lieferverträgen, die vor dem 31. Oktober 2002 abgeschlossen worden sind und zum anderen Lieferungen aus Grenzwasserkraftwerken, soweit die grenzüberschreitende Übertragung zur Sicherstellung der jeweiligen Hoheitsanteile nötig ist. In Umsetzung des Stromabkommens⁵⁹² fallen diese Vorränge nun dahin, mit Ausnahme der Lieferungen aus Grenzwasserkraftwerken mit einer Kapazitätsreservierung von maximal 65 MW. Infolge dieser Änderung muss das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Ausbau der Wasserkräfte bei Emosson vom 23. August 1963 entsprechend angepasst werden.

2.11.10.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

⁵⁹⁰ SR 0.632.401

⁵⁹¹ SR 0.632.31

⁵⁹² Annex II Section B und C

Das Stromabkommen enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen und erfordert für seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrages ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen (siehe aber die Varianten in Ziff. 4.1). Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziff. 4.3.

2.11.10.5 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung vorgesehen.

2.11.10.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

2.11.10.6.1 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden keine Ausgaben, die über einem der Schwellenwerte liegen geschaffen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

2.11.10.6.2 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Vorlage werden keine neuen Subventionsbestimmungen geschaffen. Im Gegenteil, es werden Fehlanreize bei bestehenden Unterstützungen eliminiert.

2.11.10.6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die dem Bundesrat übertragenen Rechtsetzungsbefugnisse beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert.

Die Delegationen, die im StromVG vorgesehen sind, betreffen die Stromlieferverträge (Art. 4c Abs. 2), den Lieferantenwechsel (Art. 4d Abs. 3), die Grundversorgung (Art. 6 Abs. 5), die Tarifgestaltung und Rechnungsstellung (Art. 7 Abs. 4), die Mindestanteile an erneuerbarer Energie (Art. 7a Abs. 3), die Ersatzversorgung (Art. 7c Abs. 2), den Abruf der Energiereserve (Art. 8^{bquarter} Abs. 4), die Mehrjahrespläne (Art. 9d Abs. 3), die Entflechtungsvorgaben (Art. 10 Abs. 4 und 5), die Information und Rechnungsstellung (Art. 12 Abs. 3), die nationale Netzgesellschaft (Art. 18 Abs. 8), das Monitoring (Art. 22b Abs. 4) und das Vergleichsinstrument (Art. 23a Abs. 2).

Im BATE betreffen die Delegationen die bestehende Bestimmung zur Übermittlung von Informationen an die ElCom (Art. 12 Abs. 11) sowie die Umsetzung der Pflichten und der Verbote nach der Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 (Art. 20a Abs. 2).

Im EnG werden keine neuen Delegationsbestimmungen vorgesehen.

2.11.10.7 Datenschutz

In Artikel 25 Absatz 1 wird der Kreis der Auskunftspflichtigen um die Betreiber von Strombörsen und die Ombudsstelle erweitert. Bei den betroffenen Daten handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Daten im Sinne von Artikel 5 Buchstabe c DSGVO.

Eine weitere Pflicht zur Lieferung von Daten ergibt sich aus der Registrierungspflicht für Lieferanten nach Artikel 4*b* StromVG. Von dieser Regelung sind lediglich die Daten juristischer Personen betroffen (Art. 57*r* RVOG).

Im BATE wird die Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung (Art. 24 Abs. 1) ergänzt. Die ElCom kann gestützt darauf neu auch alle Daten bearbeiten, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben aus der REMIT-Verordnung benötigt. Dies umfasst auch die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten und besonders schützenswerter Daten juristischer Personen. Im Übrigen kann auf die Botschaft vom 29. November 2023⁵⁹³ verwiesen werden.

⁵⁹³ BBI 2023 2864, Kap. 7.5

2.12 Lebensmittelsicherheit

2.12.1 Zusammenfassung

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999⁵⁹⁴ (nachfolgend *Landwirtschaftsabkommen*) regelt den Handel mit Agrarerzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU. Die EU ist bei den Agrarerzeugnissen die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Im Jahr 2023 gingen 50% der Exporte in die EU, 74% der Importe stammten aus der EU. Allerdings werden wesentliche Bereiche dieses Handels – wie namentlich die nichttierischen Lebensmittel – vom Landwirtschaftsabkommen bisher nicht erfasst.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit war es daher das Ziel des Bundesrates, das Landwirtschaftsabkommen um diesen Bereich zu erweitern. Damit soll mittels Anwendung derselben Rechtsvorschriften ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum mit der EU geschaffen werden, der alle pflanzengesundheitsrelevanten, veterinär- und lebensmittelrechtlichen Aspekte entlang der Lebensmittelkette umfasst. Der gemeinsame Lebensmittelsicherheitsraum zielt einerseits darauf ab, den Verbraucherschutz zu stärken, so zum Beispiel durch die Beteiligung der Schweiz an den Warnsystemen der EU und an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA. Andererseits wird die Binnenmarktbeteiligung im Lebensmittelbereich für Schweizer Produzentinnen und Produzenten durch einen umfassenden Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse weiter erleichtert und deckt neu auch nicht-tierische Lebensmittel sowie Pflanzenschutzmittel ab. Ausnahmen verhindern eine Senkung der in der Schweiz geltenden Standards, insbesondere in den Bereichen des Tierschutzes und der neuen Technologien in der Lebensmittelproduktion (hinsichtlich gentechnisch veränderter Organismen). Auch eine Harmonisierung der Agrarpolitiken bleibt ausgeschlossen. In diesen Bereichen bleibt die Schweiz weiterhin eigenständig.

Im Verlauf der Verhandlungen sind die Parteien übereingekommen, das Landwirtschaftsabkommen in zwei Teile zu gliedern: Einen sogenannten Agrarteil (s. Ziff. 2.7) und einen Teil «Lebensmittelsicherheit», der durch ein Protokoll zum Landwirtschaftsabkommen zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums (nachstehend *Protokoll zur Lebensmittelsicherheit*) geregelt wird.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Weiterentwicklungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit und der dazugehörigen Umsetzungsgesetzgebung.

2.12.2 Ausgangslage

Zwischen der Schweiz und der EU werden jedes Jahr Agrarprodukte und Lebensmittel im Wert von über 16 Milliarden Franken gehandelt. Die EU ist auch bei den Agrarerzeugnissen die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Im Jahr 2023 gingen 50 % der Exporte in die EU, 74 % der Importe stammten aus der EU. Leider kommt es auch bei Lebensmitteln immer wieder zu Fälschungen oder Betrug und es gelangen nicht

⁵⁹⁴ SR 0.916.026.81

sichere, gesundheitsgefährdende Produkte auf den Markt. Um die Sicherheit von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln langfristig zu gewährleisten und die Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschungen und Betrug zu schützen, ist es ein Anliegen für die Schweiz, im Bereich der Lebensmittelsicherheit enger mit der EU zusammenzuarbeiten. Über die gesamte Lebensmittelkette soll ein umfassender gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum geschaffen werden.

Der Begriff der Lebensmittelkette umfasst dabei die rechtlichen Aspekte hinsichtlich Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Futtermittel, Saatgut und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Die auf der Basis des Landwirtschaftsabkommens bereits bestehende enge Zusammenarbeit in den Bereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel und Saatgut sowie im gemeinsamen Veterinärraum betreffend den Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen einschliesslich Lebensmittel tierischer Herkunft soll weitergeführt und gestärkt werden. Die Bereiche Pflanzenschutzmittel und nichttierische Lebensmittel kommen neu dazu. Das erweiterte Abkommen deckt damit den überwiegenden Teil des Handels mit Agrargütern mit der EU ab. Die erleichterte Binnenmarkteteiligung für die Schweizer Lebensmittelproduzentinnen und -produzenten und die engere Zusammenarbeit bei neuartigen Lebensmitteln stärken den Standort Schweiz.

2.12.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

2.12.3.1 Zielsetzung

Die Schweiz und die EU hatten bereits 2008 Verhandlungen für eine engere Zusammenarbeit unter anderem im Bereich der Lebensmittelsicherheit aufgenommen. Diese Verhandlungen konnten nie abgeschlossen werden. Im Rahmen der exploratorischen Gespräche (s. Ziff. 1.3.1) kamen die Schweiz und die EU zum Schluss, die Verhandlungen zur Erweiterung des Landwirtschaftsabkommens im Bereich Lebensmittelsicherheit wieder aufzunehmen. Dabei sollten die neuen institutionellen Elemente auch im Landwirtschaftsabkommen verankert werden.

Die Verhandlungsziele der Schweiz wurden im Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 festgelegt: Im Bereich Lebensmittelsicherheit strebte die Schweiz eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Landwirtschaftsabkommens auf die gesamte Lebensmittelkette an. Die Ausweitung zielte darauf ab, den Verbraucherschutz zu stärken und den Marktzugang durch einen umfassenden Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse zu verbessern.

Die Ziele sahen weiter vor, dass die bestehenden Ausnahmen des Landwirtschaftsabkommens – unter anderem das Verbot von gentechnisch verändertem Saatgut und das Tiertransitverbot – erhalten bleiben. Neue Ausnahmen zur Absicherung der Schweizer Standards, insbesondere im Bereich des Tierschutzes und der neuen Technologien in der Lebensmittelproduktion, sollten im Abkommen verankert werden. Gleichzeitig sollten die neuen institutionellen Elemente für den Bereich Lebensmittelsicherheit in das Abkommen integriert werden.

Weiter zielte die Schweiz darauf ab, Zugang zu den relevanten Komitees und Arbeitsgruppen der EU, ihren Warnsystemen (u. a. Täuschungsschutz, Schnellwarnsystem

für Lebens- und Futtermittel RASFF) und zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA⁵⁹⁵) zu erhalten. Die Schweiz war bereit, sich am Budget der Plattformen zu beteiligen, zu denen sie Zugang erhält, einschliesslich der EFSA und des Warn- und Kooperationsnetzes. Diese finanzielle Beteiligung sollte angemessen sein und insbesondere die Grösse der Schweizer Wirtschaft widerspiegeln. Schweizer Lebensmittelproduzentinnen und -produzenten sollen von einer erleichterten Beteiligung am EU-Binnenmarkt profitieren (und EU-Produzentinnen und Produzenten umgekehrt am Schweizer Markt) und die Zusammenarbeit bei der Zulassung von neuartigen Lebensmitteln sollte gestärkt werden. Unternehmen, die ihre Produkte in der Schweiz und in der EU in Verkehr bringen, profitieren, weil sie sowohl in der Schweiz als auch in der EU jederzeit den gleichen Regelungen unterstellt sind. Damit erübrigen sich zum Beispiel Anpassungen der Verpackungen oder an der Rezeptur.

2.12.3.2 Verhandlungsverlauf

Die Verhandlungen mit der EU wurden am 21. März 2024 aufgenommen. Insgesamt fanden elf formelle Verhandlungsrunden sowie zahlreiche Treffen auf technischer Ebene statt. Über das grundsätzliche Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums und das aufgrund des erweiterten Geltungsbereichs des Abkommens darin zu integrierende EU-Recht erreichten die Parteien rasch Einigkeit. Mehr Zeit nahmen Fragen zur Struktur des künftigen Abkommens sowie zur Ausgestaltung der neuen institutionellen Elemente in Anspruch.

Im Ergebnis einigten sich die Parteien auf ein Protokoll zur Lebensmittelsicherheit zum bestehenden Landwirtschaftsabkommen. Es beinhaltet die Grundsätze zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums, die neuen institutionellen Bestimmungen sowie, in einem Anhang I, die Auflistung der im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum anwendbaren EU-Rechtsakte.

Das bestehende Landwirtschaftsabkommen enthält heute mit den Anhängen 4 (Pflanzengesundheit), 5 (Futtermittel), 6 (Saatgut) und 11 (Veterinärnahrung) Bereiche, die künftig im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit geregelt werden. Bislang kommt bei diesen Anhängen bei der Rechtsübernahme die sogenannte Äquivalenzmethode (s. Ziff. 2.1.5.2.2) zur Anwendung. Das heisst, dass die Schweiz zum in diesen Anhängen aufgeführten EU-Recht äquivalentes Schweizer Recht erlässt, mit welchem der-selbe Zweck und die gleiche Wirkung erreicht wird. Angesichts der Zielsetzung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums, in dem jederzeit dieselben Regeln gelten sollen, wurde die dynamische Rechtsübernahme im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nach der sogenannten Integrationsmethode (s. Ziff. 2.1.5.2.2) ausgestaltet. Neu werden die für den gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum einschlägigen EU-Rechtsakte mit ihrer Integration in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit direkt anwendbar, sofern sie hinreichend konkret sind. Müssen einzelne ihrer Bestimmungen für die Anwendung im Einzelfall konkretisiert werden, ist nach wie vor der Erlass von Detailregelungen im innerstaatlichen Recht nötig. Die Integration von EU-Rechtsakten in den Anhang I erfordert wie bisher einen Beschluss des Gemischten Ausschusses, dem die Schweiz und die EU zustimmen müssen.

⁵⁹⁵ Siehe www.efsa.europa.eu.

Zum ausgehandelten Protokoll zur Lebensmittelsicherheit gehören nebst den bereits bestehenden Bereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel, Saatgut und dem Veterinärbereich betreffend den Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen einschliesslich Lebensmittel tierischer Herkunft neu auch der Handel mit nichttierischen Lebensmitteln und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Die Schweiz erhält den gewünschten Zugang zur EFSA und den relevanten Netzwerken der EU. Ebenso wird die Schweiz in das Zulassungssystem für Pflanzenschutzmittel der EU involviert. Dabei konnten bisherige Ausnahmen aus dem bestehenden Landwirtschaftsabkommen abgesichert und neue Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme insbesondere im Bereich Tierschutz und der neuen Technologien in der Lebensmittelproduktion vereinbart werden, die eine Senkung der Schweizer Standards verhindern. Das Verhandlungsergebnis entspricht den Schweizer Verhandlungszielen gemäss dem Mandat vom 8. März 2024.

2.12.4 Vorverfahren

Die Arbeiten basierten zu Beginn auf der Annahme, dass im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit weiterhin die Äquivalenzmethode (s. Ziff. 2.12.3.2) gelten würde. Bei der Äquivalenzmethode erlässt die Schweiz in ihrer Rechtsordnung Bestimmungen oder behält solche bei, um das Ergebnis zu erreichen, das durch die in das Abkommen integrierten EU-Rechtsakte erzielt werden soll, vorbehaltlich der vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Anpassungen. Bei einer Beibehaltung der Äquivalenzmethode hätte auch die bestehende Rechtspraxis fortgeführt werden können. Grössere Gesetzesanpassungen waren nicht angedacht, weshalb im Bereich Lebensmittelsicherheit auf eine Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) verzichtet wurde.

In den Verhandlungen verständigten sich die Parteien in der Folge darauf, die dynamische Rechtsübernahme im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nach der Integrationsmethode auszugestalten (s. Ziff. 2.12.3.2). Die EU-Rechtsakte werden mit ihrer Integration in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses für Lebensmittelsicherheit Teil der schweizerischen Rechtsordnung und können direkt von den rechtsanwendenden Behörden angewendet werden, sofern die Bestimmungen hinreichend konkret sind. Damit wird sichergestellt, dass im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum grundsätzlich die gleichen Regeln gelten. Angesichts der künftigen direkten Anwendung der ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit aufgenommenen EU-Rechtsakte erweist sich eine Revision der folgenden Gesetze als sinnvoll, um Struktur und Gliederung optimal aufeinander abzustimmen, und um zu vermeiden, dass derselbe Inhalt doppelt geregelt wird:

- Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005⁵⁹⁶ (TSchG), Teilrevision
- Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014⁵⁹⁷ (Lebensmittelgesetz, LMG), Totalrevision

⁵⁹⁶ SR 455

⁵⁹⁷ SR 817.0

-
- Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998⁵⁹⁸ (Landwirtschaftsgesetz, LwG), Teilrevision
 - Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966⁵⁹⁹ (TSG), Teilrevision
 - Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991⁶⁰⁰ (Waldgesetz, WaG), Teilrevision

Für das LMG liegt eine vertiefte RFA vom 18. Oktober 2023 vor. Vertiefte RFAs zum TSchG, LwG, TSG und WaG wurden, wie oben begründet, nicht durchgeführt. Folgestudien wurden keine in Auftrag gegeben.

2.12.5 Grundzüge des Protokolls

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit sieht vor, die Lebensmittelsicherheit in der EU und der Schweiz über die gesamte Lebensmittelkette zu stärken und den Geltungsbereich des Landwirtschaftsabkommens auszuweiten, indem ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum geschaffen wird.

Der gemeinsame Lebensmittelsicherheitsraum umfasst einerseits die im Landwirtschaftsabkommen bereits bestehenden Bereiche Pflanzengesundheit, Futtermittel und Saatgut, sowie den Veterinärbereich betreffend den Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen einschliesslich Lebensmittel tierischer Herkunft. Andererseits wird darin neu auch der Handel mit nichttierischen Lebensmitteln und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln geregelt. Die Schweiz wird den gewünschten Zugang zur EFSA und den relevanten Netzwerken der EU erhalten. Ebenso wird die Schweiz in das Zulassungssystem für Pflanzenschutzmittel der EU eingebunden werden.

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit gliedert sich in 5 Teile. Es umfasst zwei Anhänge sowie zwei Anlagen.

Teil I definiert Ziel und Zweck des Protokolls. Teil II enthält wichtige Bestimmungen für das Funktionieren des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums. Für die Schweiz von besonderer Bedeutung sind in diesem Teil die Ausnahmen von der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme der EU-Gesetzgebung im Geltungsbereich des Protokolls, darunter die Ausnahme betreffend gentechnisch veränderte Organismen. In Teil III werden die neuen institutionellen Elemente festgelegt, die für alle Binnenmarktstaaten des Pakets Schweiz-EU weitgehend gleich lauten, insbesondere der Prozess zur Integration des einschlägigen EU-Rechts ins Protokoll, das Mitspracherecht (*decision shaping*), die einheitliche Auslegung der Abkommen, deren Anwendung und Überwachung sowie die Streitbeilegung. Teil IV regelt weitere Bestimmungen und Teil V legt die Schlussbestimmungen fest. Sie sehen insbesondere eine Übergangsfrist von maximal 2 Jahren für die Anwendung der Bestimmungen des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit vor.

⁵⁹⁸ SR 910.1

⁵⁹⁹ SR 916.40

⁶⁰⁰ SR 921.0

In Anhang I des Protokolls sind sämtliche EU-Erlasse aufgeführt, welche für den gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum gelten und künftig auch in der Schweiz Anwendung finden werden. Anhang II legt die Modalitäten der finanziellen Beteiligung der Schweiz an den Agenturen (EFSA) und Informationssystemen im Bereich der Lebensmittelsicherheit fest. Auch die Modalitäten der finanziellen Beteiligung lauten für alle Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz-EU weitgehend gleich.

Anlage 1 legt die Regelungen für das Schiedsverfahren fest, Anlage 2 regelt Vorrechte und Immunitäten in der Zusammenarbeit mit der EFSA. Auch diese Bestimmungen lauten für alle betroffenen Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz-EU gleich.

2.12.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Protokolls

Präambel

Die Präambel beschreibt die Absicht der Parteien, die Lebens- und Futtermittelsicherheit in der EU und der Schweiz zu stärken, indem ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum geschaffen wird. Ziel ist es, Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten zu verhindern, sowie antimikrobielle Resistenzen zu bekämpfen. Zudem wird die Bereitschaft betont, den Tierschutz weiter zu verbessern und das Wohlergehen der Tiere zu fördern. Faire Handelspraktiken in der Lebensmittelkette sollen gewährleistet und betrügerische Praktiken bekämpft werden. Die Koordinierung der Standpunkte und die gegenseitige Unterstützung in internationalen Organisationen werden als wichtig erachtet. Es wird in Erinnerung gerufen, dass die EU und die Schweiz durch zahlreiche bilaterale Abkommen miteinander verbunden sind.

Für die weiteren Absätze der Präambel kann auf die entsprechenden Ausführungen des Kapitels 2.1 verwiesen werden (s. Ziff. 2.1.5.1.1).

Teil I: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Artikel 1 definiert den Zweck des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit. Der Geltungsbereich des Landwirtschaftsabkommens soll mittels Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums zwischen der Schweiz und der EU auf die gesamte Lebensmittelkette ausgedehnt werden. Damit soll Unternehmen wie Privatpersonen gleichermaßen im Rahmen der Binnenmarktbeteiligung der Schweiz grössere Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und gleiche Voraussetzungen garantiert werden (s. Ziff. 2.1.5.1.2).

Art. 2 Geltungsbereich

In Artikel 2 wird der Geltungsbereich des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums festgelegt. Dieser umfasst die gesamte Lebensmittelkette von der Produktion von Lebensmitteln bis zu deren Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten. Abgedeckt werden:

- alle Stufen der Produktion, Bearbeitung und Verteilung von Lebensmitteln, Futtermitteln und tierischen Nebenprodukten

-
- Tiergesundheit und Tierwohl
 - Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel
 - Pflanzenvermehrungsmaterial
 - Antimikrobielle Resistenzen
 - Tierzucht
 - Kontaminanten und Rückstände
 - Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen
 - Kennzeichnung

Ebenfalls zum Geltungsbereich gehören die amtlichen Kontrollen in diesen Bereichen.

Art. 3 Bilaterale Abkommen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt

Artikel 3 präzisiert, dass bestehende und künftige bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU betreffend den Binnenmarkt, an welchem die Schweiz teilnimmt, als «kohärentes Ganzes» betrachtet werden, welches ein Gleichgewicht der Rechten und Pflichten zwischen den Vertragsparteien gewährleistet (s. Ziff. 2.1.6.1.4). Auch das vorliegende Protokoll stellt ein solches bilaterales Abkommen dar.

Art. 4 Begriffsbestimmungen

Artikel 4 enthält die Definition des sogenannten «Tertiärrechts». Bei diesem Ausdruck handelt es sich nicht um einen formalen Begriff des EU-Rechts. «Tertiärrecht» wird jedoch allgemein zur Benennung sogenannter nichtlegislativer Rechtsakte verwendet, welche gestützt auf vom ordentlichen Gesetzgeber der EU erteilte Kompetenzdelegationen in der Regel von der Europäischen Kommission erlassen werden. Es handelt sich dabei in erster Linie um als delegierte Rechtsakte (s. Art. 290 AEUV⁶⁰¹) oder Durchführungsrechtsakte (s. Art. 291 AEUV) bezeichnete Rechtsakte. Delegierte Rechtsakte werden zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsakts erlassen (Art. 290 AEUV). Mit Durchführungsrechtsakten erlässt die Europäische Kommission einheitliche Bedingungen für die Durchführung von verbindlichen Gesetzgebungsakten, wenn dies erforderlich ist (Art. 291 Abs. 2 AEUV). Ebenfalls von der Definition erfasst werden alle weiteren nichtlegislativen Rechtsakte mit der Rechtswirkung von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten, welche aber im EU-Recht nicht als solche bezeichnet werden. Dies betrifft insbesondere ältere nichtlegislative Rechtsakte, welche vor der Ein-

⁶⁰¹ Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 1.

führung der Bezeichnung «delegierte Rechtsakte» und «Durchführungsrechtsakte» erlassen wurden. Die Definition des Tertiärrechts ist relevant mit Blick auf Artikel 15, welcher den Umgang mit diesen Rechtsakten speziell regelt (s. Ausführungen zu Art. 15).

Teil II: Gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum

Art. 5 Errichtung und Ziele des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums

In Artikel 5 wird der gemeinsame Lebensmittelsicherheitsraum geschaffen und dessen Ziele festgelegt. Oberstes Ziel ist es, die Lebens- und Futtermittelsicherheit über die gesamte Lebensmittelkette hinweg zu verbessern. Ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen soll unter anderem mit der gleichzeitigen Anwendung gleicher Normen, verstärkter Anstrengungen zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen und der Verbesserung des Tierschutzes gewährleistet werden.

Art. 6 Funktionieren des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums

Artikel 6 umschreibt die Funktionsweise des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums. Im Zentrum steht hier das Prinzip, dass die EU die Schweiz in Bezug auf die ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit aufgenommenen einschlägigen EU-Rechtsakte nicht als Drittland behandelt, sofern die Schweiz ihre Verpflichtungen gemäss dem Protokoll erfüllt. Die Behandlung der Schweiz wie ein EU-Mitgliedsstaat im Rahmen des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums wird hier im Grundsatz festgehalten und in weiteren Bestimmungen konkretisiert (s. insb. Ausführungen zum Anhang I, Abschnitt 1).

Art. 7 Ausnahmen

Artikel 7 regelt in Absatz 1 die Ausnahmen von der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme (s. Ziff. 2.1.6.2.1). In den in diesem Artikel aufgeführten Bereichen ist die Schweiz nicht zur Integration von EU-Rechtsakten gemäss Artikel 13 oder zur vorübergehenden Anwendung gemäss Artikel 15 verpflichtet. Das heisst, dass die Schweiz in diesen Bereichen ihre eigenen, sich vom einschlägigen EU-Recht unterscheidenden gesetzlichen Vorschriften anwenden kann.

Die erste Ausnahme (Bst. a) betrifft die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) in die Umwelt und das Inverkehrbringen von Produkten, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen, sowie von aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellte Lebensmittel und Futtermittel. In diesen Bereichen kann die Schweiz weiterhin ihre eigenen gesetzlichen Vorschriften anwenden. Dabei gelten zwei Bedingungen: Erstens muss die Schweiz das Inverkehrbringen von in der EU gemäss Verordnung Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel zugelassenen Lebens- und Futtermitteln, welche gentechnisch veränderte Organismen enthalten, ohne spezifische Kennzeichnung erlauben, sofern diese den vorgesehenen Schwellenwert nicht überschreiten.

Dieser Schwellenwert von 0,9 Prozent ist in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1829/2003⁶⁰² festgelegt und gilt nur, sofern die Spuren zufällig sind oder sich technisch nicht vermeiden lassen (s. Anhang I, Abschnitt 2, Bst. O). Zweitens lässt die Schweiz das Inverkehrbringen und die Verwendung von in der EU zugelassenen Futtermitteln zu, die nicht aus vermehrungsfähigen gentechnisch veränderten Organismen bestehen. Dies ist allerdings bereits heute der Fall und stellt somit kein neues Zugeständnis von Seiten der Schweiz dar. Mit diesen beiden Bedingungen sollen Handelshemmnisse vermieden werden, während die Ausnahme das Schweizer Kerninteresse einer eigenständigen Regelung von GVO schützt.

Weitere Ausnahmen betreffen den Tierschutz und bestimmte obligatorische Kennzeichnungspflichten (Bst. b). So kann die Schweiz weiterhin ihre eigenen gesetzlichen Vorschriften zum Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren sowie betreffend den nationalen Tiertransport erlassen. Das geltende Tiertransitverbot auf der Strasse bleibt bestehen (s. *Fussnote zu Art. 15a Abs. 3 TSchG*). Auch die in der Schweiz obligatorische Kennzeichnung von tierischen Produkten, welche durch schmerzhaftes Verfahren ohne Betäubung oder Zwangsernährung hergestellt wurden, bleibt erhalten. Von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen sind allein Produkte, in deren Herkunftsland solche Praktiken ebenfalls verboten sind oder deren Produktion als frei von solchen Praktiken zertifiziert ist. Zudem fallen die Kennzeichnungspflichten betreffend die Aufzucht von Hauskaninchen und Legehennen für die Eierproduktion sowie das geplante Importverbot von tierquälerisch erzeugten Pelzen und Pelzprodukten unter die Ausnahmen von der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme.

Eine bereits bestehende Ausnahme betrifft den Import von Fleisch von Rindern, die möglicherweise mit hormonellen Wachstumsförderern behandelt wurden (Bst. c). In diesem Bereich kann die Schweiz unter den im Protokoll aufgeführten Bedingungen weiterhin ihre eigenen gesetzlichen Vorschriften anwenden.

Abschliessend wird in Artikel 7 Absatz 2 festgehalten, dass auf Anfrage einer Partei relevante rechtliche Entwicklungen in den als Ausnahmen aufgeführten Bereichen im Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit besprochen werden sollen. Die Ausnahmen haben zum Ziel, im Fall eines Deltas zwischen dem einschlägigen Recht in der EU und in der Schweiz im Geltungsbereich des Abkommens diesen Bereich von der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme auszunehmen. Gleicht sich das einschlägige Recht jedoch an und verringert sich infolgedessen dieses Delta oder fällt es gar ganz weg, kann über eine Anpassung beziehungsweise Streichung einer Ausnahme im Gemischten Ausschuss diskutiert werden. Eine Anpassung des Protokolls erfordert dabei immer die Zustimmung beider Parteien.

Art. 8 Unterstützung in internationalen Organisationen

In Artikel 8 wird das Bestreben der Parteien festgehalten, im Rahmen ihrer multilateralen Zusammenarbeit eine Koordinierung ihrer Standpunkte anzustreben und sich

⁶⁰² Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 1.

gegenseitig bei ihrer Arbeit in internationalen Organisationen (z. B. *World Organisation for Animal Health* WOAH, *Codex Alimentarius*) in den vom gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum erfassten Bereichen zu unterstützen. Dies erfolgt im Rahmen der bestehenden Arbeitsgruppen und im Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit. Über die konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit entscheiden die Parteien eigenständig und fallweise.

Art. 9 Finanzieller Beitrag

Artikel 9 regelt in Absatz 1 die finanzielle Beteiligung der Schweiz an Aktivitäten der Agenturen und an Informationssystemen der EU, zu welchen sie durch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit Zugang erhält. Darunter fallen gemäss Anhang II die EFSA, das Mitteilungssystem der Europäischen Union zur Überwachung der Pflanzengesundheit (EUROPHYT), das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (TE), die Onlineplattform für Gesundheits- und Pflanzenschutzsertifikate (TRACES) sowie das Tierseuchen-Informationssystem ADIS. Der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit erhält zudem die Kompetenz, einen Beschluss zur Änderung des Anhangs 2 betreffend die Modalitäten für die Umsetzung von Artikel 9 zu erlassen.

Sollte die Schweiz eine Zahlungsfrist nicht einhalten, kann die EU gemäss Absatz 2 die Teilnahme an der EFSA sowie den Zugang zu den Informationssystemen aussetzen. Absatz 2 legt auch das in einem solchen Fall anwendbare Verfahren fest.

Die finanzielle Beteiligung entspricht dem in Ziff. 2.1.5.5.1 dargelegten Ansatz und setzt sich aus einem Betriebsbeitrag und einer Teilnahmegebühr zusammen. Der Betriebsbeitrag basiert auf einem Beitragsschlüssel, der als Verhältnis des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Schweiz zu Marktpreisen zum BIP der EU zu Marktpreisen definiert ist. Hinzu kommt eine jährliche Teilnahmegebühr von 4 % des gemäss den Absätzen 5 und 6 dieses Artikels berechneten Betriebsbeitrags. Eine Übersicht zu der jährlichen Kostenbeteiligung findet sich in Ziffer 2.12.9.

Weiter enthält Artikel 9 Regelungen zum Informationsfluss betreffend die Berechnung des Finanzbeitrags, zur massgeblichen Währung (Euro) sowie Übergangsbestimmungen im Falle eines Inkrafttretens des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit während einem laufenden Kalenderjahr. Der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit überprüft alle drei Jahre die Teilnahme der Schweiz gemäss Artikel 1 von Anhang II dieses Protokolls und passt sie gegebenenfalls an.

Teil III: Institutionelle Bestimmungen

Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

Art. 10 Ziele

Artikel 10 regelt die Ziele der institutionellen Bestimmungen, die in Ziffer 2.1.6.1.2 erläutert werden.

Art. 11 Gemischter Ausschuss für Lebensmittelsicherheit

Artikel 11 schafft den Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit und legt dessen Zuständigkeiten und Kompetenzen fest. Der Artikel zum Gemischten Ausschuss wurde für alle Abkommen des Pakets Schweiz–EU weitgehend vereinheitlicht (s. Ziff. 2.1.6.7).

Kapitel 2: Angleichung des Protokolls an die Rechtsakte der Union

Art. 12 Mitwirkung bei der Erarbeitung von Rechtsakten der Union
 (Mitspracherecht)

Artikel 12 regelt die Mitwirkung der Schweiz bei der Erarbeitung neuer EU-Rechtsakte durch die Europäische Kommission (sog. "*decision shaping*"). Die Bestimmung wird in Ziffer 2.1.6.2.1 erläutert.

Art. 13 Integration von Rechtsakten der Union

Artikel 13 regelt die Integration von EU-Rechtsakten in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit. Dieser Artikel wird in Ziffer 2.1.6.2.2 erläutert.

Art. 14 Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz

Artikel 14 regelt die Fälle, in denen die Schweiz bei der Integration von EU-Rechtsakten in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit verfassungsrechtliche Verpflichtungen erfüllen muss. Das ist dann der Fall, wenn die Integration des neuen EU-Rechtsakts in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit vom Parlament oder gegebenenfalls vom Volk in der Schweiz genehmigt werden muss. Dieser Artikel wird in Ziffer 2.1.6.2.2 erläutert.

Art. 15 Vorübergehende Anwendung von auf der Grundlage der in Anhang I
 genannten Rechtsakte erlassenen Rechtsakten

Artikel 15 regelt die vorübergehende Anwendung von Tertiärrechtsakten, das heisst von Rechtsakten, die auf der Grundlage eines der in Anhang I aufgeführten Rechtsakte erlassen wurden (s. Art. 4). Damit wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum jederzeit die gleichen Vorschriften angewendet werden. Bei der Bekämpfung von Tierseuchen oder beim Rückruf schädlicher Lebensmittel ist ein sofortiges Handeln erforderlich. Solche Massnahmen, die eine sofortige Umsetzung erfordern, werden im EU-Recht regelmässig in Tertiärrechtsakten erlassen. Der in Artikel 13 vorgesehene «ordentliche» Prozess zur Integration von EU-Rechtsakten in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist für die gleichzeitige Anwendung von Tertiärrechtsakten in der Schweiz und in der EU in der Regel nicht schnell genug und wird regelmässig eine gleichzeitige Anwendung nicht sicherstellen können. Deshalb legt Artikel 15 Absatz 1 fest, dass die Schweiz Tertiärrechtsakte im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicher-

heit bis zum ordentlichen Beschluss des Gemischten Ausschusses für Lebensmittelsicherheit zur Integration dieser Rechtsakte in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gemäss Artikel 13 Absatz 8 vorübergehend anwendet. Damit ist eine gleichzeitige Anwendung der Tertiärrechtsakte im gesamten Lebensmittelsicherheitsraum sichergestellt. Die vorübergehende Anwendung endet mit dem Inkrafttreten des Beschlusses des Gemischten Ausschusses für Lebensmittelsicherheit zur Integration des Tertiärrechtsakts in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit nach Artikel 13 Absatz 8 oder ausnahmsweise mit der vorläufigen Anwendung nach Artikel 14 Absatz 3.

Absatz 2 regelt den Fall, wenn die Schweiz ausnahmsweise einmal einen Tertiärrechtsakt nicht vorübergehend anwenden kann. Damit wird das in Artikel 13 etablierte Prinzip, dass die Schweiz eigenständig über die Integration jedes EU-Rechtsaktes in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit entscheidet, auch bei der vorübergehenden Anwendung von Tertiärrechtsakten abgesichert. Beim Tertiärrecht dürften Fälle, in denen die Schweiz einen Tertiärrechtsakt nicht vorübergehend anwenden kann, äusserst selten sein. In einem solchen Fall muss die Schweiz den Gemischten Ausschuss unverzüglich informieren und ausdrücklich die Gründe erläutern, warum die vorübergehende Anwendung des betreffenden Rechtsakts nicht möglich ist.

Absatz 3 legt fest, dass die EU bei ausbleibender vorübergehender Anwendung eines Tertiärrechtsakts Massnahmen ergreifen kann, um die dadurch allenfalls gestörte Integrität des Lebensmittelsicherheitsraums wiederherzustellen. In einem solchen Fall muss auch die EU den Gemischten Ausschuss unverzüglich über die Massnahmen informieren und ausdrücklich die Gründe dafür angeben.

Art. 16 Veröffentlichung der auf der Grundlage der in Anhang I genannten Rechtsakte erlassenen Rechtsakten

Artikel 16 regelt die Publikation von Tertiärrechtsakten, das heisst von Rechtsakten, die auf der Grundlage eines der in Anhang I aufgeführten Rechtsakte erlassen (s. Art. 4) und in das Protokoll aufgenommen oder vorübergehend angewendet werden. Eine Liste dieser Tertiärrechtsakte soll umgehend und in leicht zugänglicher Weise veröffentlicht werden. Die Vertragsparteien haben diesbezüglich einen grossen Gestaltungsspielraum. Es ist vorgesehen, diese Liste auf der Internetseite des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) zu publizieren und nachzuführen. Damit werden die Prinzipien der Transparenz und der Rechtssicherheit auch mit Blick auf die vorübergehend angewendeten Tertiärrechtsakte, die noch nicht in den Anhang I des Protokolls aufgenommen sind, sichergestellt.

Kapitel 3: Auslegung und Anwendung des Protokolls

Art. 17 Grundsatz der einheitlichen Auslegung

Die in Artikel 17 geregelte einheitliche Auslegung wird in Ziffer 2.1.6.3.1 erläutert.

Art. 18 Grundsatz der wirksamen und harmonischen Anwendung

Das in Artikel 18 geregelte Prinzip der effektiven und harmonischen Anwendung wird in Ziffer 2.1.6.3.2 erläutert. Betreffend Absatz 4 wird eine nötige Anpassung, um dem besonderen Charakter des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums Rechnung zu tragen, unten bei den Ausführungen zum Anhang I, Abschnitt 1 erläutert.

Art. 19 Ausschiesslichkeitsgrundsatz

Artikel 19 regelt das Ausschiesslichkeitsprinzip, das in Ziffer 2.1.6.4.1 erläutert wird.

Art. 20 Verfahren bei Auslegungs- oder Anwendungsschwierigkeiten

Artikel 20 regelt die Grundsätze des Streitbeilegungsverfahrens und wird in Ziffer 2.1.6.4.2 erläutert.

Art. 21 Ausgleichsmassnahmen

Artikel 21 regelt die Ausgleichsmassnahmen und wird in Ziffer 2.1.6.4.3 erläutert. Da das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nicht nur den Geltungsbereich des Landwirtschaftsabkommens erweitert (vgl. Art. 1), sondern auch ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt darstellt, an dem die Schweiz teilnimmt (vgl. Art. 3), können die auf der Grundlage von Art. 21 getroffenen Ausgleichsmassnahmen nicht nur im Rahmen des Protokolls selbst und im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens, sondern auch im Rahmen jedes anderen Abkommens in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, getroffen werden (Art. 21 Abs. 1).

Art. 22 Zusammenarbeit zwischen Gerichten

Artikel 22 regelt die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten und wird in Ziffer 2.1.6.4.4 erläutert.

Teil IV: Weitere Bestimmungen

Die Artikel 23, 24, 25 und 26 regeln Bezugnahmen auf Gebiete und Staatsangehörige sowie Bestimmungen über das Inkrafttreten, die Umsetzung und Adressaten der EU-Rechtsakte und werden in Ziffer 2.1.6.5.2 erläutert.

Teil V: Schlussbestimmungen

Art. 27 Berufsgeheimnis

Unter dem Titel «Berufsgeheimnis» wird in Artikel 27 festgehalten, dass Vertreterinnen und Vertreter, Sachverständige und sonstige Beauftragte der Vertragsparteien

verpflichtet sind, auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit unter die Geheimhaltungspflicht fallende Informationen nicht weiterzugeben.

Art. 28 Verschlussachen und nicht als Verschlussache eingestufte sensible Informationen

Artikel 28 regelt den Umgang der Vertragsparteien mit Verschlussachen und vertraulichen Informationen oder Materialien und verweist betreffend Verschlussachen auf die geltenden Regeln gemäss dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlussachen⁶⁰³. Der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit wird beauftragt, Handlungsanweisungen für den geschützten Austausch von vertraulichen Informationen unter den Vertragsparteien festzulegen.

Art. 29 Umsetzung

Artikel 29 betreffend die Umsetzung enthält das grundsätzliche Bekenntnis beider Vertragsparteien, alle geeigneten Massnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Protokoll zu ergreifen und von allen Handlungen abzusehen, welche die Verwirklichung ihrer Ziele gefährden könnten. Dies betrifft gemäss Absatz 2 insbesondere die Verpflichtung der Parteien, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um das beabsichtigte Ergebnis der in diesem Protokoll aufgeführten EU-Rechtsakte zu gewährleisten.

Art. 30 Anhänge und Anlagen

Artikel 30 legt fest, dass die beiden Anhänge sowie die beiden Anlagen einen integrierenden Bestandteil des Protokolls bilden.

Art. 31 Räumlicher Geltungsbereich

Artikel 31 hält fest, dass dieses Protokoll für die in Artikel 16 des Landwirtschaftsabkommens aufgeführten Gebiete gilt.

Art. 32 Übergangsregelungen

Artikel 32 bestimmt die Übergangsregelungen. Ab Inkrafttreten des Protokolls gilt eine Übergangsfrist von längstens 24 Monaten. Während dieser Übergangsfrist gelangen die Bestimmungen des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit noch nicht zur Anwendung. Ausgenommen von dieser Regelung sind allein die Bestimmungen zum Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit (Artikel 11) sowie zu den Pflanzenschutzmitteln (Anhang I, Abschnitt 2, Überschrift C, Ziffer 14 und 15). Der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit wird ab Inkrafttreten des Protokolls etabliert, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Ebenso wird die Schweiz ab Inkrafttreten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit in das europäische System für

⁶⁰³ SR 0.514.126.81

das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln integriert und wird ab diesem Zeitpunkt die im Anhang I Ziffer 14 und 15 aufgeführten EU-Erlasse anwenden. Die Anwendung der Regelung für Pflanzenschutzmittel bereits ab Inkrafttreten rechtfertigt sich damit, dass dieser Bereich bisher nicht vom Landwirtschaftsabkommen erfasst war und daher keiner Übergangsfrist bedarf. Während der Übergangsfrist werden die bestehenden Anhänge 4, 5, 6 und 11 des Landwirtschaftsabkommens wie bisher angewendet, und unterstehen in diesem Zeitraum noch nicht den Bestimmungen des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit. Dies gilt so lange, bis entweder die 24 Monate abgelaufen sind oder die Schweiz dem Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit mittels Notifikation mitteilt, dass sie die Übergangsfrist früher beenden möchte. In diesem Fall legt der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit das Enddatum der Übergangsfrist fest und informiert den Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft entsprechend. Am Tag 1 nach Beendigung der Übergangsfrist sind sämtliche Bestimmungen des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sowie die in Anhang I aufgeführten EU-Erlasse (Stand 31. Dezember 2024) anwendbar. Zudem wird der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit auf diesen Zeitpunkt einen Beschluss zur Integration der in der Zwischenzeit in der EU neu zur Anwendung gelangenden Sekundär- und Tertiärrechtsakte im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit fassen.

Artikel 33 Inkrafttreten

Artikel 33 enthält Bestimmungen zur Ratifikation und zum Inkrafttreten (s. Ziff. 2.1.6.6). Als Instrument des Weiterentwicklungsteils des Pakets Schweiz–EU kann das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nur in Kraft treten, sofern die Instrumente des Stabilisierungsteils in Kraft gesetzt werden.

Artikel 34 Änderungen und Kündigung

Artikel 34 enthält Vorgaben zur Änderung und Kündigung des Protokolls (s. Ziff. 2.1.5.6).

Anhang I: Rechtsakte im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

In den allgemeinen Bestimmungen in Abschnitt 1 werden drei Grundsätze festgehalten, welche im Rahmen des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums die Behandlung der Schweiz wie ein EU-Mitgliedsstaat konkretisieren. Der erste Grundsatz hält fest, dass die in den im Anhang I gelisteten Rechtsakten für die Mitgliedstaaten der EU vorgesehenen Rechte und Pflichten auch für die Schweiz gelten. Diese Bestimmung gilt grundsätzlich auch in den anderen Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz-EU (s. Ziff. 2.1.5.7). Sie stellt sicher, dass die Schweiz die gleichen Rechte wie die EU-Mitgliedstaaten hat und nicht als «Drittstaat» schlechter gestellt werden kann. Der zweite Grundsatz ergänzt den ersten dahingehend, dass auch jede sonstige Bezugnahme auf die Mitgliedstaaten unabhängig von Rechten und Pflichten auch als Bezugnahme auf die Schweiz verstanden wird. Auch diese Bestimmung ist wichtig,

damit im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum für die Schweiz dieselben Regeln gelten wie für die Mitgliedsstaaten. Der dritte Grundsatz sieht schliesslich vor, dass Bezugnahmen auf natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in den Mitgliedsstaaten der EU auch als Bezugnahmen auf natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Schweiz gelten. Diese Bestimmung, die auch im Stromabkommen vorgesehen ist, hält fest, dass im Geltungsbereich des Protokolls für Lebensmittelsicherheit für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Schweiz grundsätzlich dieselben Regeln zur Anwendung kommen sollen wie für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Niederlassung in den Mitgliedsstaaten der EU. Alle drei Grundsätze gelten, sofern in technischen Anpassungen nicht etwas anderes vorgesehen ist und sofern die einschlägigen Rechtsbestimmungen nicht in den Anwendungsbereich einer Ausnahme nach Artikel 7 fallen. Auch müssen diese Grundsätze in voller Berücksichtigung der institutionellen Bestimmungen angewendet werden.

Weiter wird in Abschnitt 1 eine Abweichung zu dem in Artikel 18 Absatz 4 letzter Satz festgelegten Grundsatz vereinbart. Dieser Grundsatz sieht vor, dass bestimmte Überwachungsbefugnisse der EU-Institutionen gegenüber der Schweiz, wie etwa Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnisse, ausdrücklich vorgesehen werden müssen. Um dem besonderen Charakter des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums Rechnung zu tragen und dessen Funktionieren sicherzustellen, wird in Anhang I einleitend festgehalten, dass die Europäische Kommission grundsätzlich gegenüber der Schweiz über die ihr in diesen Rechtsakten übertragenen Zuständigkeiten verfügt, sofern in den technischen Anpassungen nichts anderes vorgesehen ist. Beispiel für eine solche Untersuchungsbefugnis sind die Kontrollen und Audits der Europäischen Kommission in den Mitgliedsstaaten nach Artikel 116 der Verordnung (EU) 2017/625⁶⁰⁴ über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel (EU-Kontrollverordnung). Es wird in Abschnitt 1 ausdrücklich festgehalten, dass wenn immer die Europäische Kommission solche Befugnisse ausübt, dies in Kooperation mit den zuständigen Schweizer Behörden in Einklang mit der Praxis in Bezug auf die anwendbaren Rechtsakte zu erfolgen hat. Solche Kontrollen werden von der Kommission schon heute gestützt auf das Landwirtschaftsabkommen regelmässig

⁶⁰⁴ Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen), ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2024/3115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024, ABl. L 3115 vom 16.12.2024, S. 1.

durchgeführt (vgl. Art. 16, Anhang 11 Landwirtschaftsabkommen). Damit sollen eine einheitliche Anwendung des in Anhang I integrierten EU-Rechts im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum und das Funktionieren der nationalen Kontrollsysteme sichergestellt werden.

Abschnitt 2: Liste der Rechtsakte

Abschnitt 2 von Anhang I enthält die im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum Schweiz–EU anwendbaren EU-Rechtsakte in folgenden Bereichen:

- Amtliche Kontrollen und Einfuhr
- Pflanzenvermehrungsmaterial
- Pflanzenschutzmittel
- Pflanzengesundheit
- Futtermittel
- Tierzucht
- Lebensmittel (allgemein; Hygiene; Zutaten, Spuren und Vermarktungsnormen; Pestizid- und Tierarzneimittelrückstände, Kontaminanten; Kontaktmaterialien; Kennzeichnung, Aufmachung und Werbung sowie nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben)
- Gentechnisch veränderte Organismen (nur Schwellenwert)
- Tierwohl
- Tierische Nebenprodukte
- Sanitäre und phytosanitäre Vorschriften
- Antibiotikaresistenz

Die wichtigsten Zielsetzungen dieser EU-Rechtsakte sind die Sicherung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier, die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit entlang der gesamten Produktionskette sowie einheitliche Regelungen für die Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt, um den freien Warenverkehr zu ermöglichen. Zudem soll ein einheitlicher Rahmen für amtliche Kontrollen geschaffen werden, um die wirksame Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften in der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit, beim Pflanzenschutz und beim Tierwohl sicherzustellen.

In Abschnitt 2 von Anhang I aufgelistet werden nur die anwendbaren EU-Sekundärrechtsakte. Zudem legt Abschnitt 2 einleitend fest, wie das auf Basis der auf-

geführten EU-Sekundärrechtsakte erlassene Tertiärrecht abgebildet wird. So wird präzisiert, dass die aufgeführten Sekundärrechtsakte auch sämtliche bis zum Inkrafttreten des Protokolls auf ihrer Grundlage erlassenen Tertiärrechtsakte gemäss der Definition in Artikel 4 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit umfassen. Neue, nach Inkrafttreten des Protokolls erlassene Tertiärrechtsakte werden durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses für Lebensmittelsicherheit gemäss Artikel 13 Absatz 4 in dieses Protokoll aufgenommen. Allerdings werden Tertiärrechtsakte nicht mit ihrem ganzen Titel im Anhang I genannt. Vielmehr wird bei jedem in Anhang I aufgeführten Sekundärrechtsakt präzisiert, bis zu welchem Datum sämtliche Tertiärrechtsakte, die auf der Grundlage dieses Sekundärrechtsaktes erlassen wurden, in das Protokoll integriert wurden. Diese Praxis existiert heute schon im Rahmen des MRA⁶⁰⁵. Der Gemischte Ausschuss für Lebensmittelsicherheit passt diese Daten bei den Sekundärrechtsakten regelmässig an. Bis zum Entscheid des Gemischten Ausschusses für Lebensmittelsicherheit zur Integration in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit werden die Rechtsakte gemäss Artikel 15 vorübergehend angewendet. Das BLV publiziert alle Rechtsakte, die auf der Grundlage eines der in Anhang I aufgeführten Sekundärrechtsakte erlassen und in das Protokoll aufgenommen wurden oder vorübergehend angewendet werden, auf seiner Internetseite.

Im Verhältnis Schweiz–EU geltende Abweichungen und Präzisierungen werden in sogenannten technischen Anpassungen zu den im Anhang I aufgeführten Rechtsakten festgehalten. Zudem wird betreffend Datenschutz allgemein festgehalten, dass Verweise auf Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäss der Verordnung (EU) 2016/679⁶⁰⁶ oder der Richtlinie 2002/58/EG⁶⁰⁷ im Hinblick auf die Schweiz als Verweis auf die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften zu verstehen sind.

Anhang II: Modalitäten für die Umsetzung von Artikel 9 des Protokolls zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums

In Anhang II sind die Agenturen und Informationssysteme aufgeführt, an welchen sich die Schweiz finanziell beteiligt, sowie die Zahlungsmodalitäten definiert.

⁶⁰⁵ Siehe Anhang 1, Kapitel 16, Abschnitt I, Ziffer 1 sowie Anhang 1, Kapitel 18, Abschnitt I, Ziffer 1 MRA, SR **0.946.526.81**.

⁶⁰⁶ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, Abl. L 119 vom 4.5.2016.

⁶⁰⁷ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, Abl. L 201 vom 31.7.2002 zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, Abl. L 337 vom 18.12.2009.

Anlage 1: Schiedsgericht

Das Schiedsgerichtsprotokoll entspricht den Schiedsregeln, welche für alle Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz–EU gelten. Siehe dazu die Erläuterungen in Ziffer 2.1.6.4.

Anlage 2: Vorrechte und Immunitäten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit

Die Vorrechte und Immunitäten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) wurden ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit aufgenommen, damit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche bei der EFSA arbeiten, die gleichen Bestimmungen wie für EU-Bürgerinnen und -Bürger gelten. Die Regelungen bezüglich EFSA orientieren sich an anlagen Bestimmungen in anderen Binnenmarktabkommen des Pakets Schweiz–EU. Siehe die Erläuterungen in Ziffer 2.1.5.7.

2.12.7 Grundzüge der Umsetzungserlasse

EU-Rechtsakte im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit werden mit ihrer Integration durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Ihre Bestimmungen können, sofern sie hinreichend konkret sind, direkt von den rechtsanwendenden Behörden angewendet werden. Eine Umsetzung ins nationale Recht, wie dies bisher mit der Äquivalenzmethode (s. Ziff. 2.12.3.2) praktiziert wurde, ist grundsätzlich nicht mehr nötig. Innerstaatlich zu regeln sind lediglich die nicht in den Geltungsbereich des Protokolls für Lebensmittelsicherheit fallenden Regelungsgegenstände sowie Bereiche, in denen das EU-Recht Umsetzungsspielraum lässt bzw. einer Konkretisierung bedarf. Entsprechend sind sämtliche betroffene Erlasse auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu revidieren. Insbesondere sind sämtliche Bestimmungen aufzuheben, die künftig direkt anwendbarem EU-Recht entsprechen. Mit der direkten Anwendung der jeweiligen Bestimmungen des EU-Rechts werden diese Artikel obsolet. Parallele Regelungen desselben Gegenstandes in zwei anwendbaren Erlassen sind aus Gründen der Rechtssicherheit zu vermeiden. Aufgrund der im Lebensmittelrecht bereits weit fortgeschrittenen Harmonisierung des Schweizer Rechts mit dem EU-Recht werden in diesen Bereichen viele Artikel wegfallen. Dies erfordert eine grundlegende Anpassung von Struktur und Gliederung dieses Erlasses, die in einer Totalrevision des Lebensmittelgesetzes umgesetzt wird. Darin müssen zudem auch künftig jene Bereiche geregelt werden, die nicht in den Geltungsbereich des Protokolls für Lebensmittelsicherheit fallen. Da der Anpassungsbedarf im Tierseuchengesetz, Tierschutzgesetz, Landwirtschaftsgesetz und Waldgesetz weniger umfangreich ist, beschränken sich die legislatorischen Arbeiten in diesen Bereichen auf eine Teilrevision.

2.12.8 Umsetzung in der Tierschutzgesetzgebung

2.12.8.1 Tierschutzgesetz und Verordnungsrecht

Die Änderungen aufgrund des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit betreffen im Tierschutzgesetz die Bestimmungen zu den internationalen Tiertransporten und zum

Töten von Tieren sowie die zugehörigen Bestimmungen auf Verordnungsebene, namentlich die Tierschutzverordnung vom 23. April 2008⁶⁰⁸ (TSchV), die Verordnung des EDI vom 5. September 2008⁶⁰⁹ über Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren (Tierschutz-Ausbildungsverordnung, TSchAV) sowie die Verordnung des BLV vom 8. November 2021⁶¹⁰ über den Tierschutz beim Schlachten (VTSchS). Zudem werden die Bestimmungen zur Ausbildung im Bereich des Vollzugs des TSchG, des TSG und des LMG harmonisiert.

Für internationale Tiertransporte (Art. 15a TSchG) und das Schlachten beziehungsweise neu Töten von Tieren (Art. 21 TSchG) sind künftig die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen⁶¹¹ beziehungsweise die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung⁶¹² direkt anwendbar. Dem wird mit der Anpassung der Artikel 15, 15a und 21 TSchG Rechnung getragen, indem auf diese Verordnungen verwiesen wird. Zudem findet die Verordnung (EU) 2017/625 Anwendung, die auch Tierschutz-Kontrollen für die Bereiche Transport und Tötung regelt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 regelt den Schutz von Tieren beim Transport innerhalb der EU und die spezifischen Kontrollen bei der Ankunft oder beim Verlassen des Zollgebiets.⁶¹³ Sie statuiert eine Zulassungspflicht für Transportunternehmen und enthält Vorgaben zur Zulassung.⁶¹⁴ Entsprechend werden die diesbezüglichen Bestimmungen in Art. 15a TSchG so wie in der TSchV obsolet. Ebenfalls enthält die Verordnung detaillierte Vorgaben zur Transportfähigkeit von Tieren⁶¹⁵, zum Umgang mit diesen⁶¹⁶ und zu den Transportmitteln⁶¹⁷. Für rein nationale Tiertransporte findet die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch künftig keine Anwendung (vgl. Art. 15 VETSchG).

Im Bereich der Tiertransporte hat die Schweiz in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer ii des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit die bereits bestehende Ausnahme betreffend Tiertransitverbot auf der Strasse auch für die Zukunft abgesichert. Das bedeutet, dass die Schweiz im Bereich der nationalen Tiertransporte weiterhin ihre eigenen, sich vom einschlägigen EU-Recht unterscheidenden gesetzlichen Vorschriften

⁶⁰⁸ SR 455.1

⁶⁰⁹ SR 455.109.1

⁶¹⁰ SR 455.110.2

⁶¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97, Abl. L 3 vom 5.1.2005, S. 1, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017, Abl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1.

⁶¹² Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, Abl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017, Abl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1.

⁶¹³ Siehe Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶¹⁴ Siehe Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶¹⁵ Anhang I Kapitel I der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶¹⁶ Anhang I Kapitel III der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶¹⁷ Anhang I Kapitel II der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

ten anwenden kann (Art. 15 VE-TSchG). Im Bereich der internationalen Tiertransporte wendet die Schweiz weiterhin Art. 15a Absatz 3 TSchG an, welcher in Artikel 15a Absatz 2 VE-TSchG übernommen wird.

Tiertransporte, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 fallen, kann der Bundesrat künftig weiterhin selbst regeln (Art. 15a Absatz 3 VE-TSchG). Namentlich betreffend Transporte von Tieren, die nicht in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit durchgeführt werden⁶¹⁸, haben die entsprechenden Bestimmungen in der TSchV weiterhin Gültigkeit. Im Bereich der Ausbildung des Transportpersonals werden gewisse Anpassungen in der TSchAV nötig, da das EU-Recht auch Vorgaben zur Schulung des Personals von Transportunternehmen macht.

Die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 regelt den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung. Der Anwendungsbereich umfasst das Töten von Tieren, die zur Herstellung von Lebensmitteln, Wolle, Häuten, Pelzen oder anderen Erzeugnissen gezüchtet oder gehalten werden, sowie die Tötung von Tieren zum Zwecke der Bestandsräumung und damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Demgegenüber hat der heutige Artikel 21 TSchG lediglich die Schlachtung von Tieren zum Gegenstand, womit die Tötung zur Lebensmittelgewinnung gemeint ist (s. die entsprechende Definition in der TSchV⁶¹⁹). Folglich wird durch die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 und deren Aufnahme in Artikel 21 Absatz 1 VE-TSchG der Geltungsbereich von Artikel 21 TSchG im Vergleich zu heute ausgeweitet.

Die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 sieht weiter eine Betäubungspflicht für die Tötung von Tieren vor⁶²⁰ und regelt auch die für die jeweilige Tierart zulässigen Betäubungsverfahren⁶²¹. Aufgrund dieser Vorschriften werden einige Bestimmungen in der TSchV und insbesondere der VTschS obsolet und können folglich gestrichen werden, andere müssen angepasst werden. Die Kompetenz zur Regelung von Tötungen, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 fallen, verbleibt bei der Schweiz beziehungsweise konkret beim Bundesrat⁶²². Zudem erlaubt die Verordnung die Beibehaltung und in gewissen Bereichen den Erlass neuer strenger nationaler Vorschriften, wenn durch diese ein umfassenderer Schutz der Tiere zum Zeitpunkt der Tötung sichergestellt wird.⁶²³

2.12.8.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Verabschiedung einer Botschaft zu einem Lebensmittelsicherheitsabkommen mit der EU in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode ist in der vom Bundesrat verabschiedeten Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027⁶²⁴ angekündigt. Der Abschluss des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit bildet somit Bestandteil der Strategie des Bundesrates für die Jahre 2023–2027 und hat unter anderem die Änderung des TSchG zur Folge. Der Bundesrat wird seine finanzpolitischen Entscheidungen im Rahmen der Erstellung des jährlichen Voranschlags treffen.

⁶¹⁸ Siehe Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶¹⁹ Art. 2 Abs. 3 Bst. n.

⁶²⁰ Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

⁶²¹ Siehe Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

⁶²² Art. 21 Abs. 2 E-TSchG.

⁶²³ Siehe Artikel 26.

⁶²⁴ BBl 2024 525

2.12.8.3 Umsetzungsfragen

Für den Vollzug des TSchG sind bis auf wenige Ausnahmen die Kantone zuständig (s. Art. 32 Abs. 2 und 5). Die direkte Anwendung des ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts wird unter anderem zu einer Umstellung bei der Verfügungspraxis der kantonalen Vollzugsorgane führen, da in den Bereichen des internationalen Transports und dem Töten von Tieren gemäss Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 künftig direkt gestützt auf EU-Recht verfügt wird. Ebenso sind gewisse Anpassungen der Vollzugspraxis der kantonalen Vollzugsorgane zu erwarten. Diese müssen gegebenenfalls zusätzliche Kontrollen vornehmen oder die bestehenden Kontrollen anpassen sowie Aktionspläne erstellen (s. Ziff. 2.12.9.7). Damit die Vollzugsorgane ausreichend Zeit haben, ihre Praxis anzupassen, wurde in Artikel 31 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit eine Übergangsfrist von maximal zwei Jahren nach Inkrafttreten vereinbart (s. Ziff. 2.12.7).

2.12.8.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Ingress

Zu den bereits im geltenden TSchG aufgeführten Artikeln wird neu ebenfalls das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit erwähnt, da das Gesetz u.a. der Umsetzung dieses Abkommens dient.

Art. 15

Während Artikel 15 heute allgemeine Grundsätze für Tiertransporte regelt, soll er künftig nur auf nationale Tiertransporte anwendbar sein, da sich internationale Tiertransporte künftig nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, welche Bestandteil des Anhangs I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist und in der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet wird, richten. Entsprechend wird die Sachüberschrift geändert und es werden in den beiden Absätzen explizit die nationalen Tiertransporte erwähnt.

Art. 15a

Aufgrund des bestehenden Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens entspricht das Schweizer Recht zu internationalen Tiertransporten grösstenteils bereits den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005. Für internationale Tiertransporte wird, gestützt auf das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit, die Verordnung (EG) Nr. 1/2005, welche Bestandteil des Anhangs I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist, künftig grundsätzlich direkt angewendet.

Diese gilt für den Transport lebender Wirbeltiere, einschliesslich der spezifischen Kontrollen, denen Tiersendungen bei der Ankunft im Zollgebiet der EU, und nun auch

der Schweiz, oder bei dessen Verlassen unterzogen werden.⁶²⁵ Die Kontrollen und Massnahmen richten sich nach der Verordnung (EU) 2017/625.⁶²⁶

Wie bisher dürfen Rinder, Schafe, Ziegen, Schweine, Schlachtpferde und Schlachtgeflügel nur im Bahn- oder Luftverkehr durch die Schweiz durchgeführt werden (Abs. 2). Diese Ausnahme aus dem bestehenden Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens wird mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit für die Schweiz weitergeführt.⁶²⁷

Gemäss Absatz 3 der Bestimmung regelt der Bundesrat internationale Tiertransporte, die nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 fallen, wie namentlich Tiertransporte, die nicht in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit durchgeführt werden⁶²⁸. Er kann internationale Normen für anwendbar erklären.

Art. 21

Artikel 21 regelt neu nicht nur das Schlachten (gemäss Art. 2 Abs. 3 Bst. n TSchV das Töten von Tieren zum Zwecke der Lebensmittelgewinnung), sondern, entsprechend der Definition in der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, das Töten von Tieren, die zur Herstellung von Lebensmitteln oder anderen Erzeugnissen gezüchtet oder gehalten werden sowie zum Zwecke der Bestandsräumung und damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Folglich ist neu auch im Gliederungstitel vor Artikel 21 vom Töten von Tieren und nicht mehr vom Schlachten die Rede. Auch hier findet für die amtlichen Kontrollen die Verordnung (EU) 2017/625 Anwendung.⁶²⁹

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Vorschriften zur Umsetzung von Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 zu erlassen. Artikel 20 der Verordnung verlangt von den Mitgliedstaaten genügend unabhängige Wissenschaftler zur Verfügung zu stellen, um die zuständigen Behörden auf Verlangen zu unterstützen. Auch die Schweiz kann diese Bestimmung im Schweizer Recht präzisieren. Soweit es die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 erlaubt, kann der Bundesrat auch abweichende Vorschriften für das Töten von Tieren vorsehen. Dies ist im Rahmen von Artikel 26 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 möglich. Weiter erhält der Bundesrat mit Absatz 3 der Bestimmung explizit die Kompetenz, das Töten von Tieren, die nicht unter die genannte Verordnung fallen, sowie von Tieren, die zu anderen Zwecken als zur Herstellung von Lebensmitteln oder anderen Erzeugnissen gezüchtet oder gehalten werden, zu regeln.

⁶²⁵ Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶²⁶ Siehe Protokoll zur Lebensmittelsicherheit, Anhang I, Abschnitt 2; s. zu den Kontrollen Artikel 21 der Verordnung (EU) 2017/625.

⁶²⁷ Artikel 7 Absatz 1 Bst. b Ziff. ii des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit.

⁶²⁸ Siehe Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung (EG) 1/2005.

⁶²⁹ Siehe Protokoll zur Lebensmittelsicherheit, Anhang I, sowie Artikel 18 Absatz 1 EU-Kontrollverordnung.

Art. 28

Da in Artikel 21 neu nicht mehr von schlachten, sondern von töten die Rede ist, muss die entsprechende Strafbestimmung, Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe f TSchG, angepasst werden.

Art. 32 Abs. 4

Aufgrund der neuen Bestimmungen zu den Anforderungen sowie der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der Fachstellen kann Artikel 32 Absatz 4 aufgehoben werden.

Art. 33a-33d und 35a

Heute regelt die Verordnung vom 16. November 2011⁶³⁰ über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärwesen die Anforderungen an die Personen, die im Vollzug tätig sind. Es ist vorgesehen, gesamtheitliche Regelungen für die Vollzugsorgane der Veterinär- und der Lebensmittelgesetzgebung zu erlassen. Auch wird die erforderliche Rechtsgrundlage für die damit zusammenhängende Datenbearbeitung geschaffen, wobei der Bundesrat die nötigen Einzelheiten regelt. Es werden daher die entsprechenden Bestimmungen im TSG, im TSchG und im LMG vereinheitlicht. Der aktuelle Artikel 32 Absatz 4 sowie Artikel 35a TSchG erübrigen sich und können aufgehoben werden.

2.12.8.5 Auswirkungen dieses Umsetzungslasses

2.12.8.5.1 Auswirkungen auf den Bund

Aufgrund des bestehenden Anhangs 11 des Landwirtschaftsabkommens werden die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 betreffend den Schutz von Tieren bei internationalen Transporten und damit zusammenhängenden Vorgängen mit den aktuellen Vorschriften im TSchG und in der TSchV zu internationalen Tiertransporten bereits erfüllt. Für den Bund sind hier keine Auswirkungen zu erwarten.

Durch die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 betreffend den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung kann sich für den Bund ein gewisser Mehraufwand ergeben. Dies betrifft einerseits die Anforderung der Sicherstellung genügend unabhängiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, um die zuständigen Behörden⁶³¹ auf Verlangen zu unterstützen,⁶³² und andererseits eine allfällige Prüfung oder Ausarbeitung von Leitfäden.

Der aufgrund der Änderung des TSchG anfallende Mehraufwand wird voraussichtlich mit den bestehenden Ressourcen kompensiert werden können.

⁶³⁰ SR **916.402**

⁶³¹ Für den Vollzug sind grundsätzlich die Kantone zuständig, s. Art. 32 Abs. 2 TSchG.

⁶³² Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

2.12.8.5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone sind grundsätzlich im Bereich des TSchG für den Vollzug zuständig.⁶³³ Aufgrund des bestehenden Landwirtschaftsabkommens werden die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 mit den aktuellen Vorschriften im TSchG und in der TSchV zu internationalen Tiertransporten zu einem grossen Teil bereits erfüllt. Schon heute erteilen die Kantone Bewilligungen für gewerbsmässige, internationale Tiertransporte. Die TSchV legt die Anforderungen fest.⁶³⁴ Künftig werden diese durch die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 abgelöst und sind bei der Bewilligungserteilung zu berücksichtigen. Bewilligungen beziehungsweise ganz grundsätzlich Verfügungen in dem Bereich werden direkt gestützt auf das in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht erlassen werden. Die Notwendigkeit von Anpassungen kann sich für die Kantone bei den Kontrollen ergeben. Die Verordnung (EU) 2017/625 findet Anwendung; sie regelt Durchführung und Zweck der amtlichen Kontrollen (vgl. z.B. Art. 21 dieser Verordnung). Da die amtlichen Kontrollen grundsätzlich bereits heute entsprechend durchgeführt werden, ergeben sich keine nennenswerten Änderungen.

Was die Umsetzung der EU-Vorschriften zum Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung anbelangt, so werden auch diese heute in gleicher oder ähnlicher Weise gestützt auf das TSchG, die TSchV, die TSchAV und die VTSchS umgesetzt.⁶³⁵ Gleichwohl ergeben sich gewisse Neuerungen und zusätzliche Aufgaben für die Kantone. So ist vor dem Beginn einer Bestandsräumung durch die zuständige Behörde ein Aktionsplan zu erstellen, mit dem sichergestellt wird, dass die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 eingehalten werden.⁶³⁶ Über die durchgeführten Bestandsräumungen ist zudem jährlich ein Bericht zu erstellen.⁶³⁷

Die Änderung des TSchG führt bei den Kantonen zu keinen nennenswerten personellen Auswirkungen.

2.12.8.5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Gestützt auf das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wird künftig im Bereich der internationalen Tiertransporte die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 grundsätzlich direkt anwendbar sein. Die Verordnung gilt grundsätzlich für den Transport von Tieren, der in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit durchgeführt wird. Entsprechend kann die künftige, grundsätzlich direkte Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 aufgrund heute noch bestehender Abweichungen in der Auslegung des Begriffs der «wirtschaftlichen Tätigkeit» der EU versus die Auslegung des Begriffs «gewerbsmässig» im geltenden Artikel 15a Absatz 1 TSchG dazu führen, dass mehr Transporte einer Bewilligungspflicht unterstehen werden und dass die zuständigen Personen über

⁶³³ Art. 32 Abs. 2 TSchG.

⁶³⁴ Siehe u.a. Art. 170 TSchV.

⁶³⁵ Gemäss bestehendem Landwirtschaftsabkommen entsprechen die Bestimmungen des Schweizer Rechts in diesem Bereich grundsätzlich bereits heute den Bestimmungen des einschlägigen EU-Rechts.

⁶³⁶ Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

⁶³⁷ Artikel 18 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

die entsprechenden Ausbildungen beziehungsweise Befähigungsnachweise verfügen müssen. Die Pflichten der Personen/Unternehmen, die Tiertransporte durchführen, ergeben sich sodann ebenfalls direkt aus dem in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Recht. Dasselbe gilt für die Tierhaltenden am Versand-, Umlade- oder Bestimmungsort.⁶³⁸ Da die Bestimmungen zu den internationalen Tiertransporten im TSchG, in der TSchV und in der TSchAV gestützt auf Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens jedoch grossmehrheitlich bereits heute den Vorgaben des EU-Rechts entsprechen, ist für Transportunternehmen durch die Änderung des TSchG nicht mit grösseren Auswirkungen zu rechnen.

Auch betreffend den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung entsprechen die Bestimmungen im TSchG sowie in der TSchV, der TSchAV und der VTSchS bereits weitgehend der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009. Im Zusammenhang mit der Tötung von Tieren können sich jedoch für gewisse Unternehmen neue Aufgaben ergeben. Der bereits heute von Schlachtbetrieben verlangte Erlass von (Standard-)Arbeitsanweisungen⁶³⁹ wird künftig auch von anderen Betrieben, die von der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 erfasst sind, verlangt werden. In der Schweiz existieren jedoch aktuell keine oder lediglich einige wenige solcher Betriebe. Für die Ausarbeitung von Leitfäden für bewährte Verfahrensweisen, um die Durchführung der Verordnung zu erleichtern, nimmt das EU-Recht die Unternehmerorganisationen in die Pflicht.⁶⁴⁰ Sofern nicht bereits ein entsprechender Leitfaden vorliegt, ergibt sich für die Unternehmen beziehungsweise deren Organisationen ein zusätzlicher Aufwand. Dieser wird dadurch relativiert, dass die zuständige Behörde eigene Leitfäden ausarbeiten und veröffentlichen kann, wenn die Unternehmerorganisationen keine Leitfäden vorlegen.⁶⁴¹ Zudem werden die Herstellerinnen und Verkäufer von Geräten zur Ruhigstellung und Betäubung verpflichtet, Gebrauchsanweisungen für die Geräte mitzugeben beziehungsweise über das Internet öffentlich zugänglich zu machen, wobei auch deren Inhalt vorgeschrieben wird.⁶⁴²

2.12.8.5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Umsetzung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft.

2.12.8.5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Umsetzung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

2.12.8.5.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

⁶³⁸ Siehe Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

⁶³⁹ Art. 179e Abs. 1 TSchV.

⁶⁴⁰ Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EG) 1099/2009.

⁶⁴¹ Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung (EG) 1099/2009.

⁶⁴² Artikel 8 der Verordnung (EG) 1099/2009.

2.12.8.6 Rechtliche Aspekte des Umsetzungserlasses

2.12.8.6.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 80 Absatz 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz der Tiere. Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.

2.12.8.6.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Aufgrund des bestehenden Landwirtschaftsabkommens mit der EU ist das Schweizer Recht bereits heute grundsätzlich mit der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 harmonisiert. Die Schweiz ist verpflichtet, die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auf den Handel zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und auf die Einfuhr aus Drittländern anzuwenden. Entsprechend ergeben sich aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen keine Widersprüche zu Abkommen mit Vertragspartnern ausserhalb der EU. Es wird zudem auf die Erläuterungen in Ziffer 2.12.13.3 verwiesen.

2.12.8.6.3 Erlassform

Vorliegend wird ein bestehendes Bundesgesetz teilrevidiert. Die Erlassform ist beizubehalten. Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziff. 4.3.

2.12.8.6.4 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit vorgesehen. Dies gilt ebenfalls mit Bezug auf den VE-TSchG.

2.12.8.6.5 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Mit der Umsetzung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Umsetzung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Umsetzung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung werden keine neuen Subventionsbestimmungen geschaffen.

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die geänderten Bestimmungen legen die Grundsätze fest, die gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Nach Artikel 164 Absatz 2 BV können Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Für internationale Tiertransporte, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 fallen, wird die Rechtsetzungskompetenz an den Bundesrat delegiert.

Die Kompetenz zur Sicherstellung der wissenschaftlichen Unterstützung gemäss Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 wird durch Artikel 21 Absatz 2 E-TSchG an den Bundesrat delegiert. Damit kann der Bundesrat regeln, wie diese Sicherstellung der wissenschaftlichen Unterstützung umzusetzen ist.

Im Bereich der Anforderungen an die Mitarbeitenden der Fachstellen, deren Bildung und der diesbezüglichen Prüfungskommission wird der Bundesrat dazu ermächtigt, die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

2.12.8.6 Datenschutz

Die Umsetzung im Bereich der Tierschutzgesetzgebung tangiert den Datenschutz nicht.

2.12.9 Umsetzung in der Lebensmittelgesetzgebung

2.12.9.1 Lebensmittelgesetz

Der Bundesrat hat die Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften an das EU-Recht in den Bereichen Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände bereits 2011 in seiner Botschaft zum geltenden Lebensmittelgesetz (LMG)⁶⁴³ zu einem der Hauptziele der damaligen Totalrevision des LMG erklärt.⁶⁴⁴ Er hat dies damit begründet, dass die damaligen Verhandlungen über ein Abkommen im Lebensmittelbereich zwischen der Schweiz und der EU gezeigt hätten, dass die mittelfristig angestrebte Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der übrigen Produktesicherheit der EU nur dann möglich ist, wenn die Schweiz das für diese Bereiche relevante EU-Recht übernimmt. Das Parlament ist dieser Zielsetzung gefolgt und hat in Artikel 44 Absatz 1 LMG festgelegt, dass der Bundesrat beim Erlass von Ausführungsbestimmungen international harmonisierte Vorschriften, Richtlinien, Empfehlungen und Normen zu berücksichtigen hat und diese für anwendbar erklären kann.

⁶⁴³ SR **817.02**

⁶⁴⁴ Siehe Ziffer I.3.1 der Botschaft vom 25. Mai 2011 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (BBl **2011** 5571).

Die Verhandlungen zum Protokoll zur Lebensmittelsicherheit zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums mit der EU haben die Sichtweise des Bundesrates bestätigt. Ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum EU/Schweiz (nachfolgend Lebensmittelsicherheitsraum) ist nur dann möglich, wenn in diesem Raum für alle beteiligten Staaten grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt dasselbe Recht gilt. Dies gilt auch für die Schweiz.

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit sieht deshalb vor, dass neues EU-Recht im Geltungsbereich des Protokolls mittels GA-Beschluss innert solcher Fristen in dessen Anhang I aufgenommen wird, die eine gleichzeitige Anwendung in der EU und in der Schweiz sicherstellen. Das in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgelistete EU-Recht kann in der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet werden, sofern die Bestimmungen hinreichend konkret sind. Ist dies der Fall, braucht es keine zusätzlichen Bestimmungen im Schweizer Recht. Bei neuem Tertiärrecht (s. dazu Ziff. 2.12.6, Ausführungen zu Art. 4 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit) im Geltungsbereich des Protokolls, welches regelmässig in kurzen Fristen angewendet werden muss, vereinbaren die Vertragsparteien dessen vorübergehende Anwendung durch die Schweiz bis zum formellen GA-Beschluss betreffend ihre Aufnahme in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit. Damit wird die gleichzeitige Anwendung auch im Bereich des Tertiärrechts sichergestellt (s. Ziff. 2.12.6, Ausführungen zu Art. 15 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit). Im Gegenzug erhält die Schweiz Gelegenheit, bei der Ausarbeitung von Rechtsakten im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit mitzuwirken (s. Art. 12 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit).

In Artikel 7 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit werden diejenigen Bereiche aufgelistet, die in den Geltungsbereich des Protokolls fallen, bei denen die Schweiz jedoch weiterhin vom EU-Recht abweichen und ihre eigenen gesetzlichen Vorschriften anwenden kann (s. Ziff. 2.12.6, Ausführungen zu Art. 7 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit).

Weil die Gebrauchsgegenstände mit Ausnahme der Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt gelangen (sog. Bedarfsgegenstände), nicht Teil des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind, ändert in diesem Bereich gegenüber heute materiell nichts. Für das Inverkehrbringen kosmetischer Mittel, von Spielzeug sowie von Gegenständen, die mit dem Körper in Kontakt gelangen (Schmuck, Tattoo, Permanent-Make-up etc.), gelten deshalb auch unter dem neuen Recht dieselben Anforderungen wie im geltenden Recht.

2.12.9.2 Verordnungsrecht

2.12.9.2.1 Allgemeines

Im Rahmen der Umsetzung des bestehenden Landwirtschaftsabkommens (insbesondere in den Bereichen Lebensmittel tierischer Herkunft, Wein und Spirituosen), des mit der EG abgeschlossenen Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von

Konformitätsbewertungen⁶⁴⁵ (Spielzeug) sowie in Umsetzung der vom Parlament und vom Bundesrat vorgegebenen Stossrichtung (s. Ziff. 2.12.9.1) hat die Schweiz ihr Lebensmittelrecht in den letzten Jahren fortlaufend an dasjenige der EU angepasst und dafür gesorgt, dass es nicht zu Handelshemmnissen kommt. Das Verordnungsrecht zum LMG ist heute deshalb schon weitestgehend auf das EU-Recht abgestimmt.

2.12.9.2.2 Zu den einzelnen Bereichen

Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen dargestellt, die sich durch den Abschluss des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit und die Totalrevision des LMG auf Verordnungsebene ergeben werden.

Primärproduktion

Aufgrund der Anhänge 5 und 11 des bestehenden Landwirtschaftsabkommens entspricht das Schweizer Recht bezüglich der Hygiene von Futtermitteln und Lebensmitteln in der Primärproduktion dem EU-Recht. Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit bringt somit keine Änderungen in diesem Bereich mit sich. Die direkte Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts wird jedoch bei einigen Bestimmungen, die im Schweizer Recht kürzer formuliert sind, einen höheren Grad an Genauigkeit mit sich bringen.

Mit der Verordnung über die Primärproduktion (VPrP) vom 23. November 2005⁶⁴⁶ und den daraus abgeleiteten Verordnungen werden die Bestimmungen bezüglich der Primärproduktion aus der Verordnung (EG) Nr. 852/2004⁶⁴⁷ über die Lebensmittelhygiene, der Verordnung (EG) Nr. 853/2004⁶⁴⁸ zu Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs und der Verordnung (EG) Nr. 183/2005⁶⁴⁹ über die Futtermittelhygiene übernommen. Mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wird der Geltungsbereich auf Ebene der Primärproduktion auf den Pflanzenbau zur direkten menschlichen Ernährung ausgeweitet. Die VPrP wird einer Totalrevision unterzogen, wobei die vom EU-Recht übernommenen Bestimmungen gestrichen werden (Verpflichtungen der Betriebe, Notfallpläne, Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis usw.). Gewisse Bestimmungen bleiben jedoch bestehen, insbesondere die Anwendungskriterien der Meldepflicht für Betriebe sowie die Aufgaben der Bundesämter

⁶⁴⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR **0.946.526.81** (MRA).

⁶⁴⁶ SR **916.020**

⁶⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1, geändert durch Verordnung (EG) 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009, ABl. L 87, 31.3.2009, S. 109.

⁶⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1756 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021, ABl. L 357, 8.10.2021, S. 27.

⁶⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene, ABl. L 35 vom 8.2.2005, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1243 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 241.

und der Kantone. Die Verordnung des WBF über die Hygiene bei der Primärproduktion (VHyPrP) kann gestrichen werden, da sie ausschliesslich aus dem EU-Recht übernommene Bestimmungen enthält.

Die Milchprüfungsverordnung vom 20. Oktober 2010⁶⁵⁰ (MiPV) und die darauf abgestützte Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁶⁵¹ über die Hygiene bei der Milchproduktion (VHyMP) orientieren sich heute schon an der für die Primärproduktion von Rohmilch relevanten Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sowie der die Kontrolle von Milch und Milchproduktionsbetrieben regelnden Durchführungsverordnung (EU) 2019/627⁶⁵². Mit der direkten Anwendung dieser EU-Verordnungen werden zahlreiche Bestimmungen im schweizerischen Recht obsolet und können entsprechend aufgehoben werden. Die konkrete Ausgestaltung des Milchprüfungssystems überlässt das EU-Recht jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten. Die entsprechenden Regelungen bleiben im Schweizer Recht bestehen.

Die Verordnung vom 16. Dezember 2016⁶⁵³ über das Schlachten und die Fleischkontrolle (VSFK) sowie die Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁶⁵⁴ über die Hygiene beim Schlachten (VHyS) entsprechen bereits heute dem EU-Recht. Einige Unterschiede bestehen, die den schweizerischen Eigenheiten Rechnung tragen (z. B. Begriffsdefinitionen, Betriebsgrössen, Ausweidezeit bei Hof- und Weidetötung, Fleischuntersuchung etc.). Soweit das EU-Recht den Mitgliedstaaten zur Regelung solcher Einzelheiten Spielraum lässt, können diese beibehalten werden.

Lebensmittel

Hygiene: Mit den grundlegenden Verordnungen des EU-Hygienerechts (Verordnung [EG] Nr. 852/2004 und Verordnung [EG] Nr. 853/2004) ist das schweizerische Recht bereits harmonisiert. Diese Harmonisierung war Voraussetzung dafür, dass im Rahmen von Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens ein gemeinsamer Veterinärraum Schweiz/EU geschaffen und die Grenzkontrollen für Tiere und Produkte tierischer Herkunft zwischen der Schweiz und der EU 2009 aufgehoben werden konnten. Das Schweizer Hygienerecht wurde seither stets an dasjenige der EU angeglichen. Die direkte Anwendung der erwähnten Verordnungen und des gestützt darauf erlassenen Tertiärrechts führt deshalb nicht zu inhaltlichen Änderungen im Schweizer Recht auf Verordnungsebene.

Kennzeichnung von Lebensmitteln: Die geltende Regelung über unbeabsichtigte Vermischungen oder Kontaminationen bei Allergenen⁶⁵⁵ wird beibehalten. In Anhang I

⁶⁵⁰ SR 916.351.0

⁶⁵¹ SR 916.351.021.1

⁶⁵² Durchführungsverordnung (EU) 2019/627 der Kommission vom 15. März 2019 zur Festlegung einheitlicher praktischer Modalitäten für die Durchführung der amtlichen Kontrollen in Bezug auf für den menschlichen Verzehr bestimmte Erzeugnisse tierischen Ursprungs gemäss der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2074/2005 der Kommission in Bezug auf amtliche Kontrollen, ABl. L 131 vom 17.5.2019, S. 51.

⁶⁵³ SR 817.190

⁶⁵⁴ SR 817.190.1

⁶⁵⁵ Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel, SR 817.022.16.

des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist diesbezügliche eine Anpassung für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011⁶⁵⁶ durch die Schweiz vorgesehen. Eine entsprechende Anpassung ist ebenfalls für die Angabe des Produktionslandes vorgesehen. Dieses muss in der Schweiz auch künftig immer angegeben werden. Wie oben erwähnt (s. Ziff. 2.12.9.1), wurde in Artikel 7 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit eine Ausnahme vorgesehen zur Absicherung der schweizerischen Pflichten zur Kennzeichnung tierquälerischer Haltungsformen im Zusammenhang mit der Herstellung tierischer Lebensmittel (s. dazu auch die landwirtschaftliche Deklarationsverordnung vom 26. November 2003⁶⁵⁷). So kann die Schweiz an diesen Kennzeichnungspflichten festhalten.

Tierische Lebensmittel: Die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁵⁸ über Lebensmittel tierischer Herkunft ist bereits heute mit dem EU-Recht harmonisiert. Soweit das EU-Recht den Mitgliedstaaten bei der Regulierung Spielraum überlässt, kann dieser auch von der Schweiz genutzt werden. So wird sich beispielsweise an den im EU-Recht nicht harmonisierten schweizerischen Regelungen über Anforderungen an Gelée Royale und Pollen nichts ändern.

Pflanzliche Lebensmittel: Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit enthält keine EU-Erlasse, die produktspezifische Anforderungen an pflanzliche Lebensmittel festlegen. An den diesbezüglichen Bestimmungen der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁵⁹ über Lebensmittel pflanzlicher Herkunft, Pilze und Speisesalz ändert sich somit nichts. Anhang 1 der Verordnung des EDI (Verbotsliste) bleibt ebenfalls bestehen.

Getränke: Von den in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁶⁰ über Getränke aufgeführten Getränken fällt nur das natürliche Mineralwasser unter das im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht (s. Richtlinie 2009/54/EG⁶⁶¹ über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern sowie gestützt darauf erlassenes Tertiärrecht). Natürliche Mineralwässer müssen künftig gemäss Artikel 1 der Richtlinie 2009/54/EG anerkannt sein und in die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Liste der als natürlich anerkannten Mineralwässer aufgenommen werden. Diese Möglichkeit steht den schweizerischen Mineralwasserproduzentinnen heute schon offen. An den Anforderungen an die

⁶⁵⁶ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18, geändert durch Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015, ABl. L 327, 11.12.2015, S. 1.

⁶⁵⁷ SR 916.51

⁶⁵⁸ SR 817.022.108

⁶⁵⁹ SR 817.022.17

⁶⁶⁰ SR 817.022.12

⁶⁶¹ Richtlinie 2009/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern, ABl. L 164 vom 26.6.2009, S. 45.

übrigen Getränke, die heute in der Verordnung des EDI über Getränke geregelt sind, wird sich nichts ändern.

Trinkwasser: Die im EU-Recht für das Trinkwasser zentrale Richtlinie (EU) 2020/2184⁶⁶² wird in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit nicht aufgeführt. Weil bei der Herstellung von Lebensmitteln, die in den EU-Raum exportiert werden, bereits heute EU-konformes Trinkwasser verwendet werden muss, harmonisiert die Schweiz ihre Vorschriften mit dem einschlägigen EU-Recht im Rahmen des autonomen Nachvollzugs. Dieser Grundsatz wurde schon bisher befolgt, weshalb es in diesem Bereich zu keinen Änderungen kommen wird.

Nahrungsergänzungsmittel, Anreicherung von Lebensmitteln, besonderer Ernährungsbedarf: Die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁶³ über Nahrungsergänzungsmittel (VNem), die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁶⁴ über den Zusatz von Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen in Lebensmitteln (VZVM) und die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁶⁵ über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf (VLBE) wurden schon bisher regelmässig mit dem einschlägigen EU-Recht harmonisiert⁶⁶⁶. Weil die zulässigen Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe im EU-Recht bisher nicht geregelt sind, kann das Bestandteil der VNem und der VZVM bildende schweizerische Höchstmengenmodell beibehalten werden. In der VLBE werden heute – anders als im EU-Recht – auch noch Lebensmittel für Sportlerinnen und Sportler geregelt. Diese Regelung kann beibehalten werden, denn die in der Verordnung (EU) Nr. 609/2013⁶⁶⁷ aufgelisteten Lebensmittelkategorien sind nicht abschliessend.

⁶⁶² Richtlinie (EU) 2020/2184 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 435 vom 23.12.2020, S. 1.

⁶⁶³ SR 817.022.14

⁶⁶⁴ SR 817.022.32

⁶⁶⁵ SR 817.022.104

⁶⁶⁶ VNem: Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel, ABl. L 183 vom 12.7.2002, S. 51; VZVM: Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln, ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 26; VLBE: Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung und zur Aufhebung der Richtlinie 92/52/EWG des Rates, der Richtlinien 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG und 2006/141/EG der Kommission, der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 41/2009 und (EG) Nr. 953/2009 des Rates und der Kommission, ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 35.

⁶⁶⁷ Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung und zur Aufhebung der Richtlinie 92/52/EWG des Rates, der Richtlinien 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG und 2006/141/EG der Kommission, der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 41/2009 und (EG) Nr. 953/2009 des Rates und der Kommission, ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 35.

Neuartige Lebensmittel: Das Schweizer Recht erkennt heute schon die von der Europäischen Kommission erteilten Bewilligungen für neuartige Lebensmittel an.⁶⁶⁸ Der überwiegende Teil, der in der Schweiz heute verkehrsfähigen neuartigen Lebensmittel verfügt bereits über eine Bewilligung der Europäischen Kommission. Die neuartigen Lebensmittel werden künftig nicht mehr vom BLV bewilligt, sondern von der Europäischen Kommission im Verfahren nach Artikel 10 ff. der Verordnung (EU) 2015/2283⁶⁶⁹. Die Bewilligungen der Europäischen Kommission basieren – wie bisher schon zahlreiche Schweizer Bewilligungen – auf einer Risikobewertung durch die EFSA. Diese Bewilligungen werden von der Schweiz gestützt auf das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit anerkannt.

Gentechnisch veränderte Organismen: Das schweizerische Recht über das Inverkehrbringen und Kennzeichnen gentechnisch veränderter Organismen bleibt weiterhin anwendbar. Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit sieht in Artikel 7 für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebensmittel explizit eine Ausnahme vor, das heisst die Schweiz kann diesen Bereich weiterhin eigenständig regulieren. Vorgesehen ist einzig, dass in der EU zugelassene Lebensmittel, die zufällige oder technisch nicht zu vermeidende Spuren von Material enthalten, das genetisch veränderte Organismen enthält, aus solchen besteht oder aus solchen hergestellt ist, auch in der Schweiz verkehrsfähig sein sollen. Der Schwellenwert für derartige Spuren ist in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003⁶⁷⁰ bei 0.9% festgelegt. Für die Kennzeichnung gilt, dass GVO sowohl in der Schweiz wie auch in der EU grundsätzlich entsprechend gekennzeichnet werden müssen, ausser es handelt sich um unvermeidbare oder zufällige Spuren unter dem Schwellenwert von 0.9%, bezogen auf die Zutat (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 sowie Art. 8 Abs. 7 der Verordnung des EDI vom 27. Mai 2020⁶⁷¹ über gentechnisch veränderte Lebensmittel).

Zusatzstoffe: Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008⁶⁷² führt dazu, dass in der Schweiz künftig dieselben Zusatzstoffe in denselben Mengen und mit denselben Anwendungsmodalitäten erlaubt sein werden wie in der EU. Sowohl die aufwendige Harmonisierung des Schweizer Rechts mit dem entsprechenden EU-Recht wie auch damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen für das Verwenden dieser Stoffe werden künftig entfallen.

⁶⁶⁸ Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über neuartige Lebensmittel, SR **817.022.2**.

⁶⁶⁹ Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission, ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1, geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

⁶⁷⁰ Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

⁶⁷¹ SR **817.022.51**

⁶⁷² Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelzusatzstoffe, ABl. L 354 vom 31.12.2008, S. 16.

Aromen: Die in Lebensmitteln zugelassenen Aromastoffe und ihre Verwendungsbedingungen sind in einer Liste in Anhang I Teil A der Verordnung (EG) Nr. 1334/2008⁶⁷³ über Aromastoffe aufgeführt. Nur die in dieser Liste geführten Aromastoffe sind unter besonderen Bedingungen zugelassen. Die Verbote nach Anhang 6 der Aromenverordnung vom 16. Dezember 2016⁶⁷⁴ werden wegfallen.

Rückstände und Kontaminanten: Die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁷⁵ über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (VPRH), die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁷⁶ über die Höchstgehalte für Kontaminanten sowie die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016⁶⁷⁷ über die Höchstgehalte für Rückstände von pharmakologisch wirksamen Stoffen und von Futtermittelzusatzstoffen in Lebensmitteln tierischer Herkunft (VRLtH) wurden schon bisher mit dem einschlägigen EU-Recht harmonisiert. Bezüglich der im geltenden Schweizer Recht festgelegten Höchstgehalte für Pestizidrückstände für in der Schweiz bewilligte Pflanzenschutzanwendungen bietet die Verordnung (EG) Nr. 396/2005⁶⁷⁸ die Möglichkeit, in der EU einen Antrag zu stellen, damit diese Höchstgehalte ins EU-Recht übernommen werden. Diese Möglichkeit steht künftig auch der Schweiz offen. Wegen der direkten Anwendung des einschlägigen EU-Rechts werden die schweizerischen Verordnungen weitestgehend aufgehoben werden können und die regelmässigen Anpassungen an das EU-Recht künftig entfallen.

Gebrauchsgegenstände

Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (Bedarfsgegenstände): Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002⁶⁷⁹ erfasst

⁶⁷³ Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Aromen und bestimmte Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften zur Verwendung in und auf Lebensmitteln sowie zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1601/91 des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 2232/96 und (EG) Nr. 110/2008 und der Richtlinie 2000/13/EG, ABl. L 354 vom 31.12.2008, S. 34, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 251/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014, ABl. L 84 vom 20.03.2014, S. 14.

⁶⁷⁴ SR **817.022.41**

⁶⁷⁵ SR **817.021.23**

⁶⁷⁶ SR **817.022.15**

⁶⁷⁷ SR **817.022.13**

⁶⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates, ABl. L 70 vom 16.3.2005, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017, ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1.

⁶⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231, 6.9.2019, S. 1.

nicht nur Lebensmittel, sondern auch Bedarfsgegenstände. Basis-Verordnung in diesem Bereich ist die Verordnung (EG) Nr. 1935/2004⁶⁸⁰. Gestützt auf diese Verordnung hat die Europäische Kommission verschiedene abgeleitete Verordnungen erlassen. So über die gute Herstellungspraxis für Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen⁶⁸¹, aktive und intelligente Materialien⁶⁸² oder Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff⁶⁸³. Das Schweizer Recht wurde bereits mit diesen Verordnungen harmonisiert. Neu werden diese EU-Verordnungen direkt anwendbar sein.

Bei den übrigen Gebrauchsgegenständen gibt es keine materiellen Änderungen. Sie fallen nicht in den Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit und werden wie bisher im Schweizer Recht eigenständig geregelt.

Vollzug

Die Verordnung (EU) 2017/625⁶⁸⁴ ist die zentrale Verordnung der EU für die Durchführung der amtlichen Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette. Sie regelt die amtlichen Kontrollen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und zukünftig auch der Schweiz, die Finanzierung der Kontrollen, die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten, die Kontrollen der Tiere und Waren, die aus Drittländern in die EU importiert werden sowie die Einrichtung eines computergestützten Informationssystems zur Verwaltung von Informationen und Daten über die amtlichen Kontrollen. Sie enthält ebenfalls Vorschriften zur Kontrolle des Online-Handels sowie zur Bekämpfung

⁶⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG, ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 4, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

⁶⁸¹ Verordnung (EG) Nr. 2023/2006, der Kommission vom 22. Dezember 2006 über gute Herstellungspraxis für Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, ABl. L 384, 29.12.2006, S. 75.

⁶⁸² Verordnung (EG) Nr. 450/2009 der Kommission vom 29. Mai 2009 über aktive und intelligente Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, ABl. L 135 vom 30.5.2009, S. 3.

⁶⁸³ Verordnung (EU) 2022/1616 der Kommission vom 15. September 2022 über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 282/2008, ABl. L 243 vom 20.9.2022, S. 3.

⁶⁸⁴ Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates, ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/3115 des Europäischen Parlament und des Rates vom 27. November 2024, ABl. L 3115 vom 16.12.2024, S. 1.

betrügerischer Machenschaften entlang der Lebensmittelkette (sog. *Food Fraud*). Die Organisation des Vollzugs überlässt die Verordnung den Mitgliedstaaten. Die Schweiz wird diese somit auch künftig selbst bestimmen können.

Verordnung vom 27. Mai 2020⁶⁸⁵ über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV): Die LMVV wurde in den vergangenen Jahren stets an die Entwicklungen des EU-Rechts angepasst. Künftig wird das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit es der Schweiz ermöglichen, am Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten teilzuhaben und vollwertiges Mitglied beim *Rapid Alert System for Food and Feed* (iRASFF) zu werden. Damit erreicht die Schweiz ein Ziel, das sie bereits mit dem geltenden LMG angestrebt hat: Die vollwertige Teilnahme am Lebensmittelsicherheitssystem der EU (s. Ziff. 2.12.10.1).

Mehrfähriger nationaler Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände: Den neuen Elementen, welche durch die direkte Anwendung der Verordnung (EU) 2017/625 Eingang ins Schweizer Recht finden werden (Kontrolle des Onlinehandels, Bekämpfung von Lebensmittelkriminalität, Informationsmanagementsystem der EU für amtliche Kontrollen IMSOC, usw.), wird in der Verordnung vom 27. Mai 2020 über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände künftig Rechnung getragen werden müssen. Sie wird entsprechend anzupassen sein.

2.12.9.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Verabschiedung einer Botschaft zu einem Lebensmittelsicherheitsabkommen mit der EU ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁶⁸⁶ zur Legislaturplanung 2023–2027 vorgesehen. Die Änderung des LMG ist auch Bestandteil von Ziel 21 dieser Botschaft. Der Bundesrat wird seine finanzpolitischen Entscheidungen im Rahmen der Erstellung des jährlichen Voranschlags treffen.

2.12.9.4 Umsetzungsfragen

In Hinblick auf die direkte Anwendung der in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgeführten EU-Rechtsakte sowie des gestützt darauf erlassenen Tertiärrechts sind im geltenden Lebensmittelgesetz gewisse Anpassungen erforderlich. Zum einen muss das Schweizer Recht angepasst oder aufgehoben werden, wenn es vom im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Recht abweicht. Zum anderen sollen Doppelspurigkeiten beseitigt werden, um die Anwendungsfreundlichkeit und die Rechtssicherheit zu stärken. Des Weiteren erfordert das ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht teilweise detaillierte Regelungen im Schweizer Recht. Diese Anpassungen sowie die Neuregelung des Vollzugs bei den Gebrauchsgegenständen erfordern eine Neukonzeption des gesamten bisherigen LMG und damit dessen Totalrevision.

Bei der Erarbeitung des vorliegenden VE-LMG wurde darauf geachtet, dass dieser aus sich heraus verständlich bleibt. Würden Bestimmungen wie «Zweck», «Geltungsbereich», «Definitionen» und so weiter. wegfallen und nur noch das geregelt, was

⁶⁸⁵ SR 817.042

⁶⁸⁶ BBl 2024 525

nicht schon im EU-Recht geregelt wird, würde es schwierig, sich im Gesetz zurecht zu finden. Bei den für das Verständnis des VE-LMG zentralen Bestimmungen wird jeweils auf diejenige Bestimmung des EU-Rechts verwiesen, welche diese Thematik konkret regelt.

Im Hinblick auf die direkte Anwendung der im Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgeführten EU-Rechtsakte werden im VE-LMG verschiedene Begriffe verwendet, die im LMG bisher anders gelautet haben (z.B. neu «Verbraucherinnen und Verbraucher» statt wie bisher «Konsumentinnen und Konsumenten» in Deutsch). Zudem wurden im Rahmen der vorliegenden Totalrevision bestimmte Begriffe in den drei Amtssprachen vereinheitlicht (z.B. für den Begriff «Unternehmen» wird in Französisch konsequent «entreprise» und in Italienisch «azienda» verwendet, für den Begriff «Betrieb» in Französisch «établissement» und in Italienisch «stabilimento»). Bei der Kommentierung der einzelnen Artikel unter Ziffer 2.12.9.5 wird punktuell auf diese Thematik eingetreten.

Für den Aufbau des VE-LMG wurden verschiedene ausländische Gesetze analysiert. Das österreichische Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz hat dem Anliegen, aus sich heraus verständlich zu sein, am besten entsprochen. Die Konzeption des vorliegenden VE-LMG orientiert sich deshalb weitgehend an diesem Gesetz.

Die vorliegende Revision hat – ausser bei der Überführung bestimmter Gebrauchsgegenstände unter den Geltungsbereich des Produktesicherheitsgesetzes⁶⁸⁷ – keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten im Vollzug. Das bisherige bewährte System kann auch unter dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit weitergeführt werden.

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wird auch im Verordnungsrecht das dem EU-Recht entsprechende Schweizer Recht aufgehoben werden, weil das einschlägige EU-Recht kraft des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit künftig direkt angewendet wird. Nicht im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit aufgelistetes EU-Recht, mit welchem die Schweiz in den letzten Jahren im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommens mit der EU bzw. des MRA oder autonom in ihr Verordnungsrecht übernommen hat, muss dagegen im Verordnungsrecht bleiben. Dieses ist durch Bestimmungen zu ergänzen, die sowohl die EU-Mitgliedstaaten wie auch die Schweiz erlassen können, weil ihnen das EU-Recht in einem konkreten Bereich eine Regelungskompetenz einräumt (Bsp.: Art. 10 Abs. 2 Bst. b VE-LMG betreffend die Anwendung der Hygienevorschriften der EU auf Einzelhandelsbetriebe).

Mit der vorliegenden Revision werden zudem die folgenden parlamentarischen Vorstösse umgesetzt:

- 21.3691 Motion Munz Stopp dem Lebensmittelbetrug
- 21.3903 Motion Egger Mike Lebensmittelbetrug stärker bekämpfen zum Schutz der heimischen Lebensmittelproduktion und der Konsumenten
- 21.3936 Motion Michaud Gigon Verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug

In Ergänzung zu den Anpassungen aufgrund des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit soll daher ein angemessener rechtlicher Rahmen für ein zielgerichtetes Vorgehen gegen Lebensmittelbetrug geschaffen werden. Damit werden die Grundlagen geschaffen, um im Sinne der Verordnung (EU) 2017/625 auf betrügerische oder irreführende Praktiken beruhende Verstösse gegen die Lebensmittelgesetzgebung zu bekämpfen (s. die Art. 9 Abs. 2, 65 Abs. 4, 97 Abs. 2, 102 Abs. 4 sowie 139 Abs. 2 dieser Verordnung). Vorgesehen ist:

- Die Vollzugsorgane der Lebensmittelgesetzgebung sollen Fachpersonen beiziehen können, die den Warenfluss und auch den Geldfluss in einem Betrieb überprüfen können (Art. 62 Abs. 2),
- Die Rechtsgrundlagen für den Daten- und Informationsaustausch sollen erweitert werden, was den involvierten Stellen (BLV, BLW, Bundesamt für Polizei [fedpol], Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG], kantonaler Lebensmittelvollzug) eine wirkungsvolle Zusammenarbeit ermöglicht (Art. 73 ff.).
- Besteht der begründete Verdacht, dass eine natürliche oder eine juristische Person systematisch und in erheblichem Ausmass gegen dieses Gesetz verstösst, sollen die mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beauftragten Behörden beim betroffenen Lebensmittel- oder Gebrauchsgegenständebetrieb eine Betriebsanalyse durchführen können (Art. 74).
- Der Strafrahmen von Artikel 81 Absatz 2 (gewerbsmässiges Handeln) soll erweitert werden und es soll dem für die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug zuständigen BLV die Möglichkeit eingeräumt werden, in Strafverfahren Parteirechte wahrzunehmen (Art. 83 Abs. 2).
- Die Verjährungsfrist für die Strafverfolgung der in Artikel 81 aufgelisteten Übertretungstraftatbestände soll auf fünf Jahre erhöht werden (Art. 84).

2.12.9.5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

1. Abschnitt: Zweck, Geltungsbereich und Verhältnis zum Protokoll zur Lebensmittelsicherheit

Art. 1 Zweck

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 1 LMG, mit einer Ausnahme: In der deutschen Sprachversion wird «Konsumentinnen und Konsumenten» durch «Verbraucherinnen und Verbraucher» ersetzt, da in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 diese Terminologie verwendet wird. Der Begriff «Endverbraucher» bezeichnet im EU-Recht «den letzten Verbraucher eines Lebensmittels, der das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwendet». Ein «Verbraucher» kann demzufolge auch eine Person sein, welche das Lebensmittel an einen

«Endverbraucher» weitergibt. Für einen «Verbraucher» gelten somit andere Verantwortlichkeiten als für einen «Endverbraucher». Eine einheitliche Terminologie im Einklang mit dem EU-Recht ist erforderlich, um diesbezüglich Klarheit zu schaffen. Wie im bisherigen Recht wird in Artikel 1 abschliessend aufgeführt, welches die Ziele des Lebensmittelgesetzes sind.

Art. 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des VE-LMG entspricht demjenigen des geltenden LMG, wird punktuell aber ausgeweitet.

In Absatz 1 Buchstabe a wird in der deutschen Sprachversion neu auch die «Handhabung» als Tätigkeit aufgeführt, die unter den «Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen» fällt. Dieser Begriff wird auch in Artikel 1 Absatz 3 (Anwendungsbereich) der Verordnung (EG) Nr. 178/2002⁶⁸⁸ erwähnt. Durch die Aufnahme dieses Begriffs in den VE-LMG soll sichergestellt werden, dass die Geltungsbereiche des VE-LMG und der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 nicht voneinander abweichen. In Französisch wird hierfür der Begriff «manipulation» verwendet, in Italienisch «manipolazione».

Die Herausforderungen durch den globalen Markt nehmen zu. Immer mehr Produkte werden über den Online-Handel vertrieben, so auch Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Damit verbunden sind oft komplexe Lieferketten, die auch Wirtschaftsakteure einschliessen, deren Tätigkeit bislang nicht klar einer der in Absatz 1 aufgelisteten Tätigkeiten zugeordnet werden konnte. Das LMG war auf diese deshalb nicht anwendbar. Unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit soll Buchstabe a in Anlehnung an Artikel 3 Ziffer 11 der Verordnung (EU) 2019/1020⁶⁸⁹ (Marktüberwachungsverordnung), welche in der EU die Marktüberwachung bestimmter Gebrauchsgegenstände regelt, die in der Schweiz unter den Geltungsbereich des LMG fallen (z. B. Spielzeug und kosmetische Mittel), deshalb um die Fulfilment-Dienstleistungen erweitert werden (s. Art. 6 VE-LMG). Damit soll geklärt werden, dass auch Dienstleistungen wie Verpackung, Adressierung oder Versand von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen künftig vom Geltungsbereich des LMG erfasst werden.

Wichtige Akteure im Online-Handel sind die Betreiberinnen von Hosting-Diensten (Bst. b). Sie bieten Speicherplatz an und speichern auf ihren Servern Informationen ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Als Nutzerinnen und Nutzer sind sowohl natürliche wie auch juristische Personen zu verstehen, die einen Hosting-Dienst in Anspruch nehmen, um Informationen zu erlangen oder zugänglich zu machen. Zu den Hosting-Diensten gehören auch die Online-Plattformen. Die Nutzerinnen und Nutzer können die Dienste für das Anbieten von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen verwenden. Die Betreiberinnen der Online-Plattformen müssen von den Nutzerinnen und Nutzern unter anderem wichtige Informationen einholen (zur Identität und zur Kon-

⁶⁸⁸ Artikel 3 Ziffer 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

⁶⁸⁹ Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011, ABL L 169 vom 25.6.2019, S. 1.

taktadresse von Anbieterinnen, zu Abnehmerinnen und Abnehmern sowie zu den getätigten Transaktionen). Auf Verlangen müssen die Betreiberinnen der Plattformen diese Daten der zuständigen Vollzugsbehörde bekannt geben (Art. 37 Abs. 2 VE-LMG). Ihre Tätigkeit unterstand nach bisherigem Recht nicht dem Geltungsbereich des LMG. Auch hier soll unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit eine eigenständige Regelung im LMG erfolgen. Diese lehnt sich an die Verordnung (EU) 2022/2065⁶⁹⁰ über den Binnenmarkt für digitale Dienste (DSA) an, welche sowohl die Pflichten der Marktakteure im Bereich des Online-Handels wie auch die Kompetenzen der Kontrollbehörden detailliert regelt.

Buchstabe c entspricht dem geltenden Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b LMG. Unter Werbung wird die direkte (herkömmliche Werbung wie Anzeigen und Werbespots) sowie die indirekte (Werbung wird nicht direkt oder bewusst als solche wahrgenommen wie Product-Placement, Content-Marketing und Sponsoring von Events) erfasst.

Buchstabe d entspricht dem geltenden Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c LMG.

Handelsbetriebe mit Sitz in der Schweiz, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände von der Schweiz aus ausschliesslich im Ausland angeboten haben, ohne dass die Produkte je in die Schweiz gelangten, wurden vom Geltungsbereich des LMG bisher nicht erfasst. Der Geltungsbereich des VE-LMG nun explizit um diese Betriebskategorie erweitert (Bst. e). Solche Betriebe sollen, wenn sie im Ausland Produkte vertreiben, die gegen das im betreffenden Land geltende Recht verstossen, in Amtshilfverfahren gegenüber den Schweizer Behörden auskunftspflichtig sein (s. Art. 38 VE-LMG). Dabei handelt es sich um eine eigenständige schweizerische Regelung, die nicht mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit zusammenhängt und sich im Rahmen des autonomen Nachvollzugs an der Stossrichtung der Verordnung (EU) 2017/625 orientiert.

Die Absätze 2 und 3 wurden unverändert übernommen.

Absatz 4 listet diejenigen Bereiche auf, die vom Geltungsbereich des VE-LMG explizit nicht erfasst werden.

Absatz 4 Buchstabe a wurde an den Wortlaut von Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 angepasst. Der bisherige Buchstabe c wurde in Buchstabe a integriert. Dieser soll aber – anders als im EU-Recht – nach wie vor auch für Gebrauchsgegenstände gelten.

Die Buchstaben b und d wurden inhaltlich unverändert übernommen. Der bisherige Buchstabe d wird neu zu Buchstabe c.

Das Abkommen vom 21. Juni 1999⁶⁹¹ zwischen der Schweiz und der EG über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) ist ein Instrument zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse bei der Vermarktung zahlreicher Produkte zwischen der Schweiz und der EU. Die Vermeidung kostspieliger doppelter Konformitätsbewertungen erleichtert für die Unternehmen den Zugang zum Binnen-

⁶⁹⁰ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste); ABl. L 277 vom 27.10.2022 S. 1.

⁶⁹¹ SR 0.946.526.81

markt der EU (s. Ziff. 2.4.1). Unter das MRA fällt auch Spielzeug (Anhang 1 Kapitel 3 MRA). Um die aus diesem Abkommen resultierenden Vorteile aufrechterhalten zu können, muss die schweizerische Gesetzgebung mit derjenigen der EU gleichwertig sein. Im Bereich Spielzeug müssen die Sicherheitsanforderungen der Richtlinie 2009/48/EG⁶⁹² entsprechen. Fünf Kategorien von Spielzeug sind vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen: Spielplatzgeräte zur öffentlichen Nutzung, Spielautomaten zur öffentlichen Nutzung, mit Verbrennungsmotoren ausgerüstete Spielfahrzeuge, Spielzeugdampfmaschinen, Schleudern und Steinschleudern. In der Schweiz fallen diese fünf Kategorien heute zwar nicht in den Geltungsbereich der Spielzeugverordnung des EDI vom 15. August 2012⁶⁹³, sie gelten gemäss der Definition in Artikel 65 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016⁶⁹⁴ (LGV) aber trotzdem als «Spielzeug» und müssen damit die allgemeinen Sicherheitsanforderungen an Spielzeug (Art. 66 LGV) einhalten. Um das schweizerische Recht mit demjenigen der EU zu harmonisieren, sollen diese fünf Spielzeugkategorien künftig explizit vom Geltungsbereich des LMG ausgenommen werden (Bst. d). Sie sollen neu unter den Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009⁶⁹⁵ über die Produktesicherheit (PrSG) fallen.

Absatz 5 wurde unverändert übernommen.

Art. 3 Verhältnis zum Protokoll zur Lebensmittelsicherheit

Diese Bestimmung stellt klar, dass in der Schweiz auch künftig das Schweizer Lebensmittelgesetz gilt. Einzig in den Bereichen, die durch die in Anhang I zum Protokoll zur Lebensmittelsicherheit aufgeführten EU-Rechtsakte abgedeckt werden, gelangt das entsprechende EU-Recht zur Anwendung. Bei den drei unter den Buchstaben a–c aufgeführten EU-Rechtsakten handelt es sich um für die Sicherheit und den Täuschungsschutz bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen grundlegende Erlasse. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Massgeblich ist das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit.

2. Abschnitt: Begriffe

Art. 4 Lebensmittel

Diese Bestimmung ersetzt den geltenden Artikel 4 LMG. Auf Lebensmittel sind neu die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 anwendbar, weshalb auf die Definition in Artikel 2 dieser Verordnung verwiesen wird. Materiell führt der Verweis auf das EU-Recht gegenüber heute zu keiner Änderung. Der Wortlaut im bisherigen Artikel 4 LMG ist mit demjenigen von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 identisch.

⁶⁹² Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. L 170 vom 30.6.2009, S. 1.

⁶⁹³ SR 817.023.11

⁶⁹⁴ SR 817.02

⁶⁹⁵ SR 930.11

Die Definition der Gebrauchsgegenstände orientiert sich am geltenden Recht. Die Umschreibung der einzelnen Kategorien wird jedoch einerseits an die künftige direkte Anwendung der EU-Gesetzgebung im Geltungsbereich des Protokolls für Lebensmittelsicherheit angepasst (Bedarfsgegenstände) und andererseits an aktuelle Gegebenheiten und Bedürfnisse. Zudem sollen verschiedene Produkte, die bisher den Gebrauchsgegenständen zugeordnet wurden, nicht mehr lebensmittelrechtlich geregelt und künftig dem Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG) unterstellt werden (s. unten).

Buchstabe a ersetzt den geltenden Artikel 5 Buchstabe a Ziffern 1–3. Neu wird der Begriff «Lebensmittelkontakt-Materialien und -Gegenstände» eingeführt. Diese Terminologie entspricht Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004. Als Abkürzung dieses Begriffs wird im Folgenden – wie schon im bisherigen Recht – der Begriff «Bedarfsgegenstände» verwendet.

Die kosmetischen Mittel werden neu als separate Kategorie aufgeführt. Bei den im bisherigen Buchstabe b aufgeführten «anderen Gegenständen, Stoffen und Zubereitungen, die nach ihrer Bestimmung äusserlich mit dem Körper, mit den Zähnen oder den Schleimhäuten in Berührung kommen», war bisher unklar, was genau darunterfällt. Dies umso mehr, als der geltende Buchstabe d ebenfalls Gegenstände erfasst, die nach ihrer Bestimmung mit dem Körper in Berührung kommen. Diese Doppelspurigkeit wird nun beseitigt.

«Spielzeug und andere Gegenstände, die für den Gebrauch durch Kinder bestimmt sind» wurde bisher unter Buchstabe e aufgeführt und wird nun in Buchstabe c verschoben. Inhaltlich ändert sich nichts.

Die Gegenstände, die mit Schleimhäuten in Kontakt kommen werden neu als eigene Kategorie aufgeführt (Bst. d). Im geltenden Recht werden sie zusammen mit den kosmetischen Mitteln noch unter Buchstabe b erwähnt. Darunter fallen beispielsweise Zahnbürsten, Zahnstocher, Tampons, Binden, Menstruationstassen, Sextoys und ähnlich Gegenstände.

Die Kategorie mit den Kleidungsstücken, den textilen Materialien, dem Schmuck und ähnlichen Gegenständen, die mit dem Körper in Kontakt kommen, wird neu unter Buchstabe e aufgeführt. Der Begriff «Kleidungsstücke» wird gestrichen, weil er im Begriff «textile Materialien» enthalten ist.

Der geltende Buchstabe c (Utensilien und Farben für Tätowierungen und Permanent-Make-up) wird noch um die Apparate und Instrumente für Piercings ergänzt (Bst. f). Im Übrigen ändert sich nichts.

In Buchstabe g (Dusch- und Badewasser) wird das Wort «namentlich» im deutschen Text gestrichen. Das Wort «wie» vor «namentlich» reicht aus, um klarzustellen, dass es sich um eine beispielhafte Aufzählung handelt. Im geltenden Recht findet sich diese Bestimmung unter Buchstabe i.

Das Lebensmittelrecht will die Verbraucherinnen und Verbraucher vor gefährlichen Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen schützen (s. Art. 1 LMG). Bei den Ge-

brauchsgegenständen – mit Ausnahme von Spielzeug – beschränkt sich der Gesundheitsschutz nach dem Ordnungsrecht zum LMG hauptsächlich auf sogenannte «chemische Risiken» (Migration von Substanzen in den menschlichen Körper bei Hautkontakt, Migration von Substanzen z. B. aus Verpackungsmaterialien in Lebensmittel, usw.). Das erste LMG von 1909 erfasste noch zahlreiche weitere Risiken und hatte zum Ziel, die Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher ganzheitlich zu gewährleisten. Noch heute werden im LMG deshalb Gegenstände des täglichen Bedarfs geregelt wie Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel (bisheriger Art. 5 Bst. f LMG), Aerosolpackungen, die Lebensmittel oder andere Gebrauchsgegenstände enthalten (bisheriger Art. 5 Bst. g LMG) sowie Gegenstände und Materialien, die zur Ausstattung und Auskleidung von Wohnräumen (bisheriger Art. 5 Bst. g LMG). Da die Risiken, die mit diesen Gegenständen verbunden sind, nicht typischerweise lebensmittelrechtlicher Art sind, drängt es sich auf, sie nicht mehr lebensmittelrechtlich zu regeln und aus dem LMG zu streichen. Sie sollen künftig über das PrSG kontrolliert werden, soweit nicht andere Sektorgesetzgebungen Anwendung finden.

Art. 6 Fulfilment-Dienstleistende

Entsprechend dem Bestreben, unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit bestimmte Grundprinzipien der Marktüberwachung in Anlehnung an die Marktüberwachungsverordnung der EU in das schweizerische Recht zu überführen, wird daraus auch die Definition der «Fulfilment-Dienstleistenden» übernommen (Art. 3 Ziff. 11 der Verordnung [EU] 2019/1020). Als solche gelten gemäss Absatz 1 natürliche oder juristische Personen, die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit mindestens zwei der vier folgenden Dienstleistungen anbieten: Lagerhaltung, Verpackung, Adressierung oder Versand von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen, an denen sie kein Eigentumsrecht haben. Ausgenommen sind Anbieterinnen von Postdiensten nach Artikel 2 Buchstabe a des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010⁶⁹⁶. Wie im EU-Recht sollen solche Postdienste von der Definition der Fulfilment-Dienstleistenden nicht erfasst werden. Diese Ausnahme gilt nicht nur für die staatlichen Postdienste, sondern auch für die privaten Marktakteure wie private Kurierdienste (Abs. 2).

Die Tätigkeiten dieser Fulfilment-Dienstleistenden sind in weiten Teilen ähnlich wie diejenigen von Betrieben, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände importieren. Das LMG wurde in der Praxis jedoch bisher so ausgelegt, dass dessen Geltungsbereich beispielsweise Betriebe, die aus dem Ausland palettenweise Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände zugestellt erhielten und sie – ohne sie auszupacken – mit der Adresse der Schweizer Empfängerin oder des Schweizer Empfängers versahen und danach über private Kurierdienste oder die Post an die Empfängerinnen und Empfänger weiterleiteten, nicht erfasste. Das soll sich nun ändern. Für solche Dienstleistende sollen grundsätzlich sämtliche Pflichten gelten, welche auch von konventionellen Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständebetrieben zu beachten sind. Es ist nicht einsehbar, weshalb ein Schweizer Importbetrieb strengeren Regeln unterworfen sein soll als solche Fulfilment-Dienstleistende. Denn weil die Marktüberwachungsverordnung ihnen nun im EU-Raum Pflichten auferlegt, besteht die Gefahr, dass sie sich diesen

⁶⁹⁶ SR 783.0

durch die Verlegung des Sitzes aus der EU in die Schweiz auf einfache Weise entziehen können. Diese Lücke muss früher oder später deshalb ohnehin geschlossen werden.

Während Anbieterinnen von Postdiensten nach dem ersten Satz von Absatz 2 nicht als Fulfilment-Dienstleistende gelten, gibt der zweite Satz von Absatz 2 dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Dienste von diesem Begriff auszunehmen, wenn sie analoge Tätigkeiten ausführen wie die Postdienste.

Art. 7 Hosting-Dienst

Auch die Definition des «Hosting-Dienstes» wird unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit eingeführt. Sie entspricht derjenigen nach Artikel 3 Buchstabe g iii) des DSA. Darunter fallen Dienstleistungen, die darin bestehen, dass Nutzerinnen und Nutzern Speicherplatz zur Verfügung gestellt wird, damit diese auf Servern Informationen speichern können.

Die Nutzung solcher Dienste, auch in Verbindung mit Bereichen, die unter das LMG fallen, ist exponentiell angestiegen. Sie spielen bei der Vermittlung und Verbreitung auch rechtswidriger Informationen und Tätigkeiten eine immer wichtigere Rolle und sollen deshalb vom Geltungsbereich des LMG erfasst werden.

Art. 8 Online-Plattformen

Die Vermarktung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen über das Internet, insbesondere Online-Plattformen, nimmt stetig zu. Die amtliche Überwachung des Online-Handels von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen wird in der EU in den Grundzügen in der Verordnung (EU) 2017/625 geregelt. Einzelheiten zur Überwachung des Online-Handels für alle Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände finden sich im EU-Recht in der Marktüberwachungsverordnung und im DSA. Diese Verordnungen sind nicht Bestandteil des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit, dienen aber dazu, die in der Verordnung (EU) 2017/625 festgelegten Grundprinzipien umzusetzen. Sie regeln sowohl die Pflichten der Marktakteure im Bereich des Online-Handels wie auch die Kompetenzen der Kontrollbehörden.

Online-Plattformen werden in Anlehnung an Artikel 3 Buchstabe i sowie die Erwägungsgründe 13 und 14 des DSA als eine Unterkategorie von Hosting-Diensten angesehen. Online-Plattformen speichern die Informationen nicht nur, sondern verbreiten diese auch (Abs. 1). Sie ermöglichen den Verbraucherinnen und Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen mit Anbieterinnen und Anbietern beziehungsweise Nutzerinnen und Nutzern des Dienstes. Als öffentlich verbreitet gilt, wenn sie allgemein zugänglich gemacht und von den Empfängerinnen und Empfängern des Dienstes direkt angefordert werden können.

Um übermässig weit gefasste Verpflichtungen zu vermeiden, sollen Hosting-Dienste wie im EU-Recht jedoch nicht als Online-Plattformen betrachtet werden, sofern (Art. 3 Bst. i des DSA):

-
- es sich bei dieser Tätigkeit nur um eine unbedeutende und untrennbar mit einem anderen Dienst verbundene reine Nebenfunktion oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt, wobei die Nebenfunktion oder Funktion aus objektiven und technischen Gründen nicht ohne diesen anderen Hauptdienst genutzt werden kann; und
 - die Integration der Nebenfunktion oder der Funktion in den anderen Dienst nicht dazu dient, die Anwendung der Lebensmittelgesetzgebung für Online-Plattformen zu umgehen (Abs. 2).

Online-Plattformen, bei denen es sich um eine unbedeutende und untrennbar mit einem anderen Dienst verbundene reine Nebenfunktion oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt, sollen vom Geltungsbereich des LMG nicht erfasst werden.

Erwägungsgrund 13 des DSA nennt als Beispiel für eine Nebenfunktion eines Hauptdienstes den Kommentarbereich einer Online-Zeitung, die in erster Linie die Veröffentlichung von Nachrichten unter der redaktionellen Verantwortung der Verlegerin oder des Verlegers bezweckt. Die Speicherung von Kommentaren in einem sozialen Netzwerk wäre dagegen als Online-Plattformdienst zu betrachten, wenn klar ist, dass es sich um ein nicht unwesentliches Merkmal des angebotenen Dienstes handelt, auch wenn es sich um eine Nebenleistung zur Veröffentlichung der Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer handelt.

Cloud-Computing- oder Web-Hosting-Dienste, bei denen die öffentliche Verbreitung bestimmter Informationen eine unbedeutende Nebenfunktion oder eine unbedeutende Funktion dieser Dienste darstellt, sollen auch im Schweizer Recht nicht als Online-Plattform gelten.

Der Begriff «öffentliche Verbreitung» soll wie im EU-Recht die Bereitstellung von Informationen für eine potenziell unbegrenzte Zahl von Personen umfassen, ohne dass weiteres Tätigwerden durch die Nutzerinnen und Nutzer, welche die Informationen bereitstellen, erforderlich wäre. Dabei soll es keine Rolle spielen, ob diese Personen tatsächlich auf die betreffenden Informationen zugreifen.

Interpersonelle Kommunikationsdienste im Sinne der Richtlinie (EU) 2018/1972⁶⁹⁷, wie E-Mail oder Instant Messaging-Dienste, sollen nicht als Online-Plattformen gelten, da sie für die interpersonelle Kommunikation zwischen einer endlichen Zahl von Personen verwendet werden, die von der Absenderin oder dem Absender der Kommunikation bestimmt wird. Als Online-Plattformen sollen sie jedoch dann gelten, wenn sie die Bereitstellung von Informationen für eine potenziell unbegrenzte Zahl von Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, die nicht von der Absenderin oder dem Absender der Kommunikation bestimmt wird, beispielsweise über öffentliche Gruppen oder offene Kanäle. Informationen sollen nur dann als «öffentlich verbreitet» gelten, wenn diese Verbreitung direkt im Auftrag der Nutzerin oder des Nutzers, die oder der die Informationen bereitgestellt hat, erfolgt (s. dazu auch Erwägungsgrund 14 des DSA).

⁶⁹⁷ Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36.

2. Kapitel: Lebensmittel

1. Abschnitt: Anforderungen an Lebensmittel

Art. 9 Lebensmittelsicherheit

Absatz 1 verweist bezüglich der Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnung erlassenen Rechtsakte, die diese Bestimmung ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind. Dazu gehören insbesondere die gestützt auf diese Verordnung von der Europäischen Kommission erlassenen Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte.

Nach Absatz 2 Buchstabe a kann der Bundesrat zusätzliche Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit festlegen. Von dieser Kompetenz kann er namentlich dann Gebrauch machen, wenn das einschlägige EU-Recht den Mitgliedstaaten Rechtsetzungsspielraum einräumt oder aber wenn es um Sicherheitsanforderungen an Lebensmittel geht, die nicht in den Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit fallen. Das in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gelistete und in der Schweiz direkt anwendbare EU-Recht bildet jedoch die Schranke für solche Regelungen.

Buchstabe b entspricht dem bisherigen Artikel 7 Absatz 5 Buchstabe d LMG und Absatz 2 Buchstabe c entspricht Artikel 7 Absatz 6 LMG.

Art. 10 Hygiene

Absatz 1 verweist auf die für das EU-Hygienerecht grundlegenden Verordnungen (EG) Nr. 852/2004 und (EG) Nr. 853/2004 einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnungen erlassenen Rechtsakte, die deren Bestimmungen ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind. Bereits der geltende Artikel 10 zur Hygiene orientiert sich an diesen Verordnungen. Dementsprechend wird es materiell nur wenige Anpassungen geben.

Die Übertragung der Kompetenzen an den Bundesrat nach Absatz 2 Buchstaben a–c ist dort von Bedeutung, wo ein gewisser Spielraum und Flexibilität bei der Umsetzung von EU-Recht besteht.

Nach Buchstabe a soll der Bundesrat Einzelheiten zur Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 852/2004 und (EG) Nr. 853/2004 regeln können, einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnungen erlassenen Rechtsakte, die diese Bestimmungen ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind. Beispielsweise sind in Artikel 13 Absätze 3 und 4 der Verordnungen (EG) Nr. 852/2004 Bereiche aufgelistet, in welchen einzelstaatliche Vorschriften zulässig sind. Darunter fallen zum Beispiel Regelungen, mit welchen die Anwendung traditioneller Methoden bei der Produktion, der Verarbeitung oder dem Vertrieb von Lebensmitteln ermöglicht werden, Regelungen, welche den Bedürfnissen von Lebensmittelunternehmen in Regionen in schwieriger geografischer Lage Rechnung tragen

oder Regelungen, die den Bau, die Konzeption und die Ausrüstung der Betriebe betreffen.

Einzelhandelsunternehmen sind vom Anwendungsbereich der Verordnung (EG) 853/2004 ausgenommen. Der Bund hat jedoch gemäss Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EG) 853/2004 die Kompetenz, die Einzelhandelsunternehmen den Hygienevorschriften zu unterstellen. Dem wird in Buchstabe b Rechnung getragen.

Buchstabe c entspricht dem geltenden Artikel 10 Absatz 4 LMG.

Art. 11 Melde-, Registrierungs- und Zulassungspflicht

Der Grundsatz, wonach Lebensmittelbetriebe der zuständigen Behörde zwecks Registrierung gemeldet oder aber von dieser zugelassen werden müssen, findet sich in Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004. Absatz 1 stellt klar, dass die Meldung an die zuständige kantonale Vollzugsbehörde zu erfolgen hat. Diese hat die gemeldeten Betriebe zu registrieren (Abs. 2). Auch die Zulassung von Schlachtbetrieben sowie Betrieben, die mit Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen, erfolgt durch die Kantone (Abs. 3).

Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 verweist in mehreren Absätzen auf die Regelungskompetenzen der EU-Mitgliedstaaten, von denen auch die Schweiz Gebrauch machen kann. Damit der Bundesrat die Einzelheiten des Melde- und des Zulassungsverfahrens regeln kann, werden ihm in Absatz 4 entsprechende Rechtsetzungskompetenzen eingeräumt.

Art. 12 Kennzeichnungs- und Auskunftspflicht

Artikel 12 VE-LMG entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 12 LMG. Neu wird in Absatz 1 auf Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 verwiesen. Diese Bestimmung beinhaltet die Grundsätze, nach welchen die Kennzeichnung der Lebensmittel zu erfolgen hat. Sie soll dem Schutz der Verbraucherinteressen dienen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine informierte Entscheidung zu treffen. Zudem sollen Praktiken des Betrugs oder der Täuschung, der Verfälschung von Lebensmitteln und alle sonstigen Praktiken, welche die Verbraucherinnen und Verbraucher irreführen können, verhindert werden.

Bezüglich der Angabe des Produktionslandes sieht Anhang I des Protokolls bei der Verordnung (EU) 1169/2011 (Ziff. 50) eine technische Anpassung vor. Wer vorverpackte Lebensmittel in Verkehr bringt, muss – anders als im EU-Recht – in jedem Fall über das Produktionsland des Lebensmittels informieren (Abs. 2). In der EU gilt diese Pflicht nur dann, wenn ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre. Bei Fleisch gilt gemäss Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 1169/2011 allerdings auch in der EU, dass das Ursprungsland oder der Herkunftsort immer angegeben werden muss.

Die Terminologie «offen in den Verkehr gebrachte Lebensmittel» des geltenden Artikels 12 Absatz 5 LMG wird entsprechend der Begrifflichkeit des EU-Rechts angepasst und lautet neu «nicht verpackt» (Abs. 3). An der Pflicht zur Angabe des Produktionslandes auch im Offenverkauf ändert sich jedoch nichts.

Die Absätze 4 und 5 enthalten Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrates.

Absatz 4 Buchstabe a entspricht dem geltenden Artikel 12 Absatz 2 LMG.

Artikel 39 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 sieht einzelstaatliche Vorschriften über zusätzliche verpflichtende Angaben vor. Gestützt auf diesen Artikel kann der Bundesrat zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben, wenn Gründe wie der Schutz der öffentlichen Gesundheit, Verbraucherschutz, Betrugsvermeidung oder Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb dies rechtfertigen (Bst. b).

Buchstabe c entspricht dem geltenden Artikel 13 Absatz 2 LMG.

Buchstabe d entspricht dem geltenden Artikel 13 Absatz 3 LMG. Diese Delegationskompetenz an den Bundesrat erlaubt ihm auch, im Bereich der Allergene die im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit vorgesehenen technischen Anpassungen vorzunehmen.

Absatz 5 Buchstabe a bezieht sich auf diejenigen Bereiche der in Anhang I des Protokolls aufgeführten Erlasse, in denen die EU den Mitgliedstaaten Rechtsetzungskompetenzen überlässt. Von diesem Spielraum kann auch die Schweiz Gebrauch machen.

Buchstabe b erlaubt dem Bundesrat, die Kennzeichnung von Lebensmitteln zu regeln, soweit das im Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgelistete EU-Recht diesbezüglich keine Regelungen enthält. Dies ist beispielsweise bei Lebensmitteln der Fall, die in den Vermarktungsnormen der EU geregelt sind (Honig, Fruchtsäfte, Konfitüren, Trockenmilch, usw.) oder auch bei Trinkwasser. Bezüglich Trinkwasser ist aber darauf hinzuweisen, dass das in Anhang I des Protokolls enthaltende EU-Hygienerecht verlangt, dass Wasser, das mit Lebensmitteln in Kontakt gelangt, Trinkwasserqualität nach EU-Recht⁶⁹⁸ aufweisen muss. Indirekt ist damit das Trinkwasserrecht der EU für die Lebensmittelproduzentinnen und -produzenten in der Schweiz schon heute verbindlich, sofern sie ihre Produkte in die EU exportieren.

Buchstabe c verweist auf die in Artikel 7 des Protokolls aufgeführten Ausnahmen sowie die bei den einzelnen Erlassen in Anhang I des Protokolls aufgeführten «technischen Anpassungen». In diesen Bereichen soll der Bundesrat stufengerecht Einzelheiten festlegen dürfen.

Buchstabe d entspricht dem geltenden Artikel 13 Absatz 4 Buchstabe b LMG.

Buchstabe e entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 12 Absatz 5 LMG. Er erlaubt dem Bundesrat unter anderem Absatz 3 umzusetzen.

⁶⁹⁸ Richtlinie (EU) 2020/2184 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 435 vom 23.12.2020, S. 1.

Art. 13 Täuschungsschutz

Zur Konkretisierung des Täuschungsschutzes wird neu auf die Artikel 8 und 16 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnung erlassenen Rechtsakte, die diese Bestimmungen ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind, verwiesen. In der Praxis wird sich durch diese Änderung gegenüber dem geltenden Recht nur wenig ändern. Das Bundesgericht hat in Täuschungsfällen schon bisher die Kriterien des EU-Rechts miteinbezogen (s. z. B. BGE 2C_761/2017, E. 4.2.5 ff.). Massgeblich ist in diesem Zusammenhang die mutmassliche Erwartung einer normal informierten, angemessen aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucherin beziehungsweise eines Durchschnittsverbrauchers. Diese kann von Land zu Land unterschiedlich sein und ist einzelfallweise zu ermitteln (Abs. 1). Der zweite Satz von Absatz 1 entspricht dem zweiten Satz des bisherigen Artikels 18 Absatz 2 LMG.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 19 Absatz 2 LMG.

Absatz 3 räumt dem Bundesrat dieselben Rechtsetzungskompetenzen ein wie Artikel 18 Absatz 4 des bisherigen Rechts. Mit «Werbung» nach Buchstabe b ist die direkte (Werbespot, Inserat, etc.) und indirekte Werbung (Sponsoring, Product-Placement, etc.) gemeint.

2. Abschnitt: Bestimmungen zu alkoholischen Getränken

Art. 14 Abgabe- und Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 14 und wurde unverändert übernommen.

Art. 15 Alkoholtestkäufe

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 14a und wurde inhaltlich unverändert übernommen.

3. Kapitel: Gebrauchsgegenstände

Im EU-Recht werden die einzelnen Produktkategorien in separaten Erlassen produktespezifisch geregelt. Eine Überkategorie «Gebrauchsgegenstände» wie im schweizerischen Recht gibt es nicht. Der bisherige Artikel 15 LMG hat kategorienübergreifend gefordert, dass nur sichere Gebrauchsgegenstände in den Verkehr gebracht werden dürfen. Dies hat in der Praxis zu Problemen geführt, weil nicht klar war, ob zum Beispiel auf ein Fondue-Caquelon, das unter Hitzeeinwirkung geborsten ist, nun das Lebensmittelrecht oder das Produktesicherheitsrecht Anwendung findet. Das Verordnungsrecht zum bisherigen LMG hat bei mehreren Produktkategorien nur konkrete Gefahren wie die Migration von Stoffen in Lebensmittel, den Hautkontakt oder die Brennbarkeit von Textilien geregelt, nicht aber ebenfalls sicherheitsrelevante Themen

wie die Stabilität eines Produktes oder dessen Wirksamkeit für angepriesenen Eigenschaften. Bei anderen Produktkategorien wie Spielzeug oder den kosmetischen Mitteln wurden demgegenüber sämtliche Gefahren abgedeckt.

Im VE-LMG wird auf das durch Artikel 15 LMG bisher geforderte kategorienübergreifende Erfordernis der Sicherheit verzichtet. Die nach wie vor als Gebrauchsgegenstände geltenden Produktkategorien werden einzeln aufgelistet und es wird einzeln festgelegt, welche Gefahren durch das Lebensmittelrecht abgedeckt werden. Weiter wird für jede Kategorie festgelegt, ob die betreffende Produktkategorie lebensmittelrechtlich einem Täuschungsverbot unterliegt. Durch dieses neue System wird die Abgrenzung zwischen dem Lebensmittelrecht, andern Spezialgesetzgebungen und dem als «Auffangbecken» dienenden Produktesicherheitsrecht stark vereinfacht.

1. Abschnitt: Anforderungen an Bedarfsgegenstände

Art. 16

Die für die Regelung der Bedarfsgegenstände im EU-Recht zentrale Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 ist im Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gelistet und fällt damit in dessen Geltungsbereich. Das geltende Schweizer Recht über Bedarfsgegenstände ist heute schon weitestgehend mit der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 harmonisiert. Die direkte Anwendung des EU-Rechts führt deshalb zu keinen nennenswerten Änderungen.

Anders als die anderen Gebrauchsgegenstände nach Schweizer Recht fallen die Bedarfsgegenstände in der EU in den Anwendungsbereich der ansonsten Lebensmitteln vorbehaltenen Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sowie der Verordnung (EU) 2017/625. Die Neukonzeption des 3. Kapitels über Gebrauchsgegenstände ermöglicht, klarzustellen, dass die Bedarfsgegenstände trotz dieser Zuordnungen im EU-Recht nach schweizerischem Lebensmittelrecht nach wie vor als Gebrauchsgegenstände betrachtet werden. Dies ist deshalb wichtig, weil auf Bedarfsgegenstände, die in der EU spezialrechtlich geregelt werden, nach schweizerischem Lebensmittelrecht für horizontale Aspekte wie die Gebühren oder die Strafbestimmungen dieselben Bestimmungen Anwendung finden, wie sie auch für die übrigen Gebrauchsgegenstände gelten. Eine Sonderbehandlung der Bedarfsgegenstände auch bezüglich solcher horizontalen Aspekte erübrigt sich damit.

Absatz 2 verweist für den Täuschungsschutz auf Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 und nicht auf die für Lebensmittel geltenden und einen breiteren Anwendungsbereich abdeckenden Täuschungsverbote nach den Artikeln 8 und 16 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Im Vordergrund stehen Aspekte wie die Sicherheit, die Zusammensetzung, die Eignung oder die Eigenschaften von Bedarfsgegenständen. Der zweite Satz von Absatz 2 entspricht dem zweiten Satz des bisherigen Artikels 18 Absatz 2 LMG.

Der Verweis nach Absatz 3 ist notwendig, um dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, den Rechtsetzungsspielraum, den die Artikel 6 und 16 der Verordnung (EG)

Nr. 1935/2004 den EU-Mitgliedstaaten einräumen, bei Bedarf zu nutzen. Darunter fallen beispielsweise auch spezifisch schweizerische Vorschriften zu Konformitätserklärungen für Druckfarben.

2. Abschnitt: Anforderungen an andere Gebrauchsgegenstände

Art. 17 Kosmetische Mittel

Unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit ist das schweizerische Kosmetikrecht im Rahmen des autonomen Nachvollzugs bereits heute weitestgehend mit der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009⁶⁹⁹ harmonisiert. Inhaltlich führt der VE-LMG zu keinen Änderungen. Der zweite Satz von Absatz 2 entspricht dem zweiten Satz des bisherigen Artikels 18 Absatz 2 LMG.

Art. 18 Spielzeuge und andere Gegenstände, die für den Gebrauch durch Kinder bestimmt sind

Spielzeuge fallen auch künftig unter das MRA⁷⁰⁰. Das Schweizer Recht über Spielzeuge wurde vom Gemischten Ausschuss des MRA regelmässig als mit demjenigen der EU äquivalent beurteilt. Diese Harmonisierung wird auch weiterhin sichergestellt. Daran ändert der VE-LMG nichts.

Art. 19 Gegenstände, die mit Schleimhäuten in Kontakt kommen

Bei den Gegenständen, die mit Schleimhäuten in Kontakt kommen, wird die Gefahr der Migration von Stoffen in den menschlichen Körper erfasst (Abs. 1). Andere Gefahren fallen entweder unter andere Sektorgesetzgebungen und, wenn solche nicht vorhanden sind, das PrSG.

Absatz 2 entspricht Artikel 61 Absatz 2 LGV.

Absatz 3 ermöglicht dem Bundesrat, die unter diese Bestimmung fallenden Schleimhäute zu bestimmen und Anforderungen an die Sicherheit von Gegenständen, die mit diesen in Kontakt kommen, festzulegen, so beispielsweise Höchstwerte für die Migration spezifischer Substanzen.

Art. 20 Textile Materialien, Schmuck und ähnliche Gegenstände, die mit dem Körper in Kontakt kommen

Der lebensmittelrechtliche Schutz der Gesundheit deckt bei dieser Produktkategorie unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit die Gefahr der Migration von

⁶⁹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel, ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 59.

⁷⁰⁰ Siehe die Ausführungen zu Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe d oben.

Stoffen in den menschlichen Körper ab, einschliesslich des durch den Hautkontakt entstehenden Allergierisikos (Abs. 1).

Der lebensmittelrechtliche Schutz des VE-LMG wird unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit – wie im geltenden Recht – auf die Gefahr der Brennbarkeit von textilen Materialien wie Kleidungsstücke ausgedehnt (Abs. 2).

Der Bundesrat soll die Kompetenz haben, die technischen Einzelheiten in diesen Bereichen zu regeln (Abs. 3). Grundsätzlich ist vorgesehen, die heutigen Regelungen auf Verordnungsstufe beizubehalten.

Art. 21 Farben, Apparate und Instrumente für Tätowierungen und
 Permanent-Make-up sowie Apparate und Instrumente für Piercings

Bei den Apparaten und Instrumenten sowie bei Farben für Tätowierungen und Permanent-Make-up sowie bei den Apparaten und Instrumenten für Piercings steht lebensmittelrechtlich die Regulierung der Gefahr, die von diesen Gegenständen durch den Körperkontakt ausgehen kann, im Zentrum. Diese Regelung steht nicht im Zusammenhang mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit.

Bei den Farben für Tätowierungen und Permanent-Make-up geht es um Risiken der stofflichen Zusammensetzung der erwähnten Produkte sowie um Hygienierisiken (Abs. 1).

Die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes erfordert, dass die in diese Produktkategorie fallenden Apparate und Instrumente oder Teile davon, die in die obersten Hautschichten eindringen, steril sind (Abs. 2).

Absatz 3 erlaubt dem Bundesrat, für die unter diese Bestimmung fallenden Produkte Anforderungen an die Sicherheit festzulegen. Grundsätzlich ist vorgesehen, die heutigen Regelungen auf Verordnungsstufe beizubehalten.

Art. 22 Wasser, das dazu bestimmt ist, mit dem menschlichen Körper in
 Berührung zu kommen

Absatz 1 ist die gesetzliche Grundlage für die Anforderungen an Dusch- und Badewasser, wie sie im 3. Abschnitt der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV)⁷⁰¹ in Einzelheiten festgelegt sind (Abs. 1). Der Artikel führt zu keinen materiellen Änderungen und steht in keinem Zusammenhang mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit.

Absatz 2 dient als Rechtsgrundlage, damit der Bundesrat beziehungsweise das EDI diese Vorschriften erlassen kann.

3. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

⁷⁰¹ SR 817.022.11

Art. 23 Gewährleistung der Sicherheit von Gebrauchsgegenständen

Diese Bestimmung entspricht Artikel 15 Absatz 5 LMG und erlaubt dem Bundesrat, im Rahmen der Artikel 16–22 VE-LMG die zur Gewährleistung der Sicherheit von Gebrauchsgegenständen erforderlichen Vorschriften zu erlassen.

Art. 24 Meldepflicht für Betriebe

Diese Bestimmung entspricht Artikel 17 LMG.

4. Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

Art. 25 Einschränkung der Herstellungs- und Behandlungsverfahren

Diese Bestimmung entspricht Artikel 20 LMG. Artikel 20 Absatz 3 LMG wird in den neuen Artikel 17 VE-LMG über kosmetische Mittel verschoben (Abs. 4 Bst. b). Materiell ergeben sich keine Änderungen.

Art. 26 Im Internet angebotene Produkte

Werden im Internet Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände über eine Webseite mit der länderspezifischen Domain «.ch» oder der generischen «.swiss»-Domain der ersten Ebene angeboten, weckt dies bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Erwartung, dass die angebotenen Produkte dem Schweizer Recht entsprechen und von der Schweizer Lebensmittelkontrolle kontrolliert werden. Webseiten mit diesen Domains können jedoch auch von im Ausland ansässigen Personen betrieben werden. Versenden diese ihre Produkte direkt aus dem Ausland an die Schweizer Kundschaft, stellt sich die Frage, ob es sich bei der betreffenden Bestellung nun um «die Einfuhr von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen für die private häusliche Verwendung» handelt, die vom Geltungsbereich des VE-LMG nicht erfasst wird (Art. 2 Abs. 4 Bst. b LMG) oder aber um einen Erwerb, der rechtlich wie ein Erwerb in einem Schweizer Geschäft zu behandeln ist. Das geltende Recht beantwortet diese Frage nicht. Um diesbezüglich Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, klärt Artikel 26 VE-LMG diese Frage nun. Werden diese Domains verwendet, soll Schweizer Recht unabhängig davon gelten, ob das Angebot von der Schweiz oder vom Ausland aus erfolgt (Abs. 1). Diese Regelung steht in keinem Zusammenhang mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit.

Die Kontrolle, ob Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die von im Ausland ansässigen Personen über Websites mit den erwähnten Domains betrieben werden, den Anforderungen des schweizerischen Lebensmittelrechts entsprechen, erfolgt – gestützt auf die Kompetenz des Bundes, die Konformität der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände an der Grenze zu kontrollieren (Art. 51 Abs. 1 VE-LMG) – durch die zuständige Vollzugsbehörde des Bundes. Ergeben sich diesbezüglich Probleme, kann die zuständige Vollzugsbehörde des Bundes Switch auffordern, von der anbie-

tenden Person in der Schweiz eine Korrespondenzadresse zu verlangen und die Identität bekannt zu geben. Kommt die anbietende Person dem nicht nach, widerruft Switch die Zuteilung des Domain-Namens (Art. 16 Abs. 3 der Verordnung vom 5. November 2014⁷⁰² über Internet-Domains, VID). Wird eine solche Kontaktadresse angegeben, übernimmt die für den betreffenden Kanton zuständige Vollzugsbehörde den Fall.

Mit der Formulierung «mit einer ähnlichen auf die Schweiz bezugnehmenden Domain» wird ein Spielraum für zukünftige Entwicklungen in diesem Bereich gelassen. Damit kann gewährleistet werden, dass auch andere Domains, welche einen Schweiz-Bezug haben, vom Artikel abgedeckt werden.

Der Bundesrat soll die Kompetenz haben, auf Verordnungsstufe die betroffenen Domains zu regeln. Nur so besteht die Möglichkeit, auf Veränderungen im stets dem Wandel unterstellten Bereich der Technik flexibel reagieren zu können (Abs. 2).

Art. 27 Ausfuhr

Die Ausfuhr von Lebensmitteln richtet sich nach Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnung erlassenen Rechtsakte, die diese Bestimmung ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind (Abs. 1). Die EU-Bestimmung regelt ausschliesslich Lebensmittel und Futtermittel, nicht aber Bedarfsgegenstände. Materiell ändert sich gegenüber dem geltenden Recht nichts, weil sich schon die bisherige Regelung am EU-Recht orientiert hat.

An den Anforderungen an zur Ausfuhr bestimmter Gebrauchsgegenstände ändert sich nichts. Die Absätze 2 und 3 entsprechen dem bisherigen Artikel 3 Absätze 4 und 5. Gesundheitsschädliche Gebrauchsgegenstände dürfen nach wie vor nicht ausgeführt werden.

5. Kapitel: Aufgaben der Behörden

Art. 28 Risikoanalyse

Die Risikoanalyse wird im geltenden Recht in Artikel 21 LMG geregelt. Der Text von Artikel 21 LMG entspricht demjenigen von Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Durch die direkte Anwendung des einschlägigen EU-Rechts ergeben sich gegenüber heute keine Änderungen (Abs. 1).

Schon im geltenden Recht haben die Vorschriften zur Risikoanalyse auch für Gebrauchsgegenstände gegolten. Es gibt keinen Grund, davon abzuweichen. Absatz 2 stellt deshalb klar, dass dies auch in Zukunft so bleiben soll.

⁷⁰² SR 784.104.2

Art. 29 Vorsorgeprinzip

Der bisherige Artikel 22 LMG zum Vorsorgeprinzip entspricht inhaltlich Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Die direkte Anwendung dieser EU-Bestimmung führt gegenüber heute zu keinen Änderungen (Abs. 1 und 3).

Wie im bisherigen Recht soll das Vorsorgeprinzip inhaltlich identisch wie bei den Lebensmitteln auch bei den Gebrauchsgegenständen gelten (Abs. 2).

Art. 30 Schutzmassnahmen

Absatz 1 betrifft das Inverkehrbringen eines Lebensmittels nach geltendem Recht, wenn neue Erkenntnisse darauf schliessen lassen, dass es trotzdem nicht sicher ist. Er entspricht dem bisherigen Artikel 23 LMG. Bezüglich der anzuordnenden Massnahmen verweist Absatz 1 neu auf Artikel 14 Absatz 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Inhaltlich führt dies jedoch zu keinen Änderungen gegenüber heute.

Obwohl die Bedarfsgegenstände vom Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erfasst werden, enthält Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004, die spezifisch Bedarfsgegenstände regelt, eine eigene Regelung für Schutzmassnahmen. Weil auch die Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist, wird diese Bestimmung künftig in der Schweiz direkt Anwendung finden. Materiell ergibt sich auch in diesem Bereich jedoch keine Änderung gegenüber heute (Abs. 2).

Für die übrigen Gebrauchsgegenstände sollen dieselben Grundsätze gelten, wie sie in Absatz 1 für Lebensmittel festgelegt sind (Abs. 3). Auch dies entspricht dem geltenden Recht.

Art. 31 Information der Öffentlichkeit

Sowohl das schweizerische Recht wie auch das EU-Recht messen der Information der Öffentlichkeit grosse Bedeutung zu. Der bisherige Artikel 24 LMG verlangt, dass die zuständigen Vollzugsbehörden die Öffentlichkeit sowohl über ihre Kontrolltätigkeiten und deren Wirksamkeit informieren wie auch über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, bei denen ein hinreichender Verdacht besteht, dass sie ein Risiko für die Gesundheit mit sich bringen können. Das einschlägige EU-Recht, das Bestandteil des Anhangs I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist, sieht ebenfalls vor, dass die zuständigen Vollzugsbehörden über diese beiden Punkte informieren.⁷⁰³ Dieses EU-Recht wird künftig in der Schweiz direkt angewendet werden. Die entsprechenden Formulierungen im LMG werden deshalb nicht in den VE-LMG übernommen. Materiell bleibt die heutige Informationspraxis unverändert (Abs. 1).

Die Information der Öffentlichkeit hat bei den Gebrauchsgegenständen nach denselben Prinzipien zu erfolgen wie bei den Lebensmitteln (Abs. 2).

Die Absätze 3–5 entsprechen dem geltenden Recht (Art. 24 Abs. 2–4 LMG) und werden beibehalten.

⁷⁰³ Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und 11 der Verordnung (EU) 2017/625.

6. Kapitel: Kontrolle

1. Abschnitt: Probenahmen, Analysen, Tests und Diagnosen

Art. 32

Probenahmen, Analysen, Tests und Diagnosen sind zentrale Elemente der amtlichen Kontrolle. Die Verordnung (EU) 2017/625, welche Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist und künftig in der Schweiz direkt angewendet werden wird, regelt diese Bereiche ausschliesslich für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände (Abs. 1).

Für die übrigen Gebrauchsgegenstände im VE-LMG eigene Regelungen zu entwickeln, macht wenig Sinn. Es drängt sich vielmehr auf, an dieser Stelle auf die Bestimmungen des EU-Rechts für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände zu verweisen und diese für die übrigen Gebrauchsgegenstände als sinngemäss anwendbar zu erklären (Abs. 2). Auch im bisherigen Recht gelten diesbezüglich sowohl für Lebensmittel wie auch für Gebrauchsgegenstände dieselben Grundsätze.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 25 Absatz 2 LMG.

2. Abschnitt: Pflichten der Unternehmerinnen und Unternehmer

Art. 33 Selbstkontrollpflicht

Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle ist für das Gewährleisten der Beachtung der lebensmittelrechtlichen Vorgaben von zentraler Bedeutung. Die amtliche Kontrolle allein vermag dies nicht sicherzustellen. Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle besteht deshalb bereits im geltenden Recht.

Bezüglich der Anforderungen an die Selbstkontrolle verweist Absatz 1 neu auf Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Absatz 1 schliesst auch die Betriebe, die Fulfilment-Dienstleistungen anbieten, mit ein. Im Lebensmittelrecht der EU (s. Art. 3 Ziff. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002) sind die Begriffe der Lebensmittelunternehmerinnen und -unternehmer sehr weit gefasst. Wer Lebensmittel herstellt, behandelt, handhabt, lagert, transportiert, in Verkehr bringt, ein-, durch- oder ausführt oder Fulfilment-Dienstleistungen erbringt, gilt – unabhängig von seinem Organisationsgrad – lebensmittelrechtlich als Lebensmittelunternehmerin oder -unternehmer. Sie oder er muss den Pflichten nach den Artikeln 33–36 VE-LMG nachkommen.

Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle ändert nichts an dem im Verwaltungsrecht geltenden Untersuchungsgrundsatz. Danach haben die Verwaltungsbehörden und das Gericht von Amtes wegen für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (s. Art. 12 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember

1968⁷⁰⁴ über das Verwaltungsverfahren [VwVG]). Insbesondere führt sie nicht zu einer Beweislastumkehr.

Zur Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln, gehört die Beweisführungslast, also die Obliegenheit, den erforderlichen Beweis zu führen. Diese Last fällt grundsätzlich der Behörde zu. Die Parteien unterliegen allerdings einer Mitwirkungspflicht (Art. 13 und 52 Abs. 1 VwVG).

Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht ändern hingegen nichts an den Regeln zur Beweislast. Danach trägt grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstandes, die daraus Rechte ableitet (Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10.12.1907⁷⁰⁵). Will eine Vollzugsbehörde ein Produkt beanstanden, das ihrer Auffassung nach zu Unrecht nicht deklariert wurde, liegt die Beweislast hierfür letztlich bei ihr.

Im Rahmen der Selbstkontrolle ist auch auf potenzielle Risiken und die Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken zu achten. Im EU-Recht ist dies in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/625 geregelt, der verlangt, dass die zuständigen Behörden regelmässig amtliche Kontrollen durchführen, um durch betrügerische oder irreführende Praktiken vorsätzlich begangene Verstösse gegen die Vorschriften aufzudecken. Viele Lebensmittelbetriebe sind heute nach privatrechtlichen Standards zertifiziert und der Verpflichtung, im Rahmen ihrer Selbstkontrolle auf die Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken zu achten, schon bisher nachgekommen. Die Bewertung des Risikos der Anfälligkeit für Lebensmittelbetrug kann mittels der von der *Global Food Safety Initiative* (GFSI) entwickelten *Vulnerability Analysis/Critical Control Points* (VACCP) erfolgen. Die GFSI schlägt dazu die Durchführung einer Schwachstellenbewertung vor, bei welcher Informationen an den entsprechenden Stellen der Lieferkette gesammelt und ausgewertet werden. Damit sollen die wichtigsten Schwachstellen für Lebensmittelbetrug ermittelt und priorisiert werden, damit anschliessend geeignete Kontrollmassnahmen zur Verringerung der Risiken ergriffen werden können. Betriebe, die ihre Verantwortung im Rahmen der Selbstkontrolle schon bisher nicht ausreichend wahrgenommen haben, müssen spätestens ab Inkrafttreten der neuen Regelung nachbessern.

Der Geltungsbereich des VE-LMG erstreckt sich neu explizit auch auf Hosting-Dienste sowie Schweizer Unternehmen, die im Ausland ausländische Lebensmittel in den Verkehr bringen. Nicht alle diese Unternehmen müssen jedoch dieselben Pflichten erfüllen wie Lebensmittelunternehmerinnen und -unternehmer, die ihre Produkte in der Schweiz in den Verkehr bringen. Weder von Betreiberinnen von Online-Plattformen, die Verbraucherinnen und Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen ermöglichen, noch von reinen Hosting-Diensten kann beispielsweise erwartet werden, dass sie für die Sicherheit der über ihren Dienst angebotenen Lebensmittel einstehen und im Hinblick darauf ein eigenes Hygienekonzept erstellen. Ebenso wenig kann von Schweizer Unternehmen, die im Ausland eine Website eröffnen und

⁷⁰⁴ SR 172.021

⁷⁰⁵ SR 210

ausländische Lebensmittel ausschliesslich im Ausland in den Verkehr bringen, hinsichtlich der Selbstkontrollpflicht dasselbe gefordert werden wie von Unternehmen, die Lebensmittel in der Schweiz in den Verkehr bringen. Denn nach Schweizer Recht müssen Lebensmittel nicht den Schweizer Vorschriften entsprechen, wenn sie weder von der Schweiz aus geliefert werden noch je in die Schweiz gelangen. Neu soll im 6. Kapitel «Kontrolle» deshalb zwischen den Pflichten der Lebensmittelunternehmerinnen und -unternehmer (2. Abschnitt, Art. 33–36 VE-LMG), denjenigen der Betreiberinnen von Hosting-Diensten einschliesslich Betreiberinnen von Online-Plattformen (3. Abschnitt, Art. 37 VE-LMG) sowie denjenigen von Unternehmen, die Lebensmittel im Ausland in Verkehr bringen (4. Abschnitt, Art. 38 VE-LMG), unterschieden werden.

Bei Bedarfsgegenständen richtet sich die Selbstkontrollpflicht nach Absatz 2, bei den übrigen Gebrauchsgegenständen gelten sinngemäss dieselben Pflichten wie bei den Lebensmitteln (Abs. 3).

Die Absätze 4–6 entsprechen Artikel 26 Absätze 2–4 LMG.

Art. 34 Unterstützungs-, Informations- und Auskunftspflicht

Schon nach bisherigem Recht muss, wer Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, lagert, transportiert, in Verkehr bringt, ein-, durch- oder ausführt, der zuständigen Vollzugsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unentgeltlich behilflich sein, auf Verlangen Proben der angebotenen Produkte zur Verfügung stellen und die erforderlichen Auskünfte erteilen (Art. 29 LMG). Bezüglich der Unterstützungs-, Informations- und Auskunftspflicht im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen soll neu Artikel 15 der (EU) Verordnung 2017/625, welche Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist, direkt angewendet werden. Inhaltlich führt dies zu keinen Änderungen gegenüber heute (Abs. 1).

Für die übrigen Gebrauchsgegenstände soll Absatz 1 sinngemäss gelten (Abs. 2).

Absatz 3 hält spezifische Pflichten für Unternehmerinnen und Unternehmer fest, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände mit Einsatz von Fernkommunikationstechniken in den Verkehr bringen. Solche Unternehmen gelten ebenfalls als Lebensmittel- oder Gebrauchsgegenständebetriebe und unterliegen der Melde- beziehungsweise Bewilligungspflicht nach Artikel 11 VE-LMG. Um der zuständigen Vollzugsbehörde die Durchsetzung des Lebensmittelrechts zu ermöglichen, müssen sie wahre und vollständige Angaben über ihre Identität (Name und Vorname bei natürlichen Personen, Firma gemäss Eintrag im Handelsregister bei juristischen Personen) und ihre Kontaktadresse einschliesslich derjenigen der elektronischen Post machen. Dies entspricht der Impressumspflicht nach Artikel 3 Buchstabe s des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986⁷⁰⁶ gegen unlauteren Wettbewerb sowie Artikel 30 des nicht in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten DSA.

Art. 35 Sicherstellung des Gesundheitsschutzes

Im geltenden Recht sind die Sicherstellung des Gesundheitsschutzes sowie die Pflicht zur Information der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde in den Artikeln 27 LMG und 84 LGV geregelt. In diesen Bestimmungen wird Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 umgesetzt. Neu soll das einschlägige EU-Recht, das Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist, in der Schweiz direkt angewendet werden (Abs. 1).

Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 soll sinngemäss auch auf Gebrauchsgegenstände Anwendung finden (Abs. 2). Inhaltlich führt dies gegenüber dem geltenden Recht zu keinen Änderungen.

Absatz 3 entspricht Artikel 27 Absatz 4 des geltenden Rechts.

Art. 36 Rückverfolgbarkeit

Die Rückverfolgbarkeit spielt für die Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen eine zentrale Rolle. Sie ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen. Der geltende Artikel 28 LMG entspricht Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Der direkte Verweis auf das EU-Recht führt inhaltlich zu keinen Änderungen.

Bei den Bedarfsgegenständen gelangt bezüglich der Rückverfolgbarkeit Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 zur Anwendung. Diese Bestimmung übernimmt die Grundprinzipien der Rückverfolgbarkeit für Lebensmittel. Materiell kommt es auch in diesem Bereich zu keinen inhaltlichen Änderungen gegenüber dem heute geltenden Recht.

Wie das bereits heute geltende Recht unterstellt auch das neue Recht Kosmetika und Spielzeug sinngemäss den Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln (Abs. 2). Inhaltlich ändert sich nichts.

Absatz 3 entspricht Artikel 28 Absatz 3 des geltenden Rechts.

3. Abschnitt: Pflichten der Betreiberinnen von Hosting-Diensten sowie von Online-Plattformen

Die in diesem Abschnitt aufgeführten Pflichten gelten ausschliesslich für Betreiberinnen von Hosting-Diensten und Online-Plattformen (s. die Erläuterungen zu Art. 33 VE-LMG).

Art. 37

Die Kontrolle des Online-Handels durch die zuständige Vollzugsbehörde setzt voraus, dass diese über die hierfür erforderlichen Informationen verfügen. Absatz 1 legt als Grundsatz fest, dass die Betreiberinnen von Hosting-Diensten, einschliesslich die Online-Plattform, der zuständigen Vollzugsbehörde auf Verlangen die für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung erforderlichen Informationen in Zusammenhang mit Online-Angeboten zu Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen bekannt geben

müssen. Dazu gehören auch Angaben zur Identität und zur Kontaktadresse einschliesslich der elektronischen Post von Anbieterinnen. Diese Bestimmung orientiert sich an Artikel 30 des nicht in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten DSA.

Um eine gute und direkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Betreiberinnen der Online-Plattform zu unterstützen, sollen diese auf Verlangen der zuständigen Vollzugsbehörde zusätzlich eine verantwortliche Person bekannt geben müssen (Abs. 2 Bst. a). Diese soll die Ansprechperson der zuständigen Vollzugsbehörde sein.

Wurden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände über ihre Plattform abgegeben, müssen die Betreiberinnen von Online-Plattformen der zuständigen Vollzugsbehörde ebenfalls zusätzlich zu den Pflichten nach Absatz 1 auf Verlangen die für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung erforderlichen Informationen zu den getätigten Transaktionen und den Abnehmerinnen und Abnehmer bekannt geben (Abs. 2 Bst. b).

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, zu regeln, in welcher Form die Daten bekannt zu geben sind (auf elektronischem Weg, in Papierform, usw.).

4. Abschnitt: Pflichten von Unternehmen, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände im Ausland in Verkehr bringen

Dieser Abschnitt enthält die Pflichten für Unternehmen, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände von der Schweiz aus im Ausland in Verkehr bringen, ohne dass sie je in die Schweiz gelangen. Diese weichen von denjenigen der Betriebskategorien im 2. und im 3. Abschnitt des 6. Kapitels ab (s. Art. 33 ff. VE-LMG).

Art. 38

Der internationale Handel mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen nimmt stetig zu. Die Gewährleistung von deren Sicherheit und des Täuschungsschutzes setzt voraus, dass sich die zuständigen Vollzugsbehörden gegenseitig koordinieren und unterstützen. Bringen Schweizer Unternehmen im Ausland nicht sichere oder täuschend gekennzeichnete oder beworbene Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände in den Verkehr und gelangen diese nie in die Schweiz, ist es den Schweizer Vollzugsbehörden nach geltendem Recht nicht möglich, beim Schweizer Unternehmen die zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes im betreffenden Land erforderlichen Auskünfte einzuholen. Die Kompetenzen der Schweizer Vollzugsbehörden beschränken sich in erster Linie auf das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen in der Schweiz. Die Ausfuhr von Lebensmitteln richtet sich nach Artikel 27 Absatz 1, diejenige von Gebrauchsgegenständen nach Artikel 27 Absätze 2 und 3 VE-LMG. Auch die Einhaltung dieser Bestimmungen wird durch die Schweizer Vollzugsbehörden kontrolliert.

Neu soll ein Schweizer Unternehmen, das im Ausland Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringt, indem es die Produkte aus dem Ausland direkt an die Verbraucherinnen und Verbraucher im Ausland versendet, gegenüber der zuständigen Vollzugsbehörde auskunftspflichtig sein. Sowohl im Fall, dass sich die ausländische Behörde an den Kanton wendet, wie auch im Fall, dass sie ans BLV gelangt, soll sich

die Auskunft auf die durch das Schweizer Lebensmittelrecht verfolgten Schutzziele nach Artikel 1 LMG beschränken.

Die Selbstkontrollpflichten nach Artikel 33 ff. VE-LMG gelten für solche Unternehmen nicht.

5. Abschnitt: Amtliche Kontrolle

Art. 39 Kontrolle von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen

Artikel 39 VE-LMG verweist für die Durchführung der amtlichen Kontrolle bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen auf die Verordnung (EU) 2017/625. Diese ist in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgeführt und wird in der Schweiz künftig direkt angewendet werden. Die Verordnung gibt vor, wie die Vollzugsbehörden bei der Kontrolle von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen vorzugehen haben und über welche Rechte sie hierzu verfügen.

Zur amtlichen Kontrolle von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen gehört auch das Bekämpfen betrügerischer oder irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette (s. die Art. 9 Abs. 2, 65 Abs. 4, 97 Abs. 2, 102 Abs. 4 sowie 139 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/625). Das Aufdecken betrügerischer oder irreführender Praktiken gehört zwar nicht zu den Zielen der Lebensmittelgesetzgebung, sind diese in bestimmten Bereichen aber verbreitet, kann sich dies auf die Umsetzung der Ziele nach Artikel 1 auswirken (Lebensmittelsicherheit, Täuschungsschutz). So ist beispielsweise denkbar, dass bei Thunfisch zum Ändern der Farbe zwecks Vortäuschung eines frischen Fisches nicht zugelassene Zusatzstoffe zugesetzt werden, die bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu einer allergischen Reaktion führen können. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang ebenfalls der spanische Olivenölskandal, bei dem anfangs der 1980er Jahre gepanshtes Rapsöl für den Industriegebrauch als Olivenöl verkauft wurde, was zu zahlreichen Todesfällen geführt hat.

Art. 40 Kontrolle von Gebrauchsgegenständen

Absatz 1 orientiert sich am bisherigen Artikel 30 Absatz 1 LMG.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 30 Absatz 2 LMG, regelt als neue Aufgabe unter Buchstabe b bei den übrigen Gebrauchsgegenständen jedoch, dass die zuständige Vollzugsbehörde bei ihren Kontrollen wie bei den Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen potenzielle Risiken und die Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken einbeziehen müssen (s. dazu die Erläuterungen zu den Art. 33 und 39).

Die Absätze 3 und 4 entsprechen dem bisherigen Artikel 30 Absätze 3 und 4 LMG.

Art. 41 Zuständigkeiten des Bundesrates bei Kontrollen von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen

Die Buchstaben a und b entsprechen den bisherigen Buchstaben a und b von Artikel 30 Absatz 5 LMG.

Buchstabe c setzt die Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) um, Ziele für die Produktkontrollen festzulegen. Namentlich soll der Bundesrat die von den Vollzugsbehörden zu kontrollierenden Produkte oder Produktkategorien festlegen und Vorgaben zur Anzahl Kontrollen und zum Zeitraum machen können, innerhalb dessen die Kontrollen stattzufinden haben. Dass der Bundesrat über diese Kompetenz verfügt, ist auch deshalb wichtig, weil Artikel 58 VE-LMG bestimmt, dass die Bundesbehörden mit ausländischen und internationalen Fachstellen und Institutionen zusammenarbeiten und die Aufgaben wahrnehmen, die sich aus den völkerrechtlichen Verträgen ergeben. Mit der neuen Kompetenz soll sichergestellt werden, dass sich die Schweiz an koordinierten Kontrollprogrammen (z. B. nationales Fremdstoffuntersuchungsprogramm NFUP) aufgrund internationaler Abkommen beteiligen kann.

Der erfolgreiche Kampf gegen Lebensmittelkriminalität setzt voraus, dass gegen Fälle mit Verdacht auf systematische Verstösse gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken koordiniert und effizient vorgegangen werden kann. Dies bedingt, dass der Bundesrat die kantonalen Vollzugsbehörden verpflichten kann, dem BLV solche Fälle zu melden (Bst. d). Gestützt auf den neuen Artikel 55 Absatz 3 Buchstabe c VE-LMG hat das BLV als zuständige Bundesbehörde dann die Möglichkeit, die kantonalen Vollzugsbehörden anzuweisen, konkrete Vollzugsmassnahmen zu treffen.

Art. 42 Information von Betreiberinnen von Online-Plattformen

Um rechtswidrige Angebote von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen auf Online-Plattformen nach Artikel 8 VE-LMG sperren zu lassen, sollen die zuständigen Vollzugsbehörden den Betreiberinnen solcher Plattform die erforderlichen Informationen zukommen lassen können, damit diese beispielsweise im Falle einer akuten Gesundheitsgefährdung das entsprechende Angebot entfernen und damit verhindern, dass das betroffene Produkt zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern gelangt. Vor der Übermittlung der Informationen an die Betreiberinnen der Plattform ist der Person, die das Produkt in Verkehr bringt, nach Möglichkeit das rechtliche Gehör zu gewähren.

Art. 43 Schlacht tier- und Fleischuntersuchung

Die Schlacht tier- und die Fleischuntersuchung wird in den Artikeln 17 und 18 der Verordnung (EU) 2017/625 einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnung erlassenen Rechtsakte, die diese Bestimmungen ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind, ausführlich geregelt (Abs. 1). Die entsprechenden Bestimmungen des Schweizer Rechts können deshalb aufgehoben werden. Weil das Schweizer Recht in diesem Bereich auf Grund von Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens heute bereits demjenigen der EU entspricht, ergeben sich durch die künftige direkte Anwendung des EU-Rechts keine inhaltlichen Änderungen.

Beibehalten werden muss dagegen der bisherige Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe b LMG, weil dieser Bereich durch die Verordnung (EU) 2017/625 nicht abgedeckt wird (Abs. 2).

Art. 44 *Kontrollergebnis*

Die Aufzeichnung des Kontrollergebnisses der amtlichen Kontrolle von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen sowie die Kommunikation des Kontrollergebnisses sollen sich künftig nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2017/625 richten (Abs. 1). Nach Absatz 1 dieser EU-Bestimmung müssen die Aufzeichnungen schriftlich sein, können aber in Papierform oder auf elektronischem Weg erfolgen.

Nach Absatz 2 gelten die Anforderungen an die Aufzeichnung der Kontrolle sowie die Mitteilung des Kontrollergebnisses sinngemäss auch für die übrigen Gebrauchsgegenstände.

Die Ausnahmeregelung von Absatz 3 bezieht sich auf Absatz 1. Sie entspricht dem geltenden Recht (s. den zweiten Satz des bisherigen Art. 32 Abs. 1 LMG).

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Artikel 32 Absatz 2 LMG.

Art. 45 *Beanstandung*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 33 LMG.

6. Abschnitt: Massnahmen

Art. 46 *Beanstandete Produkte*

Wie bereits im geltenden Recht wird auch künftig bei den Massnahmen unterschieden, ob sie Produkte betreffen oder ob es sich nicht um produktebezogene Massnahmen wie die Beanstandung von Herstellungsverfahren, Räumen, Produktionsanlagen usw. handelt. Die produktebezogenen Beanstandungen werden in Artikel 46 geregelt, die nicht auf Produkte bezogenen in Artikel 47. Massnahmen im Zusammenhang mit dem Anbieten von Produkten über das Internet unter Missachtung der lebensmittelrechtlichen Vorgaben fallen unter Artikel 48.

Die Verordnung (EU) 2017/625 deckt Lebensmittel und Bedarfsgegenstände ab. Absatz 1 verweist für die Durchsetzung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen auf die Artikel 66, 137 und 138 der Verordnung (EU) 2017/625. Von zentraler Bedeutung ist Artikel 138 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625. Danach ergreifen die zuständigen Vollzugsbehörden die erforderlichen Massnahmen, um Ursprung und Umfang des Verstosses sowie die Verantwortung der betreffenden Unternehmerinnen oder Unternehmer zu ermitteln sowie geeignete Massnahmen, um zu gewährleisten, dass diese den Verstoss beenden und dass sie oder er erneute Verstösse dieser Art verhindern.

Beim Anordnen von Massnahmen von zentraler Bedeutung ist das Beachten des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Artikel 138 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625 nennt darüber hinaus auch noch die Art des Verstosses und das bisherige Verhalten der betreffenden Unternehmerin oder des betreffenden Unternehmers in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften als relevante Kriterien.

Absatz 1 gilt sinngemäss auch für alle übrigen Gebrauchsgegenstände (Abs. 2).

Die Aufzählung der Massnahmen in Artikel 138 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/625 zur Durchsetzung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen ist nicht abschliessend. Der Katalog der möglichen Massnahmen nach Artikel 34 des geltenden LMG wird deshalb beibehalten (Abs. 3–6). Dies ermöglicht, abzuschätzen, welche konkreten Massnahmen mit den oben dargelegten Grundprinzipien vereinbar sind.

Art. 47 Nicht auf Produkte bezogene Beanstandungen

Diese Bestimmung wurde unverändert aus Artikel 35 LMG übernommen. Beim Anordnen von Massnahmen gelten dieselben Grundprinzipien, wie sie in Artikel 46 oben erläutert werden. Auch die in Absatz 1 von Artikel 47 VE-LMG aufgeführte Aufzählung möglicher Massnahmen ist nicht abschliessend.

Art. 48 Im Internet angebotene Produkte

Artikel 48 VE-LMG regelt neu die Massnahmen, welche die zuständige Vollzugsbehörde ergreifen kann, wenn Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände unter Missachtung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen im Internet angeboten werden. Nach Absatz 1 Buchstabe a soll die zuständige Vollzugsbehörde in Anlehnung an die Artikel 23 der Marktüberwachungsverordnung sowie 14 und 16 des DSA anordnen können, dass eine Unternehmerin oder ein Unternehmer, eine Betreiberin eines Hosting-Diensts oder einer Online-Plattform den Zugang zu einem solchen Online-Angebot sperrt oder den beanstandeten Inhalt entfernt (sog. *notice and take down*-Prinzip) und dass die Betreiberin einer Online-Plattform verhindert, dass ein solches Angebot nach einer Sperrung mit Hilfe ihres Dienstes erneut zugänglich gemacht wird (Bst. b). Zwecks Gewährleistung des rechtlichen Gehörs muss die zuständige Vollzugsbehörde versuchen, die Anbieterin oder den Anbieter des Produktes vorgängig zu kontaktieren. Erst wenn dies nicht den gewünschten Erfolg hat oder die Anbieterin oder der Anbieter des Produktes nicht in der Schweiz niedergelassen ist, kann sie die Sperrung des Angebots veranlassen. Verstösse gegen diese Anordnungen können nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches (StGB)⁷⁰⁷ – Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen – sanktioniert werden.

Die Vollzugsbehörden sollen weiter die Kompetenz erhalten, den Zugang zu einem gegen das Lebensmittelrecht verstossenden Online-Angebot zu unterbinden, indem der dafür verwendete Domain-Name blockiert oder widerrufen wird (Bst. c). Anordnungen zur Blockierung oder den Widerruf des Domain-Namens haben sich gegen die Halterin oder den Halter des Domain-Namens zu richten. Bevor Switch die Blockierung oder den Widerruf vornehmen kann, ist der Halterin oder dem Halter des Domain-Namens durch die zuständige Vollzugsbehörde das rechtliche Gehör zu gewähren. Dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz entsprechend kann die Vollzugsbehörde die Blockierung oder den Widerruf des Domain-Namens erst anordnen, wenn die Halterin oder der Halter des Domain-Namens beziehungsweise die Betreiberin oder der Betreiber eines Webshops der Aufforderung der Vollzugsbehörde zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes nicht nachgekommen ist.

⁷⁰⁷ SR 311.0

Die Massnahmen nach Absatz 1 können auch angeordnet werden, wenn die zuständige Vollzugsbehörde des Destinationslandes der Produkte darum ersucht, weil diese nicht dessen lebensmittelrechtlichen Anforderungen entsprechen (Abs. 2). Dies setzt jedoch voraus, dass die betreffenden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände aus der Schweiz ausgeführt werden (s. Art. 27 VE-LMG). Auf Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände, die nie in die Schweiz gelangen, findet diese Bestimmung keine Anwendung. Für solche Produkte gilt jedoch Artikel 38, wenn ein Schweizer Unternehmen sie im Ausland in den Verkehr bringt.

Art. 49 Vorsorgliche Massnahmen

Vorsorgliche Massnahmen sind ein wichtiges Instrument, um den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher jederzeit zu gewährleisten. Artikel 48 dient einerseits der Umsetzung von Artikel 138 der Verordnung (EU) 2017/625 und andererseits, betreffend das Anordnen von Massnahmen bei begründetem Verdacht, der Konkretisierung von Artikel 137 Absatz 2 dieser Verordnung. Er deckt sowohl Lebensmittel wie auch Gebrauchsgegenstände ab. Inhaltlich ergeben sich gegenüber dem geltenden Recht keine Änderungen (s. Art. 36 LMG).

Art. 50 Strafanzeige

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht (Art. 37 LMG).

7. Kapitel: Vollzug

1. Abschnitt: Bund

Art. 51 Ein-, Durch- und Ausfuhr

Diese Bestimmung ist identisch mit dem bisherigen Artikel 38 LMG. An der Zuständigkeitsordnung und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ändert sich nichts.

Art. 52 Einfuhrbeschränkungen

Die Kompetenz der zuständigen Vollzugsbehörde des Bundes zum Erlass von Einfuhrbeschränkungen bleibt bestehen. Werden die betreffenden Produkte vom Geltungsbereich der in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgeführten Erlasse erfasst, ist jedoch dafür zu sorgen, dass solche Einfuhrbeschränkungen mit diesen Erlassen vereinbar sind.

Art. 53 Forschung

Diese Bestimmung ist identisch mit Artikel 40 LMG. In diesem Bereich kommt es gegenüber heute zu keinen Änderungen.

Das LMG bezweckt unter anderem, die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu schützen, die nicht sicher sind sowie den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sicherzustellen (Art. 1 Bst. a und b VE-LMG).

Angesichts der Tatsache, dass die Armee Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in beträchtlichen Mengen selbst herstellt, lagert oder verarbeitet und an die Armeeangehörigen abgibt, muss sich der Anwendungsbereich des LMG auch auf die Armee erstrecken. Die Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände der Armee soll derjenigen im zivilen Bereich entsprechen⁷⁰⁸. Diese Regelung erfolgt unabhängig vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit.

Nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe a der Bundesverfassung (BV)⁷⁰⁹ hat der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Die Gesetzgebungskompetenz schliesst auch die Befugnis mit ein, über die Ordnung des Vollzugs zu entscheiden, sofern sich die BV darüber aussschweigt. Der Vollzug der Bundesgesetzgebung obliegt nach der allgemeinen Vollzugsregelung von Artikel 46 BV zwar grundsätzlich den Kantonen. Dies verbietet dem Bund jedoch nicht, für den Armeebereich Ausnahmen vorzusehen. So hat der Bund gemäss Artikel 60 Absatz 1 BV im Bereich des Militärwesens eine umfassende und ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz, die es dem Gesetzgeber auch erlaubt, für den Bereich der Armee die von der Verfassung vorgesehene allgemeine Vollzugsregelung von Artikel 46 BV anzupassen. Dabei ist der Grundsatz gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV zu berücksichtigen, wonach der Bund nur diejenigen Aufgaben übernehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

Bereits heute stellt Artikel 41 LMG eine gesetzliche Durchbrechung der ordentlichen, das heisst der von der Verfassung vorgesehenen kantonalen Vollzugshoheit nach Artikel 46 BV dar, soweit der Vollzug des LMG dem Bund zugewiesen wird.

Absatz 1 regelt den Grundsatz, wonach für den Vollzug in der Armee die zuständige kantonale Vollzugsbehörde herangezogen wird. Der Veterinärdienst der Armee ist für die Selbstkontrolle in der Armee besorgt. Der Vollzug durch die kantonale Vollzugsbehörde erfolgt insbesondere auch in Einrichtungen, die sich zwar in Anlagen der Armee befinden, jedoch von Zivilpersonen betrieben werden.

Absatz 2 definiert sodann die Bereiche, in denen die Armee selbst für den Vollzug sorgt und dazu die Kontrollen durchführt. Mit dieser neuen Regelung wird das geltende Recht, das immer wieder zu Auslegungsproblemen geführt hat, präzisiert.

Zu den Ausnahmen gemäss Absatz 2 gehört zunächst die Kontrolle der Wasserversorgungsanlagen der Armee. Diese erfolgt in jedem Fall durch die Armee selbst. Die Armee verfügt über die Fachkenntnisse, um die Kontrolle der Wasserversorgungsanlagen regelmässig und risikobasiert fachgerecht durchzuführen. Dadurch ist gewähr-

⁷⁰⁸ BBl 1989 I 946

⁷⁰⁹ SR 101

leistet, dass das Wasser und die Wasserversorgungsanlagen den lebensmittelrechtlichen Anforderungen entsprechen. Wasserversorgungsanlagen der Armee können sich in militärischen Anlagen mit beschränktem Zutritt im Sinne der Verordnung vom 2. Mai 1990⁷¹⁰ über den Schutz militärischer Anlagen befinden oder zu solchen führen. Zu diesen Anlagen haben nur Personen Zutritt, welche die entsprechende Sicherheitsprüfung bestanden haben. Da eine solche Sicherheitsprüfung aufwendig ist und um den Zugang zu diesen Anlagen zu beschränken, ist es gerechtfertigt, dass die Armee in diesen wie auch in allen anderen Wasserversorgungsanlagen der Armee selber für die Kontrolle zuständig ist.

Die zweite Ausnahme betrifft alle militärischen Anlagen mit beschränktem Zutritt. Bereits in der bestehenden Regelung in der Verordnung vom 8. Dezember 1997⁷¹¹ über die Lebensmittelkontrolle in der Armee (VLKA) war die Armee in diesen Anlagen mit beschränktem Zutritt selbst für die Kontrolle zuständig (s. Art. 6 VLKA). Die meisten Armeeküchen werden in oberirdischen Kasernen und Truppenunterkünften oder in Anlagen ohne beschränkten Zutritt betrieben, weshalb diese Ausnahme nicht häufig zur Anwendung kommen dürfte.

Die bisherige Ausnahme hinsichtlich Küchen in nicht ortsfesten Anlagen ist nicht mehr erforderlich. Bei der Verpflegung im Feld werden heute üblicherweise in ortsfesten Küchen zubereitete Speisen ins Feld ausgeliefert und im Feld erfolgt nur die Ausgabe der Speisen. Seltener werden die Speisen im Feld zubereitet (z. B. in einem Mobilien Verpflegungssystem MVS). In beiden Fällen ist die Situation vergleichbar mit Cateringunternehmen im zivilen Bereich. Auch dort werden Mahlzeiten häufig vorgekocht und anschliessend ausgeliefert. Kocht ein Cateringunternehmen nicht an seinem Geschäftsstandort, sondern vor Ort (bspw. an einer Hochzeitsfeier), kann die Kontrolle auch an jenem temporären Standort erfolgen, sofern der Standort bekannt ist. Es bedarf daher keiner Ausnahme für diese Konstellation, da sie keine armeespezifische Besonderheit ist, sondern auch im zivilen Leben vorkommt.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Anforderungen an die angemessene Ausbildung der Kontrollorgane, die Mindestanforderungen an die Kontrollstelle der Armee sowie das Verfahren zu regeln. Für die Organe, die in der Armee die Lebensmittelkontrolle durchführen, sollen künftig dieselben Anforderungen an die Ausbildung gelten wie für die Vollzugsorgane im zivilen Bereich. Es sollen die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit Angestellte und Angehörige der Armee, die amtliche Vollzugsaufgaben wahrnehmen, eine den jeweiligen Aufgaben angemessene Ausbildung absolvieren und ein Fähigkeitszeugnis erlangen können. Die LMVV soll entsprechend angepasst werden. Ausserdem soll der Bundesrat die Mindestanforderungen an die Kontrollstelle innerhalb der Armee regeln. Die VLKA soll entsprechend angepasst werden.

⁷¹⁰ SR 510.518.1

⁷¹¹ SR 817.45

Art. 55 Aufsicht und Koordination

Die Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung entsprechen dem geltenden Recht (Art. 42 Abs. 1 und 2 LMG).

Bei Absatz 3 ist neu, dass der für die Aufsicht über den kantonalen Vollzug zuständigen Bundesbehörde die in den Buchstaben a–c aufgeführten Instrumente nicht mehr nur zum Zwecke der Koordination des Vollzugs zur Verfügung stehen, sondern auch unabhängig davon. Dies ist deshalb wichtig, weil die internationalen Verflechtungen der Schweiz diesbezüglich mehr Flexibilität erfordern. So beschränken sich beispielsweise betrügerische oder irreführende Praktiken heute vielfach nicht nur auf einen Kanton, sondern erstrecken sich über die ganze Schweiz oder haben gar einen internationalen Hintergrund. Damit der Bund seinen Auftrag zur Lenkung des Vollzugs wahrnehmen kann, soll er in solchen Fällen die Kantone anweisen können, bestimmte Massnahmen zu treffen. Dies ermöglicht ihm unter anderem, Vorermittlungen beim Verdacht auf betrügerische oder irreführende Praktiken zu koordinieren und gezielt konkrete Massnahmen anzuordnen. Flexibilität braucht es ebenfalls, wenn der Bund an internationalen Programmen teilnehmen will und dies voraussetzt, dass gewisse Produkte gezielt beprobt und untersucht werden.

Die Absätze 4 und 5 entsprechen dem geltenden Recht (Art. 42 Abs. 4 und 5 LMG).

Art. 56 Nationale Referenzlaboratorien

Diese Bestimmung lehnt sich an den bestehenden Artikel 43 LMG an, berücksichtigt aber neu die direkte Anwendung der Artikel 92 ff. der Verordnung (EU) 2017/625 für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände. Der Bund erhält den Auftrag, nationale Referenzlaboratorien zu betreiben. Ziel dieser Laboratorien soll die Unterstützung der Vollzugsbehörden zur Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung sein (Abs. 1). Zudem wird dadurch Artikel 100 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625 umgesetzt, der verlangt, dass die EU-Mitgliedstaaten – und mit Inkrafttreten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit auch die Schweiz – für jedes gemäss Artikel 93 Absatz 1 dieser Verordnung benannte Referenzlaboratorium der EU ein oder mehrere nationale Referenzlaboratorien benennen.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 43 Absatz 2 LMG. Auf den Verweis auf das öffentliche Beschaffungsrecht wird verzichtet, weil dessen Anwendung einer Selbstverständlichkeit gleichkommt, die nicht explizit erwähnt werden muss.

Weil sich diese Bestimmung sowohl auf Lebensmittel wie auch auf alle Gebrauchsgegenstände bezieht, muss der Bundesrat die Kompetenz haben, die Zuständigkeitsbereiche dieser Laboratorien zu regeln, die Anforderungen an diese sowie deren Aufgaben festzulegen. Bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen wird diese Regelungskompetenz durch die Vorgaben der Artikel 100 und 101 der Verordnung (EU) 2017/625 eingeschränkt (Abs. 3).

Bei den übrigen Gebrauchsgegenständen werden die grundlegenden Anforderungen in Absatz 4 unter den Buchstaben a–c aufgelistet. Sie entsprechen denjenigen des bisherigen Rechts (s. Art. 43 Abs. 4 LMG).

Art. 57 Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

Die Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung entsprechen dem bisherigen Recht (s. Art. 44 Abs. 1 und 2 LMG).

Sowohl der Bundesrat wie auch das Parlament haben im Rahmen der im Jahre 2017 in Kraft getretenen Totalrevision des Lebensmittelrechts gefordert, dass das Schweizer Recht an dasjenige der EU angeglichen werden soll. Damit sollte das Ziel verfolgt werden, in der Schweiz dasselbe Schutzniveau zu etablieren wie unsere Nachbarstaaten. Zudem sollten Handelshemmnisse im Warenverkehr mit der EU verhindert beziehungsweise abgebaut werden. Weil ein grosser Teil der EU-Rechtsakte bereits 20 Tage nach ihrer Verabschiedung in Kraft tritt, ist deren zeitgleiche Anwendung in der Schweiz im geltenden Recht kaum oder nicht realisierbar, wenn die entsprechenden Rechtsetzungsvorlagen den ordentlichen Rechtsetzungsprozess durchlaufen müssen. Wie im Heilmittelrecht (Art. 82 Abs. 3 des Heilmittelgesetzes⁷¹²) soll der Bundesrat deshalb künftig in den nicht vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit abgedeckten Bereichen, welche die Schweiz eigenständig regeln kann (z. B. bei Lebensmitteln wie Trinkwasser, Kaffee oder Schokolade oder bei den kosmetischen Mitteln), die Kompetenz erhalten, im Rahmen des autonomen Nachvollzugs das relevante Recht der EU auch für die Schweiz als anwendbar zu erklären (sog. dynamischer Verweis auf das EU-Recht). In den vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit abgedeckten Bereichen gilt die Kompetenz des Bundesrates nicht. Hier besteht kein Bedarf, im Schweizer Recht zusätzlich dynamische Verweise auf EU-Rechtsakte vorzusehen.

Art. 58 Internationale Zusammenarbeit

Diese Bestimmung entspricht Artikel 45 LMG. Sie wird inhaltlich unverändert übernommen.

Art. 59 Grenzüberschreitende Prüfungen

Auch diese Bestimmung wird aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 46 LMG). Es ergeben sich keine Änderungen.

2. Abschnitt: Kantone

Art. 60 Vollzug und Kontrolle

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist identisch mit Artikel 47 des geltenden Rechts. Es kommt zu keinen Änderungen.

Art. 61 Laboratorien

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist identisch mit Artikel 48 des geltenden Rechts. Es kommt zu keinen Änderungen.

⁷¹² SR 812.21

Art. 62 Vollzugsorgane

Diese Bestimmung orientiert sich am geltenden Recht (Art. 49 LMG). Neu ist, dass in Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 4 künftig auch amtliche Fachexpertinnen und -experten als Vollzugsorgane der Lebensmittelgesetzgebung aufgeführt werden. Ihre Aufgaben und Zuständigkeiten werden heute in der Verordnung vom 16. November 2011⁷¹³ über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärwesen geregelt. Im LMG wurden sie bisher nicht explizit aufgeführt, obwohl sie ebenfalls zur Kontrolle der Lebensmittelkette beitragen. Dies wird nun nachgeholt. Die bisher in Buchstabe c Ziffer 4 erwähnten amtlichen Fachassistentinnen und Fachassistenten werden neu unter Buchstabe c Ziffer 5 aufgeführt.

Neu ist dagegen Absatz 2: Die Technologisierung der Herstellung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen nimmt stetig zu. Sie zu überschauen erfordert ein immer grösseres Fachwissen. Nicht alle kantonalen Vollzugsbehörden verfügen darüber.

Auch zum Aufdecken betrügerischer oder irreführender Praktiken braucht es Fachwissen. So kann es beispielsweise erforderlich sein, dass die Vollzugsorgane der Lebensmittelgesetzgebung Fachpersonen beiziehen können, die den Warenfluss und auch den Geldfluss in einem Betrieb überprüfen können. Das LMG sieht diese Kompetenz bisher nicht vor.

Es macht deshalb Sinn, dass sich die Kantone bei ihren Kontrollen gegenseitig unterstützen. Es soll möglich werden, dass die Expertinnen und Experten des einen Kantons auch von einem anderen Kanton, der nicht über Personen mit dem betreffenden Fachwissen verfügt, beigezogen werden können. Diese Expertinnen und Experten sollen über dieselben Kompetenzen verfügen, wie die übrigen Lebensmittelvollzugsorgane, das heisst insbesondere über die Kompetenzen nach Artikel 40 Absätze 3 und 4.

Beigezogen werden können sollen sämtliche Fachpersonen, die über das entsprechende Fachwissen verfügen. Im Vordergrund stehen Fachpersonen von Bund, Kantonen und nationalen Referenzlaboratorien nach Artikel 56, aber auch solche aus der Privatwirtschaft.

Absatz 2 beinhaltet nicht die Kompetenz der Vollzugsbehörden, Expertinnen oder Experten zu berufen. Das Mitwirken dieser Personen erfolgt freiwillig und nach Absprache.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 49 Absatz 2 LMG und bleibt unverändert.

Art. 63 Ausführungsbestimmungen der Kantone

Diese Bestimmung entspricht Artikel 50 des geltenden Rechts und bleibt unverändert.

Art. 64 Koordination, Leitung und Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden

Artikel 64 entspricht inhaltlich Artikel 51 LMG.

⁷¹³ SR 916.402

3. Abschnitt: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsorgane

Art. 65 Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsorgane

Der erste und der zweite Absatz dieser Bestimmung entsprechen den Absätzen 1 und 2 von Artikel 52 LMG. Sie werden unverändert in den VE-LMG übernommen.

Absatz 3 entspricht inhaltlich Artikel 53 Absatz 5 LMG. Dieser Absatz bezieht sich nicht nur auf die Ausbildung, sondern auch auf die für die Zulassung zur Ausbildung erforderlichen Ausbildungs- und Prüfungsnachweise.

Der Entscheid darüber, ob die Voraussetzungen für die Zulassung zur formalen Bildung im Einzelfall erfüllt sind, soll wie bisher im Lebensmittelbereich vom BLV getroffen werden. Zu berücksichtigen sind sämtliche Ausbildungen und beruflichen Qualifikationen, die für den Einstieg in die formale Bildung notwendig sind. Dazu gehören im betreffenden Bereich erworbene Diplome, offizielle Bescheinigungen sowie die Berufserfahrung.

Art. 66 Formale Bildung und Weiterbildung

Absatz 1 dieser Bestimmung orientiert sich an Artikel 53 LMG. Neu wird der Begriff «formale Bildung» eingeführt. Dadurch erfolgt eine Angleichung der Terminologie an diejenige, die im Bundesgesetz vom 20. Juni 2014⁷¹⁴ über die Weiterbildung (We-BiG) verwendet wird. Nach Artikel 3 Buchstabe a WeBiG ist unter «formaler Bildung» eine staatlich geregelte Bildung zu verstehen, die zum Erwerb eines Diploms führt, das die Voraussetzung für die Ausübung einer staatlich geregelten beruflichen Tätigkeit bildet. Die formale Bildung der Vollzugsorgane soll auf den «vom Hof auf den Tisch»-Ansatz des EU-Lebensmittelrechts⁷¹⁵ ausgerichtet werden. Dieser sieht vor, dass die verschiedenen Verwaltungseinheiten, die an der Kontrolle der Lebensmittelkette beteiligt sind, ein gemeinsames Konzept umsetzen und beinhaltet auch eine Angleichung der Anforderungen an das Kontrollpersonal.

Das LMG, das TSG und das TSchG regeln die Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vollzugsorgane sowie die Aus- und Weiterbildung heute einzeln und spezifisch. Die im Laufe der Zeit entstandenen Inkohärenzen werden mit dieser Revision eliminiert und die Inhalte aktualisiert. Die Revision kann so als Grundlage für eine künftige gemeinsame «Bildungsverordnung» der Vollzugsorgane im Lebensmittel- und im Veterinärbereich dienen.

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten der formalen Bildung zu regeln. Dazu gehört auch die Regelung der Voraussetzungen für die Zulassung zur formalen Bildung.

Die Vollzugsorgane sollen ihr Wissen in ihrem Zuständigkeitsbereich auf dem aktuellsten Stand halten und vertiefen. Zudem erfordern die raschen Entwicklungen in der Lebensmitteltechnologie und die Komplexität der zu beurteilenden Prozesse, dass die

⁷¹⁴ SR 419.1

⁷¹⁵ <https://food.ec.europa.eu > horizontal-topics > farm-fork-strategy>

Kenntnisse der für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zuständigen Personen periodisch erweitert werden. Der Bund und die Kantone sollen deshalb die Möglichkeit haben, für das Vollzugspersonal im Rahmen der formalen Bildung Weiterbildungen anzubieten (Abs. 3). Diese «Weiterbildungen» sind nicht gleichzusetzen mit den «Weiterbildungen» nach Artikel 3 Buchstabe a WeBiG.

Absatz 4 füllt eine Lücke in der bisherigen Gesetzgebung. Er räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, das Ausbildungsniveau der Vollzugsorgane von Bund und Kantonen durch das Vorschreiben von Weiterbildungen nach Absatz 3 auf dem neuesten Stand zu halten. Auch Weiterbildungen, die von externen Stellen angeboten werden, können in Frage kommen.

Art. 67 Durchführung von Prüfungen

Diese Bestimmung erlaubt es dem Bundesrat, die Durchführung von Prüfungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsorgane zu regeln. Er entspricht Artikel 53 Absatz 3 LMG (Abs. 1).

Der Bundesrat kann zudem Prüfungskommissionen ernennen. Dabei handelt es sich um beratende ausserparlamentarische Kommissionen nach Artikel 57a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁷¹⁶. Sie haben keine Entscheidkompetenz. Ihre Aufgaben bestehen darin, Prüfungen abzunehmen und die zuständige Bundesstelle in Ausbildungsfragen zu beraten (Abs. 2).

4. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen für den Vollzug durch Bund und Kantone

Art. 68 Öffentliche Warnung

Diese Bestimmung wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Sie setzt Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 um.

Unverändert bleibt auch das Vorgehen bei Erlass einer öffentlichen Warnung. Sind nicht sichere Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände an eine unbestimmte Anzahl von Verbraucherinnen und Verbraucher abgegeben worden, wird die zuständige Vollzugsbehörde auch unter dem neuen Recht verpflichtet, zu handeln (Abs. 1; bisheriger Art. 54 Abs. 1 LMG). Die Aufgabe, gesundheitsgefährdende Produkte zurückzunehmen oder zurückzurufen, obliegt jedoch in erster Linie den in den Betrieben verantwortlichen Personen (Art. 35). Die zuständige Vollzugsbehörde ist aber gehalten, den Fall zu begleiten und gegebenenfalls die geeigneten und notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Sie hat dabei eine Interessenabwägung zwischen der Gesundheitsgefährdung und der mit der Warnung verbundenen Anprangerung eines Unternehmens vorzunehmen. Bei möglichen schwerwiegenden, auch längerfristigen Gesundheitsschäden ist immer öffentlich zu warnen. Das ökonomische Interesse des Unternehmens hat dabei zurückzutreten.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 54 Absatz 2 LMG und legt fest, dass das Informieren und Abgeben von Verhaltensmassregeln Sache der zuständigen Vollzugsbehörde des Bundes ist, wenn die Bevölkerung mehrerer Kantone gefährdet ist. Um widersprüchliche Informationen zu verhindern, ist es wichtig, dass der Bund immer dann, wenn die Gefährdung über den lokalen Rahmen hinausgeht, auch die Koordination der Information übernimmt.

In Fällen von geringer Tragweite kann die Information über die Homepage der zuständigen Vollzugsbehörde ausreichen (Abs. 3).

Nach Absatz 4 muss die zuständige Vollzugsbehörde, bevor sie sich an die Öffentlichkeit wendet, die Person, welche die das Produkt hergestellt, eingeführt oder in Verkehr gebracht hat sowie die Konsumentenorganisationen anhören (entspricht dem bisherigen Art. 54 Abs. 4 LMG). Solche Anhörungen sind deshalb wichtig, weil der Gang der Behörden an die Öffentlichkeit für das betroffene Unternehmen mit einem Imageverlust oder gar einem Absatzzusammenbruch verbunden sein kann. Ist Gefahr im Verzug und ein unmittelbares Handeln angezeigt, kann in Ausnahmefällen auf eine Anhörung verzichtet oder, wenn das betroffene Unternehmen erreichbar ist, die Anhörung auf eine sehr kurze Antwortfrist von beispielsweise einer Stunde beschränkt werden.

Sehr wichtig ist beim Entscheid, ob eine öffentliche Warnung gemacht wird, der Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Der Gang an die Medien ist auf schwerwiegendere Gesundheitsgefährdungen zu beschränken. Sind die möglichen Folgen weniger gravierend, können mildere Massnahmen ergriffen werden, die beispielsweise keinen Rückschluss auf das verantwortliche Unternehmen erlauben. Lassen es die Rahmenbedingungen zu, kann die zuständige Vollzugsbehörde die Inverkehrbringerin oder den Inverkehrbringer mit der Information der Öffentlichkeit beauftragen (Abs. 5).

Art. 69 *Mitarbeit Dritter*

Bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen richtet sich die Übertragung von Aufgaben aus dem Bereich der amtlichen Kontrollen auf Dritte nach den Artikeln 28–33 der Verordnung (EU) 2017/625 (Abs. 1) einschliesslich der auf der Grundlage dieser Verordnung erlassenen Rechtsakte, die diese Bestimmungen ausführen und Bestandteil von Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit sind. Diese Bestimmungen sind inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit dem bisherigen Artikel 55 LMG. Das EU-Recht enthält jedoch detailliertere Vorgaben als das bisherige schweizerische Recht.

Bei den übrigen Gebrauchsgegenständen kommt es gegenüber dem geltenden Recht zu keinen Änderungen. Die Absätze 2–7 entsprechen inhaltlich dem geltenden Recht.

Art. 70 *Schweigepflicht*

Der Grundsatz, wonach Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt sind, der Schweigepflicht unterstehen, ist in Absatz 1 festgelegt. Vom Wortlaut her ist diese Bestimmung identisch mit Artikel 56 LMG. Anders als im geltenden Recht

wird der Vorbehalt zugunsten von Bestimmungen des VE-LMG, die eine Informationspflicht oder eine Rechtsgrundlage für den Datenaustausch enthalten, jedoch weggelassen. Denn es ist klar, dass alle diesbezüglichen Bestimmungen Artikel 70 als *lex specialis* vorgehen. Ausserhalb des VE-LMG gilt dies insbesondere auch für das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004⁷¹⁷ über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ).

Für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände verweist Absatz 2 zudem auf Artikel 8 der Verordnung (EU) 2017/625. Auch diese Bestimmung geht Artikel 70 vor.

8. Kapitel: Finanzierung

Art. 71 Kostenteilung

Die Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen bleibt gegenüber dem geltenden Recht unverändert. Der bisherige Artikel 57 LMG wird unverändert übernommen.

Art. 72 Gebühren

Diese Bestimmung orientiert sich am bisherigen Artikel 58 LMG. Der Grundsatz der gebührenfreien Lebensmittelkontrolle bleibt bestehen, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt (Abs. 1).

Die Aufzählung der Kontrollen, welche gebührenpflichtig sind, bleibt gegenüber dem geltenden Recht (s. Art. 58 Abs. 2 LMG) weitgehend unverändert (Abs. 2). Neu ist einzig Absatz 2 Buchstabe e. Künftig wird auch Artikel 79 der Verordnung (EU) 2017/625 direkt angewendet. Konkret bedeutet dies, dass für bestimmte amtliche Kontrollen Pflichtgebühren und -abgaben erhoben werden müssen. Diese Gebühren betreffen Einfuhren von Lebensmitteln tierischer Herkunft aus Drittstaaten in die EU beziehungsweise künftig in die Schweiz. Sie sollen unter anderem Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichbehandlungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der Schweiz verhindern⁷¹⁸.

Für die Unternehmerinnen und Unternehmer in der Schweiz wird die künftige direkte Anwendung von Artikel 79 der Verordnung (EU) 2017/625 gegenüber heute zu keinem Zusatzaufwand führen. Im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens hat die Schweiz ihr Recht bereits mit den entsprechenden Bestimmungen des EU-Rechts harmonisiert (s. Art. 15 der Gebührenverordnung BLV vom 30. Oktober 1985⁷¹⁹).

Die Absätze 3–6 entsprechen den Absätzen 3–6 von Artikel 58 LMG.

9. Kapitel: Datenbearbeitung

⁷¹⁷ SR 152.3

⁷¹⁸ Siehe die Erwägungsgründe 65–67 der Verordnung (EU) 2017/625.

⁷¹⁹ SR 916.472

Art. 73 Daten natürlicher und juristischer Personen sowie Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse

Nach bisherigem Recht sind die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen berechtigt, Personendaten, einschliesslich Daten über administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen, zu bearbeiten, soweit dies für den Vollzug ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Neu wird präzisiert, dass die zuständigen Behörden diejenigen sind, welche die Lebensmittelgesetzgebung vollziehen, das heisst die zuständige Vollzugsbehörde, die kantonale Vollzugsbehörde nach Artikel 62 Absatz 3 sowie die mit öffentlichen Aufgaben beauftragten Dritten nach Artikel 69. Als «Vollzug» gelten alle Handlungen zur Umsetzung des LMG, das heisst nebst dem Durchsetzen des Gesetzes durch das Verfügen von Massnahmen beispielsweise auch das Vorbereiten der Rechtsetzung sowie die Rechtsetzung selbst oder das Erteilen von Bewilligungen.

Ebenfalls neu ist, dass in Absatz 1 zwischen Daten natürlicher und juristischer Personen unterschieden und das Bearbeiten von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen explizit aufgeführt wird. Alle erwähnten Daten und Informationen dürfen nur von den mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beauftragten Behörden und Dritten nach Artikel 69 bearbeitet werden (s. oben) und nur zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz (Bst. a) oder zur Erfüllung von Aufgaben, die ihnen im Rahmen dieses Gesetzes gestützt auf völkerrechtliche Verträge übertragen worden sind (Bst. b). Während Buchstabe a schon im bisherigen Recht gegolten hat, ist Buchstabe b neu, beziehungsweise eine Konkretisierung und Erweiterung von Artikel 45 Absatz 1 LMG, wonach die Bundesbehörden mit ausländischen und internationalen Fachstellen und Institutionen zusammenarbeiten und die Aufgaben wahrnehmen, die sich aus den völkerrechtlichen Verträgen ergeben.

Absatz 2 entspricht Artikel 59 Absatz 2 LMG und wird unverändert übernommen.

Art. 74 Betriebsanalysen bei begründetem Verdacht

Mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten ist es für die Vollzugsbehörden heute oft schwierig, bei einem Verdacht, dass ein Lebensmittel- oder Gebrauchsgegenständebetrieb betrügerische oder irreführende Praktiken anwendet, die Staatsanwaltschaft zur Aufnahme eigener Untersuchungen zu veranlassen. Um in solchen Fällen die Beweislage zu verbessern, gibt Absatz 1 den Vollzugsbehörden die Kompetenz, eine Betriebsanalyse durchzuführen. Diese soll ihnen ermöglichen, gegebenenfalls gezielte Kontrollen durchzuführen und bei Bestätigung des Verdachts den Fall im Hinblick auf die Eröffnung einer Untersuchung der Staatsanwaltschaft zu übergeben. Bei Bedarf sollen hierfür auch Expertinnen oder Experten nach Artikel 62 Absatz 2 beigezogen werden können. Den Vollzugsbehörden und -organen nach Artikel 62 Absatz 3 sowie Dritten nach Artikel 69 steht das Recht, bei begründetem Verdacht eine Betriebsanalyse durchzuführen, nicht zu.

Voraussetzung zur Vornahme einer Betriebsanalyse ist einerseits, dass ein begründeter Verdacht vorliegt und andererseits, dass ein Betrieb systematisch und in erheblichem Ausmass gegen die Lebensmittelgesetzgebung verstösst. Weiter soll sie nur erfolgen dürfen, wenn sie zum Ziel hat, Widerhandlungen gegen die

Lebensmittelgesetzgebung vorzubeugen (Bst. a), Erkenntnisse über die Wahrscheinlichkeit der Begehung einer Widerhandlung gegen dieses Gesetz und über deren Ausmass zu gewinnen (Bst. b) oder koordinierte Kontrollen und Kampagnen vorzubereiten (Bst. c). Die Durchführung von Betriebsanalysen zu anderen Zwecken ist nicht zulässig.

Absatz 2 gibt den Vollzugsbehörden die Kompetenz, zur Durchführung einer Betriebsanalyse auch Daten zu den Finanz- und den Warenflüssen von Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständebetrieben zu bearbeiten (Bst. a), Personendaten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen (Bst. b), Daten juristischer Personen über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen (Bst. c) sowie Daten zu Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen (Bst. d).

Daten, die auf einer Betriebsanalyse beruhen, dürfen die Vollzugsbehörden auch für weitere Betriebsanalysen verwenden (Abs. 3). Dies ist deshalb wichtig, weil betrügerische oder irreführende Praktiken mehrere Betriebe betreffen können, die mit den betroffenen Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen Handel treiben oder diese herstellen. Nur so kann sichergestellt werden, dass wirksam und koordiniert gegen solche Machenschaften vorgegangen werden kann.

Viele Daten, die im Zusammenhang mit Betriebsanalysen gewonnen werden, fallen nicht in die Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten beziehungsweise der besonders schützenswerten Daten von juristischen Personen (z. B. Informationen zu den Produktionsabläufen oder die betriebsinterne Organisation). Absatz 4 gibt dem Bundesrat deshalb die Kompetenz, die Bearbeitung auch solcher Daten zu regeln.

Art. 75 Amtshilfe

Das Durchsetzen der lebensmittelrechtlichen Vorgaben sowie das Verhindern von Lebensmittelbetrug setzt voraus, dass den Lebensmittelvollzugsbehörden die hierfür erforderlichen Instrumente zur Verfügung stehen. In Zeiten zunehmender Internationalisierung des Warenverkehrs sowie angesichts der wachsenden Komplexität der Lieferketten kommt dem Informationsaustausch zwischen den am Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beteiligten Stellen eine grosse Bedeutung zu.

Mit drei überwiesenen Motionen hat auch das Parlament den Willen bekundet, einen angemessenen rechtlichen Rahmen für ein zielgerichtetes Vorgehen gegen Lebensmittelbetrug schaffen zu wollen (s. Ziff. 2.12.9.4 oben). Der gegenüber dem bisherigen Artikel 60 LMG erweiterte Artikel 75 zielt darauf ab, diesen Anliegen Rechnung zu tragen. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz wird dabei berücksichtigt.

Gegenüber dem bisherigen Artikel 60 LMG neu ist die Sachüberschrift, die nicht mehr wie bisher auf den Austausch von Vollzugsdaten fokussiert, sondern in breiterer Weise auf die Amtshilfe.

Die Pflicht, Amtshilfe zu leisten beziehungsweise die gewünschten Informationen und Daten zu übermitteln, betrifft die mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beauftragten Behörden, die Vollzugsbehörden und -organe nach Artikel 62 Absatz 3 sowie die mit öffentlichen Aufgaben beauftragten Dritten nach Artikel 69 (Abs. 1). Darunter sind diejenigen Stellen zu verstehen, die auch bereits in Artikel 60 Absatz 1 LMG adressiert werden.

Absatz 2 listet diejenigen Daten auf, welche die Stellen nach Absatz 1 einander auf Anfrage bekannt zu geben haben. Deren Herausgabe darf von der einfordernnden Stelle jedoch nur dann verlangt werden, wenn die Daten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich sind oder wenn die Erfüllung von Aufgaben, die ihnen im Rahmen dieses Gesetzes gestützt auf völkerrechtliche Verträge übertragen worden sind, dies verlangt. Zur «Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz» gehören auch Informationen und Daten, die der zuständigen Vollzugsbehörde in einem konkreten Fall ermöglichen, betrügerische oder irreführende Praktiken aufzudecken.

Sind die Voraussetzungen nach Absatz 2 gegeben, haben sich die Stellen nach Absatz 1 Daten zu Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen zwar bekannt zu geben, nach aussen hat die empfangende Behörde diese aber zu wahren (Abs. 3).

Die multidisziplinäre Zusammenarbeit ist Voraussetzung für einen effizienten Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung. Namentlich das Bekämpfen betrügerischer oder irreführender Praktiken bedingt, dass ein reibungsloser und schneller Austausch von Daten und Informationen zwischen den Bundesbehörden, den Kantonen und Dritten gewährleistet ist. Dieser darf sich nicht nur auf die zuständigen Behörden beschränken, sondern muss breit und auf die Situation angepasst vorgenommen werden können. Wird das BLV zum Beispiel informiert, dass in der Schweiz aus dem Ausland importierter billiger Wein umgefüllt und neu etikettiert wurde und dessen Vertrieb über den Internet-Handel erfolgt, so muss es die Möglichkeit haben, solche Informationen mit den zuständigen kantonalen Lebensmittelkontrollbehörden, der Schweizer Weinhandelskontrolle, dem Bundesamt für Landwirtschaft sowie dem fedpol zu teilen, um gegebenenfalls weitere Hintergrundinformationen zu erhalten. Sind diese Möglichkeiten nicht gegeben, ermittelt jede Behörde – wenn sie vom Sachverhalt überhaupt Kenntnis hat – in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig, ohne über den Gesamtüberblick zu verfügen. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls wichtig, dass der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Verwaltungsbehörden und den Strafbehörden funktioniert.

Absatz 4 legt deshalb fest, dass die darin aufgelisteten Behörden und Dritten berechtigt sind, den Stellen nach Absatz 1 auf Anfrage diejenigen Informationen bekanntzugeben, welche diese zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach der Lebensmittelgesetzgebung benötigen. Der Informationsfluss und die Unterstützung sollen ohne vorgängige Einräumung des rechtlichen Gehörs an die betroffene Person zulässig sein und unbeschaden davon, ob die zu vermittelnde Information ein hängiges oder ein abgeschlossenes Verfahren betrifft.

Die in Absatz 4 aufgeführten Stellen sollen sich nicht nur mit den Stellen nach Absatz 1 austauschen können, sondern auch untereinander (Abs. 5). Absatz 5 enthält jedoch keine Verpflichtung zur Amtshilfe, wie sie in Absatz 1 für die mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beauftragten Stellen festgelegt ist.

Absatz 6 entspricht dem bisherigen Artikel 60 Absatz 2 LMG.

Art. 76 Datenaustausch mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 61 LMG. Wegen der künftigen direkten Anwendung der Verordnung (EU) 2017/625 gestützt auf Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit richtet sich der Datenaustausch mit der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände neu nach dieser Verordnung (s. deren Art. 102 ff). Der Schweiz kommen dabei dieselben Rechte und Pflichten zu wie den EU-Mitgliedstaaten. Bei den übrigen Gebrauchsgegenständen sowie im Verhältnis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen richtet sich der Datenaustausch nach Artikel 76. Gegenüber heute ändert sich diesbezüglich nichts.

Art. 77 Informationssystem des BLV

Der bisherige Artikel 62 LMG wurde auf drei Artikel aufgeteilt. Neu wird in Artikel 77 das Informationssystem des BLV eingeführt und beschrieben, in Artikel 78 werden die Datenbearbeitung und die Zugriffsrechte geregelt und in Artikel 79 die Nutzung des Informationssystems durch die Kantone.

Artikel 77 entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 62 Absätze 1–3 und 6 LMG. Das BLV betreibt auch weiterhin ein Informationssystem zur Gewährleistung der Sicherheit und der Hygiene von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie des Täuschungsschutzes im Rahmen seiner Aufgaben nach diesem Gesetz, zur Unterstützung der Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen sowie zur nationalen und internationalen Berichterstattung.

Durch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wird die Schweiz neu in das Informationsmanagementsystem der EU für amtliche Kontrollen (IMSOC), das aus den Komponenten iRASFF, ADIS, EUROPHYT und TRACES besteht und für die Durchführung der gemäss der Verordnung (EU) 2017/625 vorgesehenen amtlichen Kontrollen erforderlich ist, eingebunden sein. Gemäss Artikel 131 dieser Verordnung bezweckt das System die integrierte Handhabung der Verfahren und Werkzeuge, mit denen die Daten, Informationen und Unterlagen betreffend die amtlichen Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten verwaltet, bearbeitet und automatisch ausgetauscht werden. Es ist für das Funktionieren des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums EU/Schweiz von zentraler Bedeutung.

Art. 78 Datenbearbeitung im Informationssystem des BLV und Zugriffsrechte

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Artikel 62 Absatz 4 LMG. Neu werden jedoch die Datenbearbeitungsrechte der kantonalen Vollzugsbehörden nach Artikel 62 Absatz 3 separat aufgeführt.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 62 Absatz 5 LMG. Diejenigen Behörden, die nach Absatz 1 Buchstaben a–c das Recht zur Bearbeitung von Daten haben, haben ebenfalls das Recht, die Daten, die sie bearbeiten dürfen, abzurufen. Sie werden in Absatz 2 Buchstabe a deshalb nicht mehr explizit genannt, haben im Rahmen ihrer

Bearbeitungsrechte jedoch auch das Recht, die entsprechenden Daten abzurufen. Die Buchstaben b–d entsprechen Artikel 62 Absatz 5 Buchstaben d–g.

Art. 79 Nutzung des Informationssystems des BLV durch die Kantone
Diese Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 62 Absatz 7 LMG.

10. Kapitel: Strafbestimmungen und Rechtsschutz

1. Abschnitt: Strafbestimmungen

Art. 80 Vergehen und Verbrechen

Die Absätze 1 und 4 dieser Bestimmung entsprechen Artikel 63 LMG.

In Absatz 2 wurde die Bereicherungsabsicht nicht aus dem bisherigen Artikel 63 Absatz 2 übernommen, weil lediglich die Gewerbsmässigkeit als qualifizierte Form der Bereicherung die Einstufung als Verbrechen rechtfertigt. Zudem ist davon auszugehen, dass in vielen Fällen eine Bereicherungsabsicht das Motiv zur Begehung einer Widerhandlung nach Absatz 1 darstellt.

In Absatz 3 wurden die 180 Tagessätze des bisherigen Artikel 63 Absatz 2 gestrichen, da die Obergrenze generell 180 Tagessätze beträgt (Art. 34 Abs 1 StGB).

Betreffend Lebensmittel und Bedarfsgegenstände verlangt Artikel 139 der Verordnung (EU) 2017/625, dass die Mitgliedstaaten und künftig auch die Schweiz die Sanktionen bei Verstössen gegen diese Verordnung regeln und alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, um deren Umsetzung sicherzustellen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein. Mit der Übernahme des bisherigen Artikels 63 LMG in den VE-LMG kommt die Schweiz dieser Verpflichtung nach.

Art. 81 Übertretungen

Der bisherige Artikel 64 LMG wird weitgehend unverändert in den VE-LMG übernommen.

Zu einer Ergänzung des bisherigen Wortlauts kommt es in Absatz 1 Buchstabe g: Für Betreiberinnen von Hosting-Diensten und Online-Plattformen sowie Betriebe, die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände mit Einsatz von Fernkommunikationstechniken anbieten, gelten künftig neue Informations- und Auskunftspflichten gegenüber der zuständigen Vollzugsbehörde (s. Art. 37 Abs. 1 und 2 VE-LMG). Wird gegen diese Pflichten verstossen, soll dies auch strafrechtliche Folgen haben. Dies gilt ebenfalls für Personen, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände im Ausland in Verkehr bringen und ihrer Auskunftspflicht nach Artikel 38 nicht nachkommen. Die Verletzung der Unterstützungs-, Informations- und Auskunftspflicht nach Artikel 34 (Art. 29 LMG) fällt auch weiterhin unter Buchstabe g.

Buchstabe h sieht vor, dass Unternehmerinnen oder Unternehmer, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände mit Einsatz von Fernkommunikationstechnik anbieten, und unwahre oder unvollständige Angaben über ihre Identität und ihre Kontaktadresse einschliesslich derjenigen der elektronischen Post machen, ebenfalls nach Artikel 81 bestraft werden.

Mit betrügerischen oder irreführenden Praktiken können hohe, unrechtmässige Gewinne erzielt werden. Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) hat sich in ihrer Empfehlung vom 29. April 2021 betreffend *Food Fraud*⁷²⁰ mit den Problemen, die im Zusammenhang mit betrügerischen Machenschaften entlang der Lebensmittelkette entstehen können, vertieft auseinandergesetzt. Sie ist dabei zur Erkenntnis gelangt, dass die geltenden Strafbestimmungen nur wenig abschreckende Wirkung haben. Hauptgrund ist, dass die Strafgerichte oft nur sehr geringe Bussen verhängen. Bei Verstössen gegen Artikel 81 wird bei gewerbsmässig handelnden Tätern die Bussenobergrenze deshalb von 80 000 auf 200 000 Franken angehoben (Abs. 2). Die Bereicherungsabsicht des bisherigen Artikels 64 Absatz 2 LMG wurde gestrichen (vgl. Art. 80 Abs. 2).

Abschreckendere Strafen werden auch in den vom Parlament überwiesenen Motionen 21.3691 Munz Stopp dem Lebensmittelbetrug und 21.3936 Michaud Gigon Verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug gefordert. Durch die Erhöhung des Strafrahmens von Absatz 2 wird diesem Anliegen entsprochen.

Art. 82 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, Urkundefälschung

Diese Bestimmung entspricht Artikel 65 LMG. Sie wird unverändert übernommen.

Art. 83 Strafverfolgung

Absatz 1 bleibt gegenüber dem geltenden Recht (Art. 66 Abs. 1 LMG) unverändert. Nicht übernommen aus dem geltenden Recht wird Absatz 2 von Artikel 66, da die Strafbehörden ohnehin verpflichtet sind, Verfahren einzuleiten, wenn ihnen Verdachtsgründe bekannt werden (Art. 7 Abs. 1 der Strafprozessordnung [StPO]⁷²¹).

Zur Umsetzung der drei vom Parlament überwiesenen Motionen zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug (s. Ziff. 2.12.9.4) wird im Sinne von Artikel 104 Absatz 2 StPO vorgeschlagen, die Parteirechte des BLV, das für die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug zuständig ist, auszubauen. Nach dieser Bestimmung kann der Bund Behörden, welche öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen. Neu soll das BLV die Möglichkeit haben, Rechtsmittel gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen sowie gegen Strafbe fehle und im Strafpunkt gegen Urteile zu ergreifen (Abs. 2 Bst. a–c).

⁷²⁰ www.konsum.admin.ch > Eidg. Kommission für Konsumentenfragen (EKK) > Empfehlungen > Legislaturperiode 2020-2023 > Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) vom 27. Oktober 2022 betreffend Vertrieb von Lebensmitteln im Onlinehandel: Zeitgemässe Instrumente für den Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten.

⁷²¹ SR 312.0

Der Absatz 3 bleibt gegenüber dem geltenden Recht unverändert (bisheriger Art. 66 Abs. 3 LMG).

Der Artikel 66 Absatz 4 LMG wird nicht übernommen, da im Rahmen der Totalrevision des Zollgesetzes vorgesehen ist, dass diese Bestimmung aufgehoben wird.

Art. 84 Verjährung bei Übertretungen

Neu wird die Verjährung bei Übertretungen separat in Artikel 84 geregelt. Ebenfalls neu ist, dass die Verjährungsfrist für Übertretungen von drei auf fünf Jahre erhöht wird. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die dreijährige Verjährungsfrist nach Artikel 109 StGB insbesondere dann nicht ausreicht, wenn komplexe Sachverhalte abzuklären sind, die zwischen Täuschungsverbot nach Artikel 18 beziehungsweise 64 LMG und Betrug nach Artikel 146 StGB angesiedelt sind. Wird beispielsweise ein Verfahren wegen Betrugs eingestellt, weil nicht alle Tatbestandsэлеmente erfüllt sind und müsste danach eines wegen Verstosses gegen das Täuschungsverbot beziehungsweise die Erfüllung des Straftatbestands nach Artikel 64 LMG in die Wege geleitet werden, ist dies wegen der kurzen Verjährungsfrist von drei Jahren oft gar nicht mehr möglich und die Täterin oder der Täter geht straffrei aus.

Art. 85 Mitteilung von Strafsentscheiden

Artikel 85 wird neu eingeführt, da die Parteirechte des BLV neu ausgebaut werden sollen und das BLV unverzüglich Kenntnis der kantonalen Urteile, Strafbefehle, Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen haben muss (vgl. Art. 83 Abs. 2). Artikel 3 Ziffer 19 der Verordnung vom 10. November 2004⁷²² über die Mitteilung kantonalер Strafsentscheide kann somit aufgehoben werden.

2. Abschnitt: Rechtsschutz

Art. 86 Einspracheverfahren

Absatz 1 entspricht Artikel 67 LMG. Weil es wenig Sinn macht, die Einsprachefrist in einem separaten Artikel zu regeln (bisher Art. 70 Abs. 1 LMG), wird sie neu in die Bestimmung über das Einspracheverfahren aufgenommen (Abs. 2). Inhaltlich ändert sich nichts.

Art. 87 Zweites Sachverständigengutachten

Das EU-Recht sieht in Artikel 35 der Verordnung (EU) 2017/625 die Möglichkeit der Einholung eines zweiten Sachverständigengutachtens vor. Nach dem Erwägungsgrund 48 dieser Verordnung soll dieses Recht den Unternehmerinnen und Unternehm-

⁷²² SR 312.3

mern ermöglichen, auf ihre Kosten eine Überprüfung der Unterlagen über die ursprüngliche Probenahme oder Analyse, den ursprünglichen Test oder die ursprüngliche Diagnose durch eine andere sachverständige Person sowie eine zweite Analyse, einen zweiten Test oder eine zweite Diagnose der ursprünglich ausgewählten Teile der Probenahme verlangen zu können. Dieses Recht soll einzig dann nicht bestehen, wenn sich eine solche zweite Analyse beziehungsweise ein solcher zweiter Test oder eine solche zweite Diagnose als technisch nicht möglich oder unerheblich erweist.

Wegen der künftigen direkten Anwendung der Verordnung (EU) 2017/625 gilt Artikel 35 bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen auch für die Schweiz (Abs. 1).

Wird für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände das Recht auf ein zweites Sachverständigengutachten eingeführt, ist es sachdienlich, dies auch für die übrigen Gebrauchsgegenstände vorzusehen. Absatz 2 erklärt Absatz 1 deshalb sinngemäss auch auf die übrigen Gebrauchsgegenstände für anwendbar.

Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2017/625 gibt den Mitgliedstaaten und mit Inkrafttreten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit auch der Schweiz die Möglichkeit, bei Streitigkeiten mit der zuständigen Vollzugsbehörde aufgrund des zweiten Sachverständigengutachtens auf eigene Kosten eine Überprüfung der Unterlagen über die ursprünglichen Analysen, Tests oder Diagnosen und gegebenenfalls weitere Analysen, Tests oder Diagnosen durch ein anderes amtliches Laboratorium zu beantragen. Absatz 3 übernimmt dieses Recht in den VE-LMG.

Die Möglichkeit, ein zweites Sachverständigengutachten zu verlangen, soll auch Betrieben offenstehen, die ihre Produkte mit Einsatz von Fernkommunikationstechniken vertreiben. Bei dieser Vertriebsform setzt dies voraus, dass die zuständige Vollzugsbehörde die Problemengruppe so bemisst, dass sie nicht nur für die vorgesehene Untersuchung, sondern auch für allfällige Nachprüfungen ausreicht (Art. 35 Abs. 2 Bst. a der Verordnung (EU) 2017/625).

Das Recht auf ein zweites Sachverständigengutachten erstreckt sich auf Probenahmen, Analysen, Tests und Diagnosen, die im Rahmen amtlicher Kontrollen durchgeführt werden. Es gilt nicht in Bezug auf andere amtliche Tätigkeiten.

Zudem wirkt sich dieses Recht nicht auf die Verpflichtung der zuständigen Vollzugsbehörde aus, falls erforderlich, Sofortmassnahmen zu treffen, um die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen oder sie vor Täuschung zu bewahren (Abs. 4).

Die dem Bundesrat in Absatz 5 Buchstabe a eingeräumte Kompetenz, die Einzelheiten der Durchführung eines zweiten Sachverständigengutachtens zu regeln, ermöglicht ihm unter anderem, zu präzisieren, in welchen Fällen eine zweite Analyse, ein zweiter Test oder eine zweite Diagnose der ursprünglich ausgewählten Teile der Probenahme relevant, angemessen und technisch möglich ist (s. Art. 35 Abs. 2 erster Satz der Verordnung (EU) 2017/625). Zusätzlich soll geregelt werden, in welchen Fällen der Anspruch besteht, ein solches Gegengutachten durch ein anderes amtliches Laboratorium durchführen zu lassen (Art. 35 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2017/625).

Auch die Handhabung bei der Lagerung zusätzlicher Probenmengen, die zum Zweck einer zusätzlichen Analyse erhoben werden, muss geregelt werden. Insbesondere soll

der Bundesrat die Kompetenz haben, zu regeln, wer diese Warenproben lagert und wer die Lagerungskosten trägt (Bst. b).

Schliesslich soll der Bundesrat auch die Kompetenz haben, zu regeln, wie lange vom Recht auf ein Gegengutachten nach dem Erlass einer Verfügung noch Gebrauch gemacht werden kann (Bst. c).

Art. 88 Bundesrechtspflege

Diese Bestimmung entspricht Artikel 68 LMG und wird unverändert übernommen.

Art. 89 Kantonales Verfahren

Auch diese Bestimmung wird unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (s. Art. 69 LMG).

Art. 90 Beschwerdefrist

Wie unter Artikel 86 ausgeführt wird die bisher in Artikel 70 Absatz 1 geregelte Frist für das Erheben von Einsprachen gegen Verfügungen über Massnahmen sowie Bescheinigungen über die Konformität nach diesem Gesetz wegen des engeren Sachzusammenhangs in die Bestimmung über das Einspracheverfahren verschoben. An der Frist von 30 Tagen für Beschwerden gegen Einspracheentscheide ändert sich nichts.

Art. 91 Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen

Bezüglich des Entzugs der aufschiebenden Wirkung sowie des Treffens vorsorglicher Massnahmen durch die verfügende Vollzugsbehörde oder die Beschwerdeinstanz ändert sich ebenfalls nichts. Der bisherige Artikel 71 LMG wird inhaltlich unverändert übernommen.

11. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 92 Aufhebungen und Änderungen anderer Erlasse

Da es sich beim vorliegenden VE-LMG um eine Totalrevision des bisherigen LMG handelt, kann dieses Gesetz mit Inkrafttreten des totalrevidierten Gesetzes aufgehoben werden.

Art. 93 Referendum und Inkrafttreten

Diese Bestimmung entspricht der üblichen Schlussformel. Für die Anwendung sind zahlreiche Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe notwendig. Der Bundesrat wird das Gesetz erst in Kraft setzen können, wenn diese vorliegen.

2.12.9.6 Auswirkungen dieses Umsetzungslasses

2.12.9.6.1 Auswirkungen auf den Bund

Aufgrund der mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit erfolgten Veränderungen ist es sinnvoll, eine Totalrevision des Lebensmittelrechts vorzunehmen. Während des Revisionsprozesses resultiert ein personeller Mehraufwand. Anschliessend ergeben sich aufgrund der direkten Anwendung von neuem EU-Recht im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gegenüber heute Einsparungen bei der Rechtsetzung.

Weiter ergeben sich Einsparungen dadurch, dass Prozesse wie Zulassungsverfahren für neuartige Lebensmittel⁷²³ oder gesundheitsbezogene Angaben⁷²⁴ künftig von der EFSA und der Europäischen Kommission wahrgenommen werden.

Diesen Einsparungen stehen neue Aufgaben und entsprechend Aufwände gegenüber. Es kann erst im Rahmen der Umsetzung auf Verordnungsstufe präzise abgeschätzt werden, welchen Aufwand die neuen Aufgaben ergeben im Vergleich zu den Aufgaben, die durch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wegfallen.

2023 wurde eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt, die einzelne Punkte des vorliegenden VE-LMG betrifft, namentlich die Kontrolle des Online-Handels, die Bekämpfung von Lebensmittelkriminalität sowie die sogenannten «dynamischen» Verweise auf EU-Recht im Schweizer Recht (s. Art. 57 Abs. 3 VE-LMG). Daraus ging hervor, dass die Regelung des Online-Handels beim BLV einen geringen Mehraufwand generiert aufgrund der Weiterleitung von Informationen zu nicht konformen ausländischen Online-Shops. Die Neuregelung zum Lebensmittelbetrug wird beim BLV einen personellen Mehraufwand ergeben für die Koordination der Kantone und allfälliger Massnahmen. Der effektive Aufwand ist von der Anzahl der gemeldeten Betrugsfälle abhängig. Bei den dynamischen Verweisen kommt die RFA zum Schluss, dass relevante Einsparungen beim administrativen Aufwand des BLV erzielt werden können.

2.12.9.6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Materiell führt die vorliegende Änderung der Lebensmittelgesetzgebung zu keinen grossen Anpassungen, da das schweizerische Lebensmittelrecht schon bisher auf dasjenige der EU abgestimmt wurde. Auch die Organisation des Vollzugs erfährt keine Veränderung.

⁷²³ Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission, ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1, geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

⁷²⁴ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011, ABl. L 304, 22.11.2011, S. 18.

Die kantonalen Vollzugsbehörden werden angeordnete Massnahmen in den vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit abgedeckten Bereichen neu direkt auf das im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht abstützen. Für diese Umstellung sind Schulungen erforderlich, die in einer ersten Phase vom BLV durchzuführen sind. In einer späteren Phase wird der kantonale Vollzug diese Schulungen selbst durchführen können.

Die künftige direkte Anwendung des im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts führt bei den kantonalen Vollzugsstellen zu keinen nennenswerten Veränderungen. Die Vollzugsaufgaben ändern sich weder in der Frequenz noch der Vorgehensweise.

Die auszubauende Kontrolle des Online-Handels und die verbesserte Bekämpfung von Lebensmittelbetrug wird einen gewissen Mehraufwand erfordern. Dies sind jedoch Bereiche, die unabhängig vom Abschluss des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit an die Hand genommen wurden. Es ist damit zu rechnen, dass der Aufwand beim Online-Handel zunehmen, aber die Anzahl der traditionellen Verkaufsstellen abnehmen wird, die entsprechenden Kontrollen damit wegfallen und somit ein Teil des Mehraufwandes kompensiert wird.

2.12.9.6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die künftige direkte Anwendung von EU-Recht im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Schweizer Unternehmen. Anpassungen der EU-Erlasse sind ohne Verzögerung auch in der Schweiz anwendbar, was technischen Handelshemmnissen vorbeugt. Eine transparente Information des BLV über bevorstehende Anpassungen und das Einbringen von Anliegen der Schweiz im Rahmen des *Decision Shaping*, sind Grundvoraussetzungen, damit den Unternehmen kein relevanter Mehraufwand entsteht. Unternehmen, die ihre Produkte in der Schweiz und in der EU in Verkehr bringen, profitieren, weil sie sowohl in der Schweiz als auch in der EU jederzeit denselben Regelungen unterstellt sind. Anpassungen der Verpackung oder Rezeptur erübrigen sich. Bisherige Erfahrungen einer Rechtsharmonisierung gestützt auf dynamische Verweise im Schweizer Recht im Bereich der Kosmetika bestätigen diese Einschätzung.

Die geplante Regulierung zum Online-Handel führt zur Klärung der rechtlichen Lage und der Pflichten der Online-Händlerinnen und -Händler, hat aber keinen relevanten Mehraufwand zur Folge. Grössere Online-Handelsbetriebe haben Kontrollmechanismen im Rahmen ihrer Selbstkontrolle bereits installiert und die Entfernung von nicht konformen Produkten ist auch etabliert. Somit erwartet diese Akteure keine grösseren Prozessanpassungen und auch kein relevanter Mehraufwand aus der Neuregelung. Informationen darüber, inwieweit kleinere Online-Plattformen und Fulfillment-Dienste bereits über Kontrollmechanismen verfügen, liegen nicht vor. Auch bei diesen ist davon auszugehen, dass sie keine grösseren Schwierigkeiten haben werden.

Die Neuregelung zum Lebensmittelbetrug sollte keinen Mehraufwand für die Unternehmen zur Folge haben, sofern sie ihren bereits geltenden gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen und den möglichen Lebensmittelbetrug im Rahmen ihrer Selbstkontrolle berücksichtigen. Viele Lebensmittelbetriebe sind nach privatrechtlichen Standards zertifiziert, bei denen Lebensmittelbetrug integriert ist. Betriebe, die ihre

Verantwortung im Rahmen der Selbstkontrolle nicht ausreichend wahrnehmen, müssen zusätzliche Massnahmen ergreifen, was mit Mehraufwand verbunden sein kann. Dieser Mehraufwand ist aber nicht der Neuregelung anzurechnen, sondern würde bei einer korrekten Umsetzung der Selbstkontrolle bereits heute anfallen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagenen Änderungen des LMG das Wirtschaftswachstum und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen positiv beeinflussen.

2.12.9.6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Durch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wird in dessen Geltungsbereich sichergestellt, dass der Gesundheitsschutz in der Schweiz stets auf demselben Niveau sein wird wie in den Nachbarstaaten. Zudem erfolgt aufgrund der Teilnahme an den entsprechenden Informationssystemen der EU eine raschere Information bezüglich nicht sicherer und gesundheitsgefährdender Produkte, welche vom Markt genommen werden müssen.

Aktuell ist der Gesundheitsschutz in der Schweiz nicht immer auf demselben Niveau wie in der EU, da die in den EU-Erlassen verankerten neuen Höchstwerte oder andere für den Gesundheitsschutz relevante Vorschriften häufig erst Monate nach deren Anwendung in der EU ins schweizerische Recht übernommen werden.

Die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Online-Handel an diejenigen im physischen Verkauf ist positiv. Dadurch wird sichergestellt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher unabhängig vom Verkaufskanal gleich gut geschützt sind. Der verbesserte Informationsaustausch zwischen den Behörden ermöglicht gezieltere Kontrollen und hilft mit, Verstösse gegen die Lebensmittelgesetzgebung besser zu bekämpfen.

2.12.9.6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Der Umsetzungserlass im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

2.12.9.6.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

2.12.9.7 Rechtliche Aspekte des Umsetzungserlasses

2.12.9.7.1 Verfassungsmässigkeit

Bundskompetenz im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit zieht eine Totalrevision der Lebensmittelgesetzgebung nach sich (s. Ziff. 2.12.9.4). Nach Artikel 118 Absatz 2 BV erlässt der Bund Vorschriften über «den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können.» Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.

Soweit der VE-LMG den Zweck verfolgt, Verbraucherinnen und Verbraucher im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vor Täuschung zu schützen (s. Art. 1 Bst. c VE-LMG), findet sich die diesbezügliche Verfassungsgrundlage in Artikel 97 Absatz 1 BV.

Auch Artikel 105 (Alkohol) gehört zu den kompetenzbegründenden Verfassungsbestimmungen des VE-LMG. Diesbezüglich ist vorliegend (z. B. bei der Kontrolle des Online-Handels) insbesondere von Bedeutung, dass der Bund den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung zu tragen hat.

Vereinbarkeit mit Grundrechten

Der VE-LMG greift in Grundrechte ein, so namentlich die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Gemäss Artikel 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Sie müssen zudem verhältnismässig sein und dürfen den Kerngehalt der betroffenen Grundrechte nicht antasten.

Die im VE-LMG enthaltenen Regelungen zum Schutz der Gesundheit, dem Schutz vor Täuschung sowie zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher greifen nur soweit in die Grundrechte ein, als dies zum Erreichen der in Artikel 1 festgelegten Ziele erforderlich ist. Zudem tragen sie dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung.

Der Anspruch auf ein zweites Sachverständigengutachten beim Vollzug (Art. 80) ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 1 BV, wonach jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung hat.

2.12.9.7.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

In den Bereichen Lebensmittel und Bedarfsgegenstände sollen die im Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgeführten EU-Erlasse künftig direkt Anwendung finden. Schon bisher hat die Schweiz ihr Recht im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens mit dem einschlägigen EU-Recht laufend harmonisiert. Dabei wurde die Kompatibilität mit dem WTO-Recht bereits geprüft.

Soweit der VE-LMG Bestimmungen enthält, die aus dem geltenden Lebensmittelrecht übernommen worden sind, kann ebenfalls davon ausgegangen werden, dass sie WTO-rechtlich nicht zu Problemen führen werden. Weder bei deren Erlass 2014 noch in den Jahren seither ist es bisher zu einem Streit betreffend ihre WTO-Kompatibilität gekommen. Inwieweit das darauf abgestützte Verordnungsrecht WTO-kompatibel ist, wird bei der Verabschiedung der betreffenden Verordnungen zu prüfen sein. Im Rahmen des Abkommens werden keine Bereiche aus dem Lebensmittelrecht der EU ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integriert, die nicht auch schon im Rahmen des autonomen Nachvollzugs im Schweizer Lebensmittelrecht geregelt wurden.

Die übrigen Abkommen mit Vertragspartnern ausserhalb der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation beinhalten ebenfalls Marktzugangsverpflichtungen. Der VE-LMG steht zu diesen Abkommen nicht im Widerspruch. Die Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums mit der EU bedingt, dass in der Schweiz in den vom Protokoll zur Lebensmittelsicherheit abgedeckten Bereichen grundsätzlich jederzeit dasselbe Recht gilt wie in der EU. Die Schweiz hat ihr Lebensmittelrecht gestützt auf das Landwirtschaftsabkommen sowie im Rahmen des autonomen Nachvollzugs von EU-Recht schon bisher weitestgehend an dasjenige der EU angepasst. Bisher haben sich daraus keine Probleme mit den Handelspartnern der Schweiz ergeben. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch das vorliegende Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nichts daran ändert. Dies insbesondere auch deshalb, weil dieses im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung ausschliesslich Anforderungen an die Sicherheit von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen festlegt. Tarifäre und andere Aspekte, die gegebenenfalls zu Konflikten mit anderen Handelspartnern der Schweiz führen könnten, sind nicht Bestandteil des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit.

2.12.9.7.3 Erlassform

Vorliegend wird ein Bundesgesetz totalrevidiert. Die Erlassform ist beizubehalten. Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziff. 4.3.

2.12.9.7.4 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit vorgesehen. Dies gilt ebenfalls mit Bezug auf den VE-LMG.

2.12.9.7.5 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Mit der Umsetzung im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Umsetzung im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Umsetzung im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung werden keine neuen Subventionsbestimmungen geschaffen. Artikel 31 Absatz 4 wurde aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 24 Abs. 3 LMG).

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Bestimmungen des VE-LMG legen die Grundsätze sowie alle Bereiche fest, die gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Das im Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gelistete EU-Recht enthält teilweise sehr detaillierte Vorschriften, die den Rahmen dessen übersteigen, was nach Artikel 164 Absatz 1 BV auf der Ebene eines formellen Gesetzes geregelt werden muss. Nach Artikel 164 Absatz 2 BV können Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

Im Hinblick auf das Erreichen der Ziele nach Artikel 1 VE-LMG wird dem Bundesrat in mehreren Delegationsbestimmungen die Kompetenz übertragen, die Einzelheiten zu den auf Gesetzesstufe verankerten Grundsatzbestimmungen auf Verordnungsstufe zu regeln. Der Spielraum bei der Wahrnehmung dieser Kompetenz wird künftig kleiner, da ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integriertes EU-Recht in der Schweiz direkt angewendet wird.

Der Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ist stetem Wandel unterzogen. Um das Recht stets auf dem neusten Stand von Technik und Wissenschaft halten zu können, besteht ein ausgesprochenes Bedürfnis nach Flexibilität der Regelungen. Hinzu kommt, dass sich die wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen kaum voraussagen lassen. Die Umsetzung der Ziele nach Artikel 1 Buchstaben a und b (Sicherheit der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, hygienischer Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen) dienen folgende Artikel: 2 Absatz 5, 9 Absatz 2, 10 Absatz 2 Buchstabe c, 14 Absatz 2, 17 Absatz 3 Buchstaben a und b, 17 Absatz 4 Buchstabe a, 18 Absatz 2 Buchstaben a und b, 19 Absatz 3, 20 Absatz 3, 21 Absatz 3, 22 Absatz 2, 23 Absatz 1, 24, 25 Absätze 1 und 2, 26 Absatz 2, 32 Absatz 3, 33 Absätze 5 und 6, 36 Absatz 3, 43 Absatz 2 sowie 44 Absätze 3 und 4.

Artikel 1 Buchstaben c und d nennen als Ziele des Lebensmittelgesetzes den Schutz vor Täuschungen im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie die Bereitstellung der für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen zuhanden der Verbraucherinnen und Verbraucher. Auch in diesen Bereichen ist es wichtig, dass die Behörden Einzelheiten regeln können, um zeitnah auf Veränderungen zu reagieren. Es handelt sich um folgende Artikel: 12 Absatz 4 Buchstaben a, c und d, 12 Absatz 5 Buchstaben d und e, 13 Absatz 3, 17 Absatz 3 Buchstaben c und d, 17 Absatz 4 Buchstabe b, 23 Absatz 2 und 34 Absatz 3.

Einzelne EU-Rechtsakte, die in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgelistet sind und künftig auch für die Schweiz gelten, überlassen es den Mitgliedstaaten und künftig auch der Schweiz, die Einzelheiten zu regeln und gewisse Aus-

nahmen vorzusehen. Der VE-LMG überträgt dem Bundesrat in diesen Bereichen entsprechende Regelungskompetenzen. Zudem muss dem Bundesrat ermöglicht werden, gewisse Anpassungen vorzunehmen, sollte sich im betreffenden Bereich anderweitig kurzfristig technischer Rechtssetzungsbedarf ergeben. Die erwähnten Regelungskompetenzen finden sich in: Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben a und b, 10 Absatz 3, 11 Absatz 4 Buchstabe a, 12 Absatz 4 Buchstabe b, 12 Absatz 5 Buchstaben a–c, 16 Absatz 3 sowie 57 Absatz 3.

Auch die Organisation und Sicherstellung des Vollzugs erfordert das Regeln technischer Einzelheiten, die einen Detaillierungsgrad aufweisen, welcher nicht unter Artikel 164 Absatz 1 BV fällt. Dasselbe gilt bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Ausland und internationalen Organisationen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Artikel: 6 Absatz 2, 15 Absatz 4, 27 Absatz 2, 37 Absatz 3, 41, 51 Absatz 2, 54 Absätze 2 und 3, 55, 56 Absatz 3, 57 Absatz 1, 63 Absatz 1, 65, 66 Absätze 2 und 4, 67 Absatz 1, 69 Absätze 4 und 5, 72 Absätze 3–5, 73 Absatz 2, 74 Absatz 4, 75 Absatz 6, 76 Absatz 1, 77 Absatz 4 sowie 87 Absatz 5.

2.12.9.7.6 Datenschutz

Der Vorentwurf zur Änderung des LMG enthält die Anpassungen im Rahmen der Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit, insbesondere hinsichtlich des in Anhang I dieses Protokolls aufgeführten EU-Rechts, und beschreibt die Grundsätze und Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Bearbeitung von Personendaten, wobei der Bearbeitungszweck unverändert bleibt.

Der bisherige Artikel 60 LMG mit den Rechtsgrundlagen zur Bearbeitung von Personendaten wird erweitert (Art. 73 VE-LMG). Neu ist, dass auch die nicht mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beauftragten Stellen von Bund und Kantonen berechtigt werden, denjenigen, die mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beauftragt sind, die hierfür erforderlichen Informationen zukommen zu lassen. Dies soll auch für Dritte gelten, die mit Aufgaben nach den Artikeln 14–16, 18, 64 und 180 LwG betraut sind.

Eine Betriebsanalyse bei begründetem Verdacht (VE-BArt. 74) hat die Risikobeurteilung des Betriebs zum Ziel und dient nicht der Erstellung eines Risikoprofils von natürlichen Personen.

Ausserdem wurde ein rechtlicher Rahmen für die Bekanntgabe von Informationen zwischen den Behörden geschaffen (VE-Art. 75). Das Ziel ist, einen schnellen und effizienten Informationsaustausch innerhalb der von der Lebensmittelgesetzgebung festgelegten Zwecke zu pflegen. Dazu wurden die Behörden und Vollzugsorgane, die solche Daten austauschen können, eindeutig festgelegt. Der Austausch besonders schützenswerter Daten erfolgt ausschliesslich auf Anfrage.

Gemäss Anhang I Abschnitt 2 Überschrift C des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gilt jeder Verweis auf die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bei europäischen Regelungen als Verweis auf das Bundesgesetz vom 25. September 2020

über den Datenschutz (DSG), das gemäss Angemessenheitsfeststellung von Seiten der EU (erneuert 2024)⁷²⁵ ein angemessenes Mass an Datenschutz bietet.

Es werden auch Vollzugsbestimmungen erlassen mit dem Ziel, die Pflichten der Stellen zu definieren, die für die Bearbeitung von Daten verantwortlich sind, und um die Rechte von Einzelpersonen insbesondere hinsichtlich der Vertraulichkeit zu sichern.

2.12.10 Umsetzung in der Landwirtschafts- und Waldgesetzgebung

2.12.10.1 Landwirtschafts- und Waldgesetzgebung

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit regelt auch die Themenbereiche Tierzucht, Pflanzengesundheit und Produktionsmittel. Diese sind im 6. und 7. Titel des Bundesgesetzes vom 29. April 1998⁷²⁶ über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) und im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991⁷²⁷ über den Wald (Waldgesetz, WaG) geregelt. Beide Gesetze und darauf abgestützte Ausführungserlasse müssen daher in diesen Bereichen angepasst werden. Die agrarpolitischen Instrumente sind vom Abkommen nicht betroffen und die Schweiz bleibt in der Ausgestaltung der Agrarpolitik eigenständig.

In den Artikeln 141 LwG (Zuchtförderung) und 148 LwG (Ausführungsbestimmungen zu Pflanzenschutz und Produktionsmitteln) soll auf den Anhang 1 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit verwiesen werden. Damit soll aus dem LwG hervorgehen, dass Anhang 1 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit die in der Schweiz direkt anwendbaren EU-Rechtsakte über die Tierzucht, den Pflanzenschutz und die Produktionsmittel enthält.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass der Bund in diesen Bereichen die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum Protokoll zur Lebensmittelsicherheit erlassen kann.

Die in Artikel 154ff. LwG enthaltenen Regelungen, wer die Schadorganismenbekämpfungen innerhalb der Schweiz durchzuführen hat und wie die Kosten getragen und Abfindungen geregelt werden, bleiben bestehen. Auch der 8. Titel des LwG (Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen) bleibt unverändert. Bei Widerhandlungen gegen Bestimmungen, auf die neu in den Artikeln 141 und 148 LwG verwiesen wird, können die gleichen Massnahmen ergriffen werden wie bei den übrigen Widerhandlungen gegen das LwG und dessen Ausführungsbestimmungen.

In den Bereichen der Pflanzengesundheit und der Produktionsmittel (Pflanzenvermehrungsmaterial) ist auch das Waldgesetz betroffen. Auch hier sind Anpassungen nötig. Einerseits, um die künftige direkte Anwendung der in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Bestimmungen in Bezug auf die Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden zu gewährleisten, die durch besonders gefährliche Schadorganismen verursacht werden und andererseits, um einen reibungslosen Vollzug sicherstellen zu können.

⁷²⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die erste Überprüfung der Wirkungsweise der Angemessenheitsfeststellungen gemäss Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG, S. 15; COM(2024) 7 final.

⁷²⁶ SR 910.1

⁷²⁷ SR 921.0

Die künftige direkte Anwendung der ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten einschlägigen EU-Bestimmungen zieht auch gewisse Anpassungen in den entsprechenden Verordnungen nach sich: Viele Bestimmungen können aufgehoben, andere müssen angepasst werden. Nachstehend werden die wichtigsten Anpassungen im Verordnungsrecht pro Bereich aufgezeigt.

2.12.10.1.1 Pflanzengesundheit

Im Hinblick auf die Aktualisierung von Anhang 4 des Landwirtschaftsabkommens wird das Schweizer Pflanzengesundheitsrecht regelmässig an das aktuell geltende Pflanzengesundheitsrecht in der EU, die Verordnung (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016⁷²⁸ («EU-Pflanzengesundheitsverordnung») und die gestützt darauf erlassenen Durchführungserlasse der Europäischen Kommission, angepasst. Die EU-Kontrollverordnung (Verordnung (EU) 2017/625) hingegen ist nicht Teil des geltenden Landwirtschaftsabkommens. Ihre Bestimmungen werden im Bereich der Pflanzengesundheit heute nur teilweise von der Schweiz autonom nachvollzogen.

Neu werden die Bestimmungen der EU-Pflanzengesundheitsverordnung und der EU-Kontrollverordnung sowie der gestützt darauf erlassenen Durchführungserlasse der Europäischen Kommission mit ihrer Integration in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit in der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet. Im Schweizer Recht werden die EU-Bestimmungen lediglich bei Bedarf präzisiert oder mit Bestimmungen ergänzt, welche unter anderem die Zuständigkeiten für den Vollzug und die Finanzierung der Massnahmen regeln. Dadurch kann auf neue pflanzengesundheitliche Risiken bei der Einfuhr oder im Inland zukünftig schneller als heute reagiert werden.

Wo das EU-Recht Bereiche im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit nicht abschliessend regelt, wird die Schweiz – analog zu den Mitgliedsstaaten der EU – betreffend pflanzengesundheitliche Massnahmen auf dem eigenen Territorium weiterhin einen gewissen Spielraum haben. Sie kann beispielsweise Massnahmen zur Tilgung eines auftretenden Quarantäneorganismus im Einzelfall weiterhin selbst anordnen. Ein allfälliger Wechsel von der Tilgungs- zur Eindämmungsstrategie jedoch kann zu einem höheren phytosanitären Risiko für die Nachbarländer führen. Deswegen ist es wichtig, dass solche Entscheidungen für den gesamten Lebensmittelsicherheitsraum einheitlich gefällt werden. Im Falle, dass ein Quarantäneorganismus nicht mehr getilgt werden kann, wird nach dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit daher zukünftig die Europäische Kommission Massnahmen zur Eindämmung des

⁷²⁸ Verordnung (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über Massnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 228/2013, (EU) Nr. 652/2014 und (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG und 2007/33/EG des Rates ABl. L 317 vom 23.11.2016, S. 4, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/3115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024, ABl. L, 2024/3115 vom 16.12.2024.

Schadorganismus festlegen, welche auch für die Schweiz verbindlich sind. In die Entscheidungsfindung wird die Schweiz eingebunden sein und ihre Interessen damit aktiv einbringen können.

Pflanzengesundheitsverordnungen

Im Bereich der Pflanzengesundheit müssen die bestehenden Verordnungen des Bundesrates (Verordnung vom 31. Oktober 2018⁷²⁹ über den Schutz von Pflanzen vor besonders gefährlichen Schadorganismen, Pflanzengesundheitsverordnung, PGesV), der Departemente WBF und UVEK (Verordnung des WBF und des UVEK vom 14. November 2019⁷³⁰ zur Pflanzengesundheitsverordnung, PGesV-WBF-UVEK) und der Bundesämter BAFU und BLW (Verordnung des BAFU vom 29. November 2017⁷³¹ über phytosanitäre Massnahmen für den Wald, VpM-BAFU, und Verordnung des BLW vom 29. November 2019⁷³² über phytosanitäre Massnahmen für die Landwirtschaft und den produzierenden Gartenbau, VpM-BLW) totalrevidiert werden. Ein grosser Teil der aktuellen Bestimmungen – insbesondere Listen der Schadorganismen, geregelten Waren und Anforderungen für die Einfuhr und das Inverkehrbringen – kann dabei aufgehoben werden. Ein Teil der Verordnungsbestimmungen wird beibehalten – vor allem betreffend die Finanzierung und Zuständigkeiten. Teilweise müssen neu die einschlägigen Bestimmungen der EU im Schweizer Recht präzisiert oder ergänzt werden.

Waldverordnung

Die Ergänzung von Artikel 26 WaG hat auch Auswirkungen auf die Verordnung vom 30. November 1992⁷³³ über den Wald (Waldverordnung, WaV). Heute verweist Artikel 28 Absatz 2 WaV für die materiellen Regelungen zur Überwachung und Bekämpfung von besonders gefährlichen Schadorganismen (bgSO) auf die PGesV. Dieser Verweis kann gestrichen werden, weil die Regelungen der EU zur Überwachung und Bekämpfung von bgSO neu mit ihrer Aufnahme ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit auch in der Schweiz grundsätzlich direkt anwendbar sind. Artikel 26 Absatz 1^{bis} des Waldgesetzes verweist künftig auf das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit.

GebV-BAFU und FrSV

Die Gebührenverordnung vom 3. Juni 2005⁷³⁴ über die Gebühren des Bundesamtes für Umwelt (Gebührenverordnung BAFU, GebV-BAFU) als auch die Verordnung

⁷²⁹ SR 916.20

⁷³⁰ SR 916.201

⁷³¹ SR 916.202.2

⁷³² SR 916.202.1

⁷³³ SR 921.01

⁷³⁴ SR 814.014

vom 10. September 2008⁷³⁵ über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV) verweisen auf einzelne Bestimmungen der PGesV. Diese Verweise sind anzupassen, um auf das einschlägige EU-Recht zu verweisen.

GebV-BAFU und FrSV

Die Gebührenverordnung vom 3. Juni 2005⁷³⁶ über die Gebühren des Bundesamtes für Umwelt (Gebührenverordnung BAFU, GebV-BAFU) als auch die Verordnung vom 10. September 2008⁷³⁷ über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV) verweisen auf einzelne Bestimmungen der PGesV. Diese Verweise sind anzupassen, um auf das einschlägige EU-Recht zu verweisen.

2.12.10.1.2 Pflanzenvermehrungsmaterial

Die Regulierung des Pflanzenvermehrungsmaterials umfasst Qualitäts- und Identitätsstandards, die sich in der Schweiz wie in zahlreichen anderen Ländern im Verlauf eines Jahrhunderts entwickelten. Für den EU-Binnenmarkt wird das Pflanzenvermehrungsmaterial sektorspezifisch in insgesamt 12 Richtlinien des Rates und den gestützt darauf erlassenen Rechtsakten geregelt. Sie wurden gesamthaft in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit integriert. Sieben Richtlinien sind bereits Bestandteil des geltenden Landwirtschaftsabkommens. Fünf Richtlinien, die in der Vergangenheit noch nicht Bestandteil des Landwirtschaftsabkommens waren, erfordern eine Umsetzung:

1. Richtlinie 98/56/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Zierpflanzen⁷³⁸,
2. Richtlinie 1999/105/EG des Rates vom 22. Dezember 1999 über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut⁷³⁹,
3. Richtlinie 2008/72/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über das Inverkehrbringen von Gemüsepflanzgut und Gemüsevermehrungsmaterial mit Ausnahme von Saatgut⁷⁴⁰,
4. Richtlinie 2002/55/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über den Verkehr mit Gemüsesaatgut⁷⁴¹ und

⁷³⁵ SR **814.911**

⁷³⁶ SR **814.014**

⁷³⁷ SR **814.911**

⁷³⁸ Richtlinie 98/56/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Zierpflanzen, ABl. L 226 vom 13.8.1998, S. 16 ; zuletzt geändert durch Richtlinie 2003/61/EG des Rates vom 18. Juni 2003, ABl. L 165 vom 3.7.2003, S. 23.

⁷³⁹ Richtlinie 1999/105/EG des Rates vom 22. Dezember 1999 über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut, ABl. L 11 vom 15.1.2000, S. 17.

⁷⁴⁰ Richtlinie 2008/72/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über das Inverkehrbringen von Gemüsepflanzgut und Gemüsevermehrungsmaterial mit Ausnahme von Saatgut (kodifizierte Fassung), ABl. L 205 vom 01/08/2008, S. 28.

⁷⁴¹ Richtlinie 2002/55/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über den Verkehr mit Gemüsesaatgut ABl. L 193 vom 20.7.2002, S. 33, zuletzt geändert durch Richtlinie 2004/117/EG des Rates vom 22. Dezember 2004, ABl. L 14 vom 18.1.2005, S. 18.

-
5. Richtlinie 2008/90/EG des Rates vom 29. September 2008 über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten zur Fruchterzeugung⁷⁴².

Die Umsetzung bedeutet für Pflanzenvermehrungsmaterial von Gemüse-, Obst- und Zierpflanzenarten inhaltliche Anpassungen auf Verordnungsstufe im Landwirtschaftsrecht. Für das forstliche Vermehrungsgut werden inhaltliche Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe im Waldrecht (Waldgesetz, Waldverordnung, Verordnung über forstliches Vermehrungsgut) erforderlich. Letztere zwei Richtlinien erfordern lediglich ergänzende Anpassungen.

Vermehrungsmaterial-Verordnung

In der Verordnung vom 7. Dezember 1998⁷⁴³ über die Produktion und das Inverkehrbringen von pflanzlichem Vermehrungsmaterial (Vermehrungsmaterial-Verordnung,) sind die prinzipiellen Grundlagen für landwirtschaftliches Pflanzenvermehrungsmaterial geregelt. Geltungsbereich und Begriffsdefinitionen werden ergänzt und erstrecken sich auch auf die Vermarktung von Pflanzenvermehrungsmaterial von Zierpflanzen- und Gemüsearten zur nicht-gewerblichen Nutzung.

Schweizer Saatgutproduzent/-innen sollen Obst- und Gemüsesorten – wie bereits heute Getreide-, Kartoffel-, und Futterpflanzensorten – aus dem EU-Sortenregister vermehren können. Hierzu wird ein Bezug zum EU-Sortenregister in den Voraussetzungen für die Anerkennung, Vermarktung und Einfuhr von Pflanzenvermehrungsmaterial hergestellt.

Die Schweiz wird am EU-Binnenmarkt für Pflanzenvermehrungsmaterial teilnehmen. Die EU erweitert den Binnenmarkt für Acker- und Futterpflanzensaatgut um Drittstaaten, die sie als technisch äquivalent anerkennt. In den Bestimmungen zur Einfuhr wird ein entsprechender Bezug hergestellt, der die nationalen Bestimmungen zur Anerkennung der Gleichwertigkeit von Drittstaaten ersetzt.

Zur Nutzung phytogenetischer Ressourcen werden die Bestimmungen für Erhaltungssorten umgesetzt, einschliesslich der Bestimmungen zu Erhaltungsmischungen von Futterpflanzenarten und Amateursorten von Gemüsearten.

Bei vorübergehenden generellen Versorgungsschwierigkeiten wird anstelle der geltenden Regelung von Aushilfssaatgut die entsprechende Ausnahmeregelung⁷⁴⁴ für das Inverkehrbringen von Saatgut mit niedrigeren Anforderungen im EU-Binnenmarkt umgesetzt. Diese deckt nationale oder multinationale Versorgungsschwierigkeiten mit einem Bewilligungsverfahren der Europäischen Kommission ab.

⁷⁴² Richtlinie 2008/90/EG des Rates vom 29. September 2008 über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten zur Fruchterzeugung (Neufassung) ABl. L 267 vom 8.10.2008, S. 8.

⁷⁴³ SR **916.151**

⁷⁴⁴ Siehe Artikel 17 der RL 66/402/EG für Aushilfssaatgut von Getreide.

WBF-Vermehrungsmaterialverordnung Acker- und Futterpflanzen

Die Verordnung des WBF vom 7. Dezember 1998⁷⁴⁵ über Vermehrungsmaterial von Ackerpflanzen-, Futterpflanzen- und Gemüsearten (WBF-Vermehrungsmaterialverordnung Acker- und Futterpflanzen) enthält die Durchführungsbestimmungen zur Sortenregistrierung und Saatgutenerkennung von Acker-, Futterpflanzen- und Gemüsearten sowie entsprechende Bestimmungen zu Kartoffelpflanzgut. Sie wird entsprechend den Anpassungen der Vermehrungsmaterial-Verordnung ergänzt.

Obst- und Beerenobstpflanzgutverordnung des WBF

Die Verordnung des WBF vom 11. Juni 1999⁷⁴⁶ über die Produktion und das Inverkehrbringen von anerkanntem Vermehrungsmaterial und Pflanzgut von Obst und Beerenobst (Obst- und Beerenobstpflanzgutverordnung des WBF) enthält Durchführungsbestimmungen zum anerkannten Vermehrungsmaterial und Pflanzgut von Obstarten. Neu wird sämtliches Vermehrungsmaterial und Pflanzgut von Obstarten für die Fruchterzeugung geregelt, das heisst auch das nicht-erkannte. Mit der Einführung der Materialkategorie CAC⁷⁴⁷ werden hierfür Mindestqualitätsanforderungen festgelegt. Die heutige Liste der Obstarten wird um einzelne Obst-, Beerenobst- und Nussbaumarten erweitert.

Waldverordnung

Da das forstliche Vermehrungsgut zu grossen Teilen aktuell auf Stufe Waldverordnung geregelt ist, müssen mit grosser Wahrscheinlichkeit auch mehrere Bestimmungen in der Waldverordnung angepasst werden, damit sie in Einklang mit der Richtlinie 1999/105/EG stehen. Dies betrifft sowohl die Bestimmungen für die Einfuhr von forstlichem Vermehrungsgut aus der EU und aus Drittländern als auch die Regelungen zum nationalen Kataster der Samenerntebestände.

Zudem dürfte es notwendig sein, in der Waldverordnung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach bei einem Lieferengpass auch forstliches Vermehrungsgut verwendet werden kann, das den Anforderungen der Richtlinie 1999/105/EG nicht entspricht. Die EU kennt bereits eine solche Ausnahme⁷⁴⁸, die Schweiz bisher hingegen nicht. Schliesslich werden auch Ergänzungen zu den regelmässigen amtlichen Kontrollen der registrierten Lieferanten von forstlichem Vermehrungsgut notwendig sein.

Verordnung über forstliches Vermehrungsgut

⁷⁴⁵ SR 916.151.1

⁷⁴⁶ SR 916.151.2

⁷⁴⁷ Conformitas Agraria Communitatis.

⁷⁴⁸ Siehe Art. 18 der Richtlinie 1999/105/EG.

Die Verordnung vom 29. November 1994⁷⁴⁹ über forstliches Vermehrungsgut (Verordnung über forstliches Vermehrungsgut) ist in weiten Teilen aufgrund der künftigen direkten Anwendung des einschlägigen EU-Rechts anzupassen. Beispielsweise werden in der Schweiz und in der EU teilweise unterschiedliche Begriffe und Definitionen verwendet. Des Weiteren sind Anpassungen dort angezeigt, wo es um die Einfuhr von forstlichem Vermehrungsgut aus EU-Ländern geht und auch bei der Einfuhr von Vermehrungsgut aus Drittländern. Die Anwendung der im EU-Recht enthaltenen Bestimmungen zur Warenbuchhaltung, zur Betriebsführung und zur Kennzeichnung muss ebenfalls sichergestellt werden. Ausserdem müssen die Anhänge angepasst werden, da sie inhaltlich teilweise abweichen (z. B. unterschiedliche Arten auf den Baumartenlisten).

2.12.10.1.3 Pflanzenschutzmittel

Im Bereich Pflanzenschutzmittel führt die Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit zu keinen grösseren materiellen Änderungen. So wurde die Verordnung vom 12. Mai 2010⁷⁵⁰ über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung; PSMV) in den letzten Jahren bereits mehrfach revidiert, um autonome Anpassungen an das EU-Recht vorzunehmen.

Mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wird erreicht, dass die Schweiz in das gemeinschaftliche System für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln integriert wird. Eine vollständige Übernahme der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009⁷⁵¹ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln war bis anhin nicht möglich. Zahlreiche Bestimmungen dieser Verordnung und der entsprechenden Durchführungsverordnungen betreffen nämlich die Gemeinschaftsverfahren, an denen die Schweiz ohne spezifisches Kooperationsabkommen nicht teilnehmen konnte. Um denselben Status wie ein Mitgliedstaat zu erlangen, müssen auch die Bestimmungen der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009⁷⁵² über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden übernommen werden.

Erlangt die Schweiz in diesem Bereich den gleichen Status wie ein Mitgliedstaat, wird sie Zugang zu zahlreichen Daten- und Informationsquellen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), der Europäischen Kommission oder Mitgliedstaaten haben. Zudem wird sie sich aktiv an der Bewertung und Genehmigung von Wirk-

⁷⁴⁹ SR 921.552.1

⁷⁵⁰ SR 916.161

⁷⁵¹ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

⁷⁵² Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 71; geändert durch Verordnung (EU) 2019/1243 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 241.

stoffen beteiligen können. Dies ist nicht nur im Interesse der Industrie und der Anwenderinnen und Anwender von Pflanzenschutzmitteln, sondern wird auch den Schutz für Mensch, Tier und Umwelt stärken.

Mit der direkten Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts beim Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln muss die Mehrheit der Verfahrens- sowie der materiellen Bestimmungen in Zukunft nicht mehr auf Ebene des nationalen Rechts festgelegt werden.

Zukünftig wird das Bewertungs- und Genehmigungsverfahren für in Pflanzenschutzmitteln verwendete Wirkstoffe nach dem bereits jetzt innerhalb der EU geltenden Modell erfolgen. Die Bewertung und Zulassung der Pflanzenschutzmittel wird hingegen auf nationaler Ebene in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführt.

Wirkstoffe, die in Pflanzenschutzmitteln eingesetzt werden sollen, durchlaufen innerhalb der EU ein sehr strenges Zulassungsverfahren. Für jeden Antrag führt die EFSA eine Analyse sowie eine vertiefte wissenschaftliche Bewertung anhand von auf europäischer Ebene harmonisierten Kriterien durch. Damit ein Wirkstoff genehmigt wird, muss die Bewertung zeigen, dass er keinerlei unannehmbares Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier aufweist und auch keine unzulässige Umweltbelastung darstellt. Nach Abschluss dieser Etappe prüft die Europäische Kommission als für das Risikomanagement zuständige Behörde das Dossier im Rahmen des Ausschussverfahrens, bei dem die Mitgliedstaaten und zukünftig auch die Schweiz konsultiert werden. Das Ausschussverfahren umfasst eine Reihe von Verfahrensschritten, die den EU-Mitgliedstaaten ein Mitspracherecht bei von der Europäischen Kommission verabschiedeten Durchführungsrechtsakten geben.

Die Zulassung der Pflanzenschutzmittel an sich erfolgt hingegen weiterhin auf nationaler Ebene. Für die Verwaltung der Zulassungen ist die EU in drei geografische Zonen unterteilt: Norden, Mitte und Süden. Die Zulassungsanträge werden von einem als Berichterstatter bezeichneten Mitgliedstaat bewertet; für jede Zone und jedes Dossier wird ein solcher Berichterstatter benannt. Bei der Bewertung haben alle Mitgliedstaaten aus derselben Zone die Möglichkeit, ihre Beobachtungen einzubringen. Durch die Ratifizierung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit wird die Schweiz Teil der Zone Mitte.

Dieses Zulassungskonzept ermöglicht die Berücksichtigung rechtlicher Besonderheiten der Mitgliedstaaten derselben Zone, insbesondere in Bezug auf den Grundwasserschutz. Nach erfolgter Bewertung gewähren oder verweigern die betreffenden Mitgliedstaaten und die Schweiz die Zulassung. Doch auch im Falle einer Zulassung kann jeder Mitgliedstaat sowie die Schweiz noch besondere Bedingungen festlegen, wie etwa Einschränkungen für die Anwendung oder zusätzliche Anforderungen, vor allem zum Schutz von besonders schützenswerten Gebieten oder zur Umsetzung lokaler umweltpolitischer Vorgaben.

Dieser Ansatz gewährleistet ein hohes Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt, während gleichzeitig auch das harmonisierte Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln auf dem Gebiet der EU und der Schweiz sichergestellt ist.

Diese direkte Anwendung des EU-Rechts wirkt sich auf die Gesetzgebung so aus, dass alle materiellen Bestimmungen in der PSMV aufgehoben werden. Wie bereits

erwähnt sind diese Bestimmungen schon heute sehr ähnlich wie diejenigen im EU-Recht. Somit verbleiben in der PSMV nur noch die Bestimmungen zur Organisation der Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel sowie die Bestimmungen zu auf europäischer Ebene nicht geregelten Bereichen (z. B. Inverkehrbringen von Makroorganismen).

Ausserdem müssen die in der Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen vom 30. Oktober 1985⁷⁵³ (Gebührenverordnung BLV) festgelegten Gebühren erhöht werden. In der EU wird für jeden Zulassungsantrag für ein Pflanzenschutzmittel ein Mitgliedstaat als für die Bewertung dieses Mittels verantwortlich bezeichnet. Dieser Mitgliedstaat bewertet das Pflanzenschutzmittel unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Anforderungen der verschiedenen Länder, die zu derselben Zone gehören. So wird die Arbeit unter allen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Mit der Integration der Schweiz in das Zonen-System der EU müssen die Gebühren für die Zulassungsverfahren gleich hoch angesetzt werden wie in den anderen Ländern der Zone Mitte. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Unternehmen die Schweiz als Eingangstor für das Inverkehrbringen ihrer Produkte nutzen, was aufgrund mangelnder Personalressourcen für die Bearbeitung der Anträge zu grösseren organisatorischen Problemen bei den Schweizer Behörden führen könnte.

2.12.10.1.4 Futtermittel

Gemäss dem aktuellen Abkommen ist die zurzeit geltende Schweizer Gesetzgebung in diesem Bereich aus technischer Sicht vollständig angeglichen an die Richtlinie 2002/32/EG⁷⁵⁴, die Verordnung (EG) Nr. 1831/2003⁷⁵⁵, die Verordnung (EG) Nr. 183/2005⁷⁵⁶, die Verordnung (EG) Nr. 767/2009⁷⁵⁷ sowie die Verordnung (EU)

⁷⁵³ SR 916.472

⁷⁵⁴ Richtlinie 2002/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Mai 2002 über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung, ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 10; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1243 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 241.

⁷⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über Zusatzstoffe zur Verwendung in der Tierernährung, ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 29; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

⁷⁵⁶ Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene, ABl. L 35 vom 8.2.2005, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1243 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019, ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 241.

⁷⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 767/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 79/373/EWG des Rates, 80/511/EWG der Kommission, 82/471/EWG des Rates, 83/228/EWG des Rates, 93/74/EWG des Rates, 93/113/EG des Rates und 96/25/EG des Rates und der Entscheidung 2004/217/EG der Kommission, ABl. L 229 vom 1.9.2009, S. 1.

2017/625⁷⁵⁸. Durch die zukünftige direkte Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts wird sich auf technischer Ebene für die Schweiz nichts ändern. Der *Acquis* im Bereich GVO⁷⁵⁹ sowie Fütterungsarzneimittel bleibt bestehen.

Durch ihren Einbezug bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten (*Decision Shaping*, s. Ziff. 2.12.6 zu Art. 12 des Abkommens) wird es für die Schweiz möglich sein, sich beim Zulassungsverfahren für Futtermittelzusatzstoffe oder andere Futtermittel stärker einzubringen und das betreffende Verfahren auf nationaler Ebene zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Futtermittel-Verordnungen

Eine Totalrevision der Verordnung vom 26. Oktober 2011⁷⁶⁰ über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittel-Verordnung, FMV) ist notwendig. Dies vor allem, um die Artikel aufzuheben, die aufgrund der direkten Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts überflüssig werden. Die Vollzugsbestimmungen werden angepasst und diejenigen zu den GVO beibehalten. Die Verordnung des WBF vom 26. Oktober 2011⁷⁶¹ über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln, Zusatzstoffen für die Tierernährung und Diätfuttermitteln (Futtermittelbuch-Verordnung, FMBV), die fast ausschliesslich aus dem EU-Recht übernommene Bestimmungen enthält, sollte aufgehoben werden können.

2.12.10.1.5 Tierzucht

Die Verordnung vom 31. Oktober 2012⁷⁶² über die Tierzucht (Tierzuchtverordnung, TZV) ist bereits weitgehend kompatibel mit dem EU-Tierzuchtrecht. Mit der laufenden Totalrevision werden auch die Bestimmungen der Tierzuchtverordnung zum Inverkehrbringen von Zuchttieren von und nach der EU entsprechend dem einschlägigen EU-Recht ausgestaltet. Die Tierzuchtverordnung regelt schwergewichtig die Finanzhilfen des Bundes. Diese werden bestehen bleiben. Es ist also nur mit geringfügigen Änderungen der Tierzuchtverordnung zu rechnen (v.a. um Doppelspurigkeiten zu vermeiden). Am heutigen System wird sich nichts ändern.

⁷⁵⁸ Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/3115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024, ABl. L 2024/3115 vom 16.12.2024.

⁷⁵⁹ Vgl. Art. 7 Bst. a des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit.

⁷⁶⁰ SR 916.307

⁷⁶¹ SR 916.307.1

⁷⁶² SR 916.310

2.12.10.1.6 Hygiene in der Primärproduktion (Futter- und Lebensmittel)

Die Verordnung vom 23. November 2005⁷⁶³ über die Primärproduktion (VPrP), die die Sicherheit von Futtermitteln und Lebensmitteln auf der Stufe der Primärproduktion gewährleisten soll, sowie die Milchprüfungsverordnung vom 20. Oktober 2010⁷⁶⁴ (MiPV) stützen sich sowohl auf das LwG als auch auf das LMG. Die Auswirkungen des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit auf diese beiden Verordnungen sind in Ziffer 2.12.9 «Umsetzung in der Lebensmittelgesetzgebung» beschrieben.

2.12.10.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Verabschiedung einer Botschaft zu einem Lebensmittelsicherheitsabkommen mit der EU in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode ist in der vom Bundesrat verabschiedeten Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Der Abschluss des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit bildet somit Bestandteil der Strategie des Bundesrates für die Jahre 2023–2027 und hat unter anderem die Änderung des LwG sowie des WaG zur Folge. Der Bundesrat wird seine finanzpolitischen Entscheidungen im Rahmen der Erstellung des jährlichen Voranschlags treffen.

2.12.10.3 Umsetzungsfragen

In den Bereichen Landwirtschaft und Wald stellen sich keine gesonderten Umsetzungsfragen.

2.12.10.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Umsetzungserlasse

2.12.10.4.1 Landwirtschaftsgesetz (LwG)

Art. 141

In Art. 141 LwG zur Zuchtförderung wird ein dritter Absatz hinzugefügt, der besagt, dass der Bund die Ausführungsbestimmungen, die zur Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit erforderlich sind, erlassen kann.

Art. 148

In Art. 148 LwG betreffend die Ausführungsbestimmungen zu Pflanzenschutz und Produktionsmitteln wird ein dritter Absatz hinzugefügt, der besagt, dass der Bund die Ausführungsbestimmungen, die zur Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit erforderlich sind, erlassen kann.

⁷⁶³ SR 916.020

⁷⁶⁴ SR 916.351.0

2.12.10.4.2 Waldgesetz (WaG)

Art. 24 Abs. 2

Mit der Ergänzung von Artikel 24 Absatz 2 WaG kann sichergestellt werden, dass vom Bundesrat erlassene Regelungen zur Ein- und Ausfuhr von forstlichem Vermehrungsgut in die Schweiz und aus der Schweiz heraus ebenfalls auf einer gesetzlichen Grundlage basieren und dass die Vorschriften der Richtlinie 1999/105/EG vollständig umgesetzt werden können. Insbesondere im Verhältnis mit Drittstaaten sollen beim Import und Export von forstlichem Vermehrungsgut andere Regeln gelten als bei der Ein- und Ausfuhr aus EU-Mitgliedstaaten.

Art. 26

Artikel 26 WaG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, Vorschriften über Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden zu erlassen, die durch Naturereignisse oder Schadorganismen verursacht werden und die den Wald in seinen Funktionen erheblich gefährden können. Diese Kompetenz bleibt weiterhin bestehen, jedoch wird Artikel 26 WaG mit einem neuen Absatz 1^{bis} ergänzt werden, wonach sich die Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden, die durch besonders gefährliche Schadorganismen verursacht werden, direkt nach dem im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Recht richten. Die besonders gefährlichen Schadorganismen nach Absatz 1^{bis} bilden dabei eine Teilmenge der Schadorganismen gemäss Absatz 1.

Art. 50b

Mit Art. 50b soll neu eine Auskunftspflicht für jede Person vorgesehen werden. Damit soll ein reibungsloser Vollzug der Waldgesetzgebung sichergestellt werden können.

Insbesondere im Bereich des forstlichen Vermehrungsguts haben die Behörden aufgrund der Richtlinie 1999/105/EG künftig Pflichten, die sie teilweise nur dann ordnungsgemäss wahrnehmen können, wenn Dritte eine Mitwirkungspflicht haben. Die Auskunftspflicht von jeder Person bildet somit das Gegenstück zu den Verpflichtungen der Behörden. Künftig werden die Behörden in regelmässigen Abständen die natürlichen und juristischen Personen, die forstliches Vermehrungsgut gewerbmässig in Verkehr bringen oder in die Schweiz einführen, kontrollieren müssen. Dabei sind die Behörden auf Daten, Dokumente und sonstige Unterlagen dieser Personen angewiesen. Ohne eine gesetzlich verankerte Auskunftspflicht lässt sich eine ordnungsgemässe Kontrolle aber unter Umständen nicht durchführen. Die Auskunftspflicht reicht im Einzelnen aber nur so weit, als es der Vollzug der Waldgesetzgebung tatsächlich erfordert. Verfügt der Auskunftspflichtige nicht über die Unterlagen, so muss er allenfalls bei den erforderlichen Abklärungen mitwirken oder diese durch die Behörde erdulden (Absatz 1). Heikle Angaben der privaten oder juristischen Personen, die insbesondere das Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse betreffen, sind von den Behörden vertraulich zu behandeln (Absatz 2).

2.12.10.5 Auswirkungen dieser Umsetzungserlasse

2.12.10.5.1 Auswirkungen auf den Bund

Pflanzengesundheit

Im Bereich der Pflanzengesundheit (Quarantäne) hat das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit insbesondere folgende Auswirkungen auf den Bund:

Die Bestimmungen der EU-Kontrollverordnung sollen auch für pflanzengesundheitliche Massnahmen in der Schweiz angewendet werden. Damit müssen die Betriebe in Bezug auf den Pflanzenpass und den ISPM 15-Standard⁷⁶⁵ (Verpackungsmaterial aus Holz) gegenüber heute verstärkt kontrolliert werden. Betriebe, die für das Ausstellen von Pflanzenpässen zugelassen sind, werden in jedem Fall mindestens einmal jährlich amtlich kontrolliert, eine risikobasierte Reduktion der Kontrollfrequenz ist nur noch in begründeten Ausnahmefällen möglich. Tritt in einer Region ein prioritärer Quarantäneorganismus wie der Japankäfer oder der Asiatische Laubholzbockkäfer auf, müssen zwei amtliche Kontrollen pro Jahr durchgeführt werden. Für den Bund, der diese Kontrollen durchführt, bedeutet dies einen finanziellen und personellen Mehraufwand.

Alle Quarantäneorganismen, die sich in der Schweiz ansiedeln könnten, müssen im Landesinneren dem Risiko entsprechend und mindestens alle 10 Jahre amtlich überwacht werden. In der Folge haben die Kantone ihr Hoheitsgebiet neu auf mehr Quarantäneorganismen zu überwachen. Der Bund wird hier einen finanziellen Mehraufwand haben, da er sich an den Aufwänden der Kantone für die Gebietsüberwachung beteiligt. Zusätzlich übernimmt der Bund die Planung, Koordination und Analytik der Proben, was mit personellem und finanziellem Mehraufwand verbunden ist.

Vollzug der EU-Bestimmungen und Überwachung des Vollzugs im Bereich der Pflanzengesundheit haben für den Bund einen geschätzten finanziellen Mehraufwand von rund 5 Millionen Franken pro Jahr zur Folge, mit einer möglichen Reduktion auf 4,1 Millionen Franken pro Jahr ab 2033. Dies beinhaltet 1,5 Millionen Franken pro Jahr für rund 9 zusätzliche Vollzeitstellen auf vier Bundesstellen verteilt für die ersten Jahre, die auf 5 zusätzliche Vollzeitstellen für die Jahre ab 2033 reduziert werden können (0,8 Mio. Franken pro Jahr). Die zusätzlichen Stellen werden bei Agroscope, bei der WSL, im BLW und im BAFU insbesondere für die Wahrnehmung der folgenden Aufgaben benötigt:

- Diagnostik von Proben (Labore);
- Intensivierung der Gebietsüberwachung (mehr Überwachungsaufträge erarbeiten und umsetzen);
- Akkreditierung Labore und mandatierte Kontrollorganisationen;

⁷⁶⁵ Internationaler Standard für Phytosanitäre Massnahmen Nr. 15 des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens. Der Standard schreibt vor, dass Paletten und andere Verpackungen aus Massivholz behandelt werden, damit keine Schadorganismen in den Verpackungen verschleppt werden.

-
- in der Übergangszeit: Kommunikation und Koordination der Änderungen im Recht und im Vollzug gegenüber heute.

Neu erhält die Schweiz die Gelegenheit, bei der Ausarbeitung von Änderungen der betreffenden EU-Rechtsakte oder bei der Schaffung neuen EU-Rechts im Bereich der Pflanzengesundheit mitzuwirken (sog. *Decision Shaping*). Dies bedeutet zwar ebenfalls einen personellen Mehrbedarf. Die Interessen der Schweiz können damit aber aktiv eingebracht werden.

Die Zuständigkeiten und Kompetenzen auf Stufe Bund und zwischen Bund und Kantonen bleiben gleich.

Pflanzenvermehrungsmaterial

Die Umsetzung der EU-Bestimmungen im Bereich des Pflanzenvermehrungsmaterials kann in den bestehenden Vollzug der Pflanzengesundheit integriert werden. Produzentenzulassungen, Registrierungen, Kontrollstrukturen und Bescheinigungen beziehen sich auf dieselben Entitäten. Die jährlichen Aufwände zur Erweiterung der Kontrollen für landwirtschaftliches und gartenbauliches Pflanzenvermehrungsmaterial umfassen in den ersten beiden Jahren schätzungsweise 100 000 Franken für mandatierte Kontrollorganisationen und 0,7 FTE interne personelle Ressourcen, danach 40 000 Franken beziehungsweise 0,3 FTE.

Erleichterungen sind im Aussenhandel mit Pflanzenvermehrungsmaterial zu erwarten. Einerseits durch die Gültigkeit der EU-Sortenregister für Obst- und Gemüsearten. Andererseits durch den Wegfall der technischen Handelsbarriere zur EU bei Obst- und Gemüsepflanzgut. Beides erleichtert die Kommunikation im Vollzugsbereich.

Der Aufbau der Kontrolle der Importeurinnen und Importeure von forstlichem Vermehrungsgut wird vor allem in der Aufbauphase personelle Ressourcen beanspruchen (ca. 0.2 FTE pro Jahr). Bei einer Auslagerung der Kontrollen sind zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich. Die Umsetzung der Kontrolle würde für die ersten 2 Jahre ca. 100 000 Franken pro Jahr kosten (Aufbau) und danach 50 000 Franken pro Jahr (Betrieb).

Pflanzenschutzmittel

Die Integration der Schweiz in das Zonen-System der EU wird sich auf die Organisation der Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel auswirken. Heute muss ein Unternehmen, das ein neues Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen will, bei der Zulassungsstelle des BLV ein Gesuch inklusive der erforderlichen Unterlagen und Studien einreichen.

Nach einer groben Vollständigkeitsprüfung durch die Zulassungsstelle wird das eingereichte Dossier an die Beurteilungsstellen weitergeleitet. Diese sind für die wissenschaftliche Beurteilung der Unterlagen zuständig und bei verschiedenen Bundesämtern angesiedelt: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Landwirtschaft

(BLW) mit Agroscope sowie Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Nach dem Erhalt des Dossiers führen die Beurteilungsstellen in ihrem jeweiligen Fachbereich eine detaillierte Vollständigkeitsprüfung durch. In Zukunft wird sich die Frage stellen, ob dieses dezentral organisierte System auch für die neuen Pflichten noch angemessen ist, die die Integration der Schweiz ins Zonen-System der EU mit sich bringt.

Die zusätzlich benötigten Personalressourcen lassen sich momentan nicht genau beziffern. Neue Aufgaben (Beteiligung an Bewertungen der EFSA, Teilnahme an Fachausschüssen usw.) könnten zwar zu einem zusätzlichen Personalbedarf führen, dies dürfte jedoch dadurch kompensiert werden, dass die Zuständigkeit für die Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel in Zukunft unter den Mitgliedstaaten und der Schweiz aufgeteilt wird.

Sollte die Integration der Schweiz ins europäische System dennoch einen grösseren personellen oder finanziellen Bedarf nach sich ziehen, wäre dieser zumindest teilweise durch die zusätzlichen Einnahmen aufgrund der Gebührenerhöhung gedeckt.

Futtermittel

Die im Bereich Futtermittel aktuell geltende Schweizer Gesetzgebung wurde zur Umsetzung des Landwirtschaftsabkommens bereits an das entsprechende EU-Recht angeglichen. Die zukünftige direkte Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts sollte keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund haben. Die in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Vollzugsaufgaben ändern sich in Bezug auf die Häufigkeit gar nicht und hinsichtlich der Vorgehensweise nur geringfügig. Die heute für die Revision der Verordnungen und das Zulassungsverfahren zuständigen Ressourcen werden zukünftig aktiv an der Ausarbeitung von EU-Entscheiden mitwirken.

Tierzucht

Die schweizerische Tierzuchtgesetzgebung ist bereits heute kompatibel mit der entsprechenden EU-Gesetzgebung. Neu wird sich die Schweiz aktiv an der Erarbeitung des EU-Tierzuchtrechts beteiligen können, was im Interesse der Schweiz ist. Der diesbezügliche Mehraufwand wird BLW-intern kompensiert.

2.12.10.5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Pflanzengesundheit

Alle Quarantäneorganismen, die sich in der Schweiz ansiedeln könnten, müssen gemäss EU-Recht im Landesinneren dem Risiko entsprechend und mindestens alle 10 Jahre amtlich überwacht werden. In der Folge haben die Kantone ihr Hoheitsgebiet neu auf mehr Quarantäneorganismen zu überwachen.

Der Vollzug und die Überwachung der EU-Bestimmungen im Bereich der Pflanzengesundheit haben für die Kantone einen Mehraufwand von schätzungsweise 1 Million

Franken pro Jahr gegenüber heute zur Folge (insgesamt für alle Kantone, inklusive Personal).

Ein allfälliger Wechsel von der Tilgungs- zur Eindämmungsstrategie kann zu einem höheren phytosanitären Risiko für die Nachbarländer führen. Deswegen ist es wichtig, dass solche Entscheidungen für den gesamten Lebensmittelsicherheitsraum einheitlich gefällt werden. Im Falle, dass ein Quarantäneorganismus nicht mehr getilgt werden kann, wird nach dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit daher zukünftig die Europäische Kommission Massnahmen zur Eindämmung des Schadorganismus festlegen, welche auch für die Schweiz verbindlich sind. In die Entscheidungsfindung wird die Schweiz eingebunden sein und ihre Interessen damit aktiv einbringen können.

Die Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bleiben gleich.

Pflanzenvermehrungsmaterial

Wenn der Bund keine Einfuhrkontrollen für forstliches Vermehrungsgut mehr durchführt, werden die Kantone in diesem Bereich mehr Verantwortung tragen müssen, da sie gemäss Artikel 21 WaV die Versorgung mit geeignetem forstlichem Vermehrungsgut sicherstellen.

Pflanzenschutzmittel

Die Aufgaben der Kantone als Vollzugsbehörden werden sich inhaltlich nicht ändern. Mit dem Inkrafttreten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit wird die Schweiz jedoch die in der Verordnung (EU) 2017/625 festgehaltenen Kontrollbestimmungen direkt anwenden müssen. Auch wenn die hiesigen Kontrollen bereits den in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen entsprechen, könnte unter bestimmten Umständen eine Verstärkung der Kontrollen notwendig werden. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Europäische Kommission eine einheitliche Mindesthäufigkeit der amtlichen Kontrollen festlegt, wenn beispielsweise ein Mindestmass an amtlicher Kontrolle erforderlich ist, um den anerkannten einheitlichen Gefahren und Risiken zu begegnen.

Futtermittel

Die auf der Stufe der Primärproduktion in die Zuständigkeit der Kantone fallenden Vollzugsaufgaben ändern sich weder in Bezug auf die Häufigkeit noch hinsichtlich der Vorgehensweise.

Tierzucht

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantone.

2.12.10.5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Pflanzengesundheit

Gemäss den Vorgaben der EU-Kontrollverordnung werden die Kontrollen in Betrieben in Bezug auf den Pflanzenpass und den ISPM 15-Standard (Verpackungsmaterial aus Holz) verstärkt und mindestens einmal jährlich durchgeführt werden. Da ein Teil der Kosten für die Betriebskontrollen von den kontrollierten Betrieben getragen wird, steigt der Aufwand für die Betriebe. Beim Auftreten eines prioritären Quarantäneorganismus müssen die Kontrollen in für das Ausstellen von Pflanzenpässen zugelassenen Betrieben auf zwei pro Jahr erhöht werden. Auch hier wird ein Teil der Kontrollkosten auf die Betriebe überwält. Dies trägt jedoch zur Minderung der Verbreitung von Schadorganismen und der damit zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Kosten bei. Allgemein wird den pflanzenproduzierenden Betrieben ein erleichterten Handel ermöglicht.

Pflanzenvermehrungsmaterial

Für den Saatgutsektor und das Baumschulwesen wird eine vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt und Rechtssicherheit erreicht. Das ist wichtig, denn Pflanzenzüchtung, Saat- und Pflanzgutproduktion sind sehr spezialisierte, kapital- und zeitintensive landwirtschaftliche Zweige, die nicht isoliert vom europäischen Binnenmarkt geführt werden können. Für Pflanzenvermehrungsmaterial von Obst-, Gemüse- und Zierpflanzenarten wird ein Anschluss an den EU-Binnenmarkt erreicht. Einschlägige Produzentinnen und Produzenten sind bereits im Rahmen der Pflanzengesundheit zur Ausstellung des Pflanzenpasses registriert. Kontrollen können gleichzeitig mit dem Pflanzenpass durchgeführt werden. Bei Forstbaumschulen werden Kontrollen durch den Bund eingeführt, die jährlich zu einem finanziellen Mehraufwand von 5 000 bis 7 000 Franken pro Jahr führen.

Pflanzenschutzmittel

Die Integration der Schweiz in das nach Zonen unterteilte Zulassungssystem der EU wird die Arbeit der Unternehmen erleichtern, die ihre Pflanzenschutzmittel in der Schweiz in Verkehr bringen wollen. Nach dem neuen Verfahren kann ein Unternehmen sein Dossier gleichzeitig in mehreren Ländern einer Zone einreichen. Die Bewertung wird sodann zugunsten aller Länder durch ein einziges als Berichterstatter bezeichnetes Land vorgenommen. Das Zulassungsverfahren ist zwar bereits heute stark harmonisiert, aber nur unilateral, was bedeutet, dass erleichterte Verfahren nur für in der EU bereits zugelassene Pflanzenschutzmittel vorgesehen sind. Somit müssen die Unternehmen dennoch ein Dossier in der Schweiz einreichen und die hiesigen Behörden ihrerseits eine Bewertung vornehmen. Für die betroffenen Unternehmen

bringt die neue Regelung somit sowohl einen Zeitgewinn als auch Kosteneinsparungen mit sich (weniger Gebühren für Zulassungsverfahren). Darüber hinaus werden die Anwenderinnen und Anwender von Pflanzenschutzmitteln in der Schweiz in Zukunft Zugang zu denselben Pflanzenschutzmitteln haben wie ihre europäischen Pendants und somit besser gerüstet sein zur Bekämpfung von Schadorganismen. Wie bereits erwähnt wird es aufgrund der Integration der Schweiz ins Zonen-System der EU jedoch notwendig sein, die Gebühren für die Zulassungsverfahren auf das in den Ländern der Zone Mitte geltende Niveau zu erhöhen.

Futtermittel

Mit der direkten Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts fällt der Grundsatz der Zulassung der Produkte auf nationaler Ebene weg. Somit werden die Futtermittelindustrie und die Primärproduktion von einem rascheren und einfacheren Zugang zu den in der EU zugelassenen Produkten profitieren.

Tierzucht

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

2.12.10.5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Pflanzengesundheit

Die Vorlage hat eine positive Auswirkung auf die Gesellschaft. Mit den zusätzlichen pflanzengesundheitlichen Kontrollen können auch soziale Schäden verringert werden.

Pflanzenvermehrungsmaterial

Die Vorlage hat eine positive Auswirkung auf die Gesellschaft, da damit sichergestellt wird, dass in der Schweiz und in der EU jederzeit dasselbe hohe Sicherheitsniveau gilt.

Pflanzenschutzmittel

Die Teilnahme der Schweiz am EU-System wird das Schutzniveau für die menschliche Gesundheit erhöhen. Der Zugang zu den von den EU-Behörden und den Mitgliedstaaten gemeinsam genutzten Informationen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Sachverständigen der EU werden dazu beitragen, dass die in Verkehr gebrachten Pflanzenschutzmittel garantiert den höchsten Sicherheitsstandards entsprechen.

Futtermittel

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft.

Tierzucht

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft.

2.12.10.5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Pflanzengesundheit

Durch die intensivierte Überwachung von geregelten Schadorganismen ist davon auszugehen, dass Befälle viel früher entdeckt werden und somit weniger gravierende Schäden ausrichten können. Dies hat eine positive Wirkung auf die Umwelt, insbesondere auf den Wald.

Pflanzenvermehrungsmaterial

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

Pflanzenschutzmittel

Wie bereits erwähnt erfordert die Integration der Schweiz ins EU-System keine wesentlichen Änderungen der materiellrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln. Ziel der letzten Revisionen der PSMV war nämlich bereits eine möglichst starke Harmonisierung des Schweizer Rechts mit dem entsprechenden EU-Recht. Hingegen stellt die Teilnahme von Sachverständigen der Schweiz am EU-Zulassungssystem einen grossen Fortschritt dar, da dies zu einem verbesserten Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit beiträgt, insbesondere auch dank dem Zugang zu und dem Austausch von Informationen der EU-Behörden oder der EU-Mitgliedstaaten.

Futtermittel

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

Tierzucht

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

2.12.10.5.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

2.12.10.6 Rechtliche Aspekte der Umsetzungserlasse

2.12.10.6.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 104 Absatz 3 BV richtet der Bund die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. In diesem Zusammenhang verfügt der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, zum Beispiel im Bereich der Tierzucht, des Pflanzenschutzes und der Produktionsmittel (Artikel 104 Absatz 3 Buchstaben b, c und d BV). Für den Bereich Wald bildet Artikel 77 BV die Verfassungsgrundlage, wonach der Bund dafür sorgt, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann (Abs. 1) und ihn zu diesen Zwecken ermächtigt, Grundsätze über den Schutz des Waldes festzulegen (Abs. 2).

2.12.10.6.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Änderungen sind vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Ziffer 2.12.13.3 verwiesen.

2.12.10.6.3 Erlassform

Vorliegend werden bestehende Bundesgesetze revidiert. Die Erlassform ist beizubehalten. Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziff. 4.3.

2.12.10.6.4 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung vorgesehen.

2.12.10.6.5 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Vorlage werden keine neuen Subventionsbestimmungen geschaffen.

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Bestimmungen dieses Erlasses legen die Grundsätze sowie alle Bereiche fest, die gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Das ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht enthält teilweise sehr detaillierte Vorschriften, die den Rahmen dessen übersteigen, was nach Artikel 164 Absatz 1 BV auf der Ebene eines formellen Gesetzes geregelt werden muss. Daher wird dem Bundesrat in Artikel 141 beziehungsweise Artikel 148 LwG neu die Kompetenz übertragen, diese Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen zu regeln.

2.12.10.6.6 Datenschutz

Die Vorlage tangiert den Datenschutz nicht.

2.12.11 Umsetzung in der Tierseuchengesetzgebung

2.12.11.1 Tierseuchengesetz

Ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum Schweiz-EU ist nur dann möglich, wenn in diesem Raum für alle beteiligten Staaten grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt dasselbe Recht gilt. Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit trägt diesem Erfordernis Rechnung. Es sind Verfahren vorgesehen, damit das im Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgelistete EU-Recht sowie das gestützt darauf erlassene sogenannte Tertiärrecht (Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission) in der EU und in der Schweiz gleichzeitig angewendet wird (vgl. Art. 13 und Art. 15 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit). Neues EU-Recht im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit wird mit einem Beschluss des Gemischten Ausschusses in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit integriert (siehe Ziff. 2.1.6.2.2). Die Schweiz hat dann grundsätzlich die Möglichkeit, das in den Anhang I integrierte EU-Recht direkt anzuwenden, das heisst ohne die Schaffung entsprechenden Schweizer Rechts. Im Gegenzug erhält die Schweiz Gelegenheit, bei der Ausarbeitung von Änderungen der betreffenden EU-Rechtsakte im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit oder bei der Schaffung neuen EU-Rechts im Geltungsbereich des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit mitzuwirken (sog. *Decision Shaping*).

Aufgrund der künftigen grundsätzlich direkten Anwendung des einschlägigen, in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit gelisteten EU-Rechts regelt die schweizerische Sachgesetzgebung lediglich noch diejenigen Belange, in denen das EU-Recht im Schweizer Recht präzisiert werden muss sowie spezifisch für die Schweiz geltende Sachverhalte in Bereichen, die nicht vom einschlägigen EU-Recht

geregelt sind. Dies führt beim Tierseuchengesetz (TSG) dazu, dass zahlreiche Bestimmungen – beispielsweise zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, zum Tierverkehr und zu den Massnahmen im Verdachts- und Seuchenfall – aufgehoben werden können, da sich die anwendbaren Regelungen künftig direkt aus dem im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Recht ergeben und Doppelspurigkeiten vermieden werden sollen. Bei dieser Gelegenheit werden die Bestimmungen zur Ausbildung im Bereich des Vollzugs des TSchG, des TSG und des LMG harmonisiert. Dies erfolgt in Anlehnung an den «vom Hof auf den Tisch»-Ansatz des EU-Lebensmittelrechts.⁷⁶⁶

2.12.11.2 Verordnungsrecht

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit hat neben einer Änderung des TSG auch eine Revision von verschiedenen Verordnungen zur Folge.

Die Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995⁷⁶⁷ (TSV) bezeichnet die einzelnen Seuchen und teilt sie in die derzeit geltenden verschiedenen Kategorien (hochansteckend, auszurottend, zu bekämpfend, zu überwachend, s. die Art. 2–5) ein. Zudem legt sie unter anderem für die einzelnen Seuchen die Bekämpfungsmassnahmen fest sowie die Entschädigung der Tierhaltenden.

Künftig gilt für die Einteilung der Tierseuchen Artikel 1 der Verordnung (EU) 2018/1882⁷⁶⁸ in Verbindung mit Artikel 9 der Verordnung (EU) 2016/429⁷⁶⁹. Es gibt die Kategorien A bis E. Die Kategorie A bezeichnet im Anhang der Verordnung 2018/1882 aufgeführte Tierseuchen, die normalerweise nicht in der EU auftreten und für die unmittelbare Tilgungsmassnahmen ergriffen werden müssen, sobald sie nachgewiesen wird. Seuchen der Kategorie B sind im Anhang der Verordnung 2018/1882 aufgeführte Tierseuchen, die in allen EU-Mitgliedstaaten bekämpft werden müssen, mit dem Ziel, sie in der gesamten EU zu tilgen. Die Kategorie C bezeichnet im Anhang der Verordnung 2018/1882 aufgeführte Tierseuchen, die für einige EU-Mitgliedstaaten relevant ist und für die Massnahmen getroffen werden müssen, damit sie sich nicht in anderen Teilen der EU ausbreiten, die amtlich seuchenfrei sind oder in denen es Tilgungsprogramme für eine solche Seuche gibt. Seuchen der Kategorie D sind im Anhang der Verordnung 2018/1882 aufgeführte Tierseuchen, gegen die Massnahmen getroffen werden müssen, um ihre Ausbreitung im Zusammenhang mit dem Eingang in die EU oder durch Verbringungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu verhindern. Seuchen der Kategorie E sind schliesslich im Anhang der Verordnung 2018/1882 aufgeführte Tierseuchen, die innerhalb der EU überwacht werden müssen.

⁷⁶⁶ <https://food.ec.europa.eu> > horizontal-topics > farm-fork-strategy

⁷⁶⁷ SR 916.401

⁷⁶⁸ Durchführungsverordnung (EU) 2018/1882 vom 3. Dezember 2018 über die Anwendung bestimmter Bestimmungen zur Seuchenprävention und -bekämpfung auf Kategorien gelisteter Seuchen und zur Erstellung einer Liste von Arten und Artengruppen, die ein erhebliches Risiko für die Ausbreitung dieser gelisteten Seuchen darstellen; ABl. L, 2018/1882, 4.12.2018.

⁷⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/429 vom 9. März 2016 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit («Tiergesundheitsrecht»); ABl. L, 2016/429, 31.3.2016, S. 1, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017, ABl. L 95, vom 7.4.2017, S. 1.

Seuchen der Kategorie A entsprechen den hochansteckenden Tierseuchen nach Artikel 2 TSV, Seuchen der Kategorie B ungefähr den auszurottenden Tierseuchen nach Artikel 3 TSV, Seuchen der Kategorien C ungefähr den zu bekämpfenden Tierseuchen nach Artikel 4 TSV und Seuchen der Kategorie E den zu überwachenden Seuchen nach Artikel 5 TSV. Seuchen der Kategorien D sind Seuchen der Kategorien A–C im Zusammenhang mit der Einfuhr von Tieren und Tierprodukten in die EU und deren Verbringung zwischen den Mitgliedstaaten. – Es wird folglich eine Anpassung der TSV hinsichtlich der Kategorisierung der Tierseuchen erforderlich sein.

Die Regelungen der TSV zur Registrierung von Tieren und zum Tierverkehr werden aufgrund der direkten Anwendung der in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten Regelungen des EU-Rechts grösstenteils wegfallen. Nicht mehr benötigt werden sodann die Regelungen zu den Bekämpfungsmassnahmen, da sich diese ebenfalls künftig aus dem EU-Recht ergeben werden. Nach wie vor erforderlich sein werden die Bestimmungen zur Sömmerung und zu Wanderherden, zu Viehmärkten und zum Viehhandel, zum nationalen Überwachungsprogramm, zur Entschädigung und zum Vollzug sowie gewisse Bestimmungen zu den tierischen Stoffen und zum Zuchtmaterial. Schliesslich räumt die Verordnung (EU) 2016/429 den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf verschiedene Vorgaben Möglichkeiten für den Erlass von Ausnahmen ein. So können unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Aquakulturbetriebe sowie für die Registrierung von Schafen und Ziegen vorgesehen werden. Für die Verbringung von Schweinen und von Wassertieren dürfen die Mitgliedstaaten in Bezug auf die sie begleitenden Dokumente ebenfalls Erleichterungen vorsehen. Für die entsprechenden Ausnahmen beziehungsweise Erleichterungen bedarf es Regelungen in der TSV.

Die Verordnung vom 25. Mai 2011⁷⁷⁰ über tierische Nebenprodukte (VTNP) enthält die für den Handel mit tierischen Nebenprodukten und deren Entsorgung massgebenden Regelungen, welche bereits heute dem einschlägigen EU-Recht entsprechen. Massgebend sind hier insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009⁷⁷¹ (Verordnung über tierische Nebenprodukte) und die Verordnung (EU) Nr. 142/2011⁷⁷² zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009. So wurde beispielsweise die Einteilung der tierischen Nebenprodukte in die Kategorien 1–3 aus dem EU-Recht übernommen (s. die Art. 4ff. VTNP bzw. Art. 7ff. der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009), ebenso die Registrierungs- und Bewilligungspflichten (s. die Art. 10ff. VTNP bzw. Art. 23ff. und 44ff. der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009) sowie die Vorgaben für die Verwendung von tierischen Nebenprodukten zur Fütterung sowie zur Herstellung von Dünger (s. die Art. 27ff. VTNP bzw. Art. 11ff. und 32ff. der Verordnung (EG)

⁷⁷⁰ SR 916.441.22

⁷⁷¹ Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte), ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1009 vom 5. Juni 2019, ABl. L 170 vom 25.6.2019, S. 1.

⁷⁷² Verordnung (EU) Nr. 142/2011 der Kommission vom 25. Februar 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäss der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren, ABl. L 54 vom 26.2.2011, S. 1.

Nr. 1069/2009). Auch die übrigen Regelungen der VTNP wurden dem EU-Recht nachgebildet und fortlaufend an dieses angepasst. Vorgaben, welche einzig die Schweiz betreffen, enthält die VTNP nicht. Sie wird daher bei Inkrafttreten des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit nicht mehr benötigt und kann aufgehoben werden.

Für die Ein- und Durchfuhr von Tieren und Tierprodukten aus Drittstaaten gelten bereits heute die harmonisierten Regelungen des EU-Rechts (Art. 5 Abs. 1 bzw. 38 Abs. 1 der Verordnung vom 18. November 2015⁷⁷³ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten [EDAV-DS]). Dasselbe gilt für die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen sowie Nordirland (Art. 5 Abs. 1, 24 Abs. 2 und 25 Abs. 1 der Verordnung vom 18. November 2015⁷⁷⁴ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen sowie Nordirland [EDAV-EU]). Die entsprechenden Regelungen werden künftig direkt gestützt auf das Protokoll angewendet werden; die diesbezüglichen Bestimmungen in der EDAV-DS und der EDAV-EU werden daher nicht mehr benötigt und können aufgehoben werden. Dasselbe gilt für die Bestimmungen zu den Kontrollen und Massnahmen, welche sich aus der EU-Kontrollverordnung ergeben. Weiterhin benötigt werden in beiden Verordnungen die Regelungen zu den Informationssystemen, zu den Gebühren und Kosten sowie die Verfahrensbestimmungen. In der EDAV-DS verbleiben zusätzlich die Regelungen, für welche im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit Ausnahmen vorgesehen sind (Einfuhr von Pelzen und Pelzprodukten sowie Einfuhr von Rindfleisch aus Staaten ohne Verbot von hormonellen Stoffen als Leistungsförderer), sowie die Bestimmungen zur Ausfuhr und zur Organisation der Vollzugstätigkeit.

In der Verordnung vom 28. November 2014⁷⁷⁵ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht) werden lediglich noch die Bestimmungen zur Strafverfolgung, zu den Gebühren und Kosten sowie zum Schweizerischen Heimtierpass benötigt. Die restlichen Bestimmungen werden durch die direkte Anwendung der in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten Verordnung (EU) 2016/429 abgelöst.

2.12.11.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Verabschiedung einer Botschaft zu einem Lebensmittelsicherheitsabkommen mit der EU in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode ist in der vom Bundesrat verabschiedeten Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Der Abschluss des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit bildet somit Bestandteil der Strategie des Bundesrates für die Jahre 2023–2027 und hat unter anderem die Änderung des TSG zur Folge. Der Bundesrat wird seine finanzpolitischen Entscheidungen im Rahmen der Erstellung des jährlichen Voranschlags treffen.

⁷⁷³ SR 916.443.10

⁷⁷⁴ SR 916.443.11

⁷⁷⁵ SR 916.443.14

2.12.11.4 Umsetzungsfragen

Für den Vollzug des TSG sind bis auf wenige Ausnahmen die Kantone zuständig (s. Art. 53). Die direkte Anwendung des einschlägigen EU-Rechts wird unter anderem zu einer Umstellung bei der Verfügungspraxis der kantonalen Vollzugsorgane führen, da Verfügungen künftig direkt gestützt auf das im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht erlassen werden. Ebenso müssen die kantonalen Vollzugsorgane zusätzliche Registrierungs- und Bewilligungspflichten von Tierhaltenden umsetzen sowie neue Konzepte anwenden (geschlossene Betriebe/Kompartimente). Damit die Vollzugsorgane ausreichend Zeit haben, ihre Praxis anzupassen, wird in Artikel 31 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit eine Übergangsfrist von maximal zwei Jahren nach Inkrafttreten vorgesehen (s. Ziff. 2.12.7).

2.12.11.5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Ingress

Im Ingress werden die bereits im geltenden TSG aufgeführten Bestimmungen der BV genannt, welche den Bund zur Gesetzgebung im Bereich der Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Tieren sowie zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ermächtigen. Neu wird ebenfalls das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit erwähnt, da das Gesetz unter anderem dessen Umsetzung dient.

Art. 1 Geltungsbereich

Wie unter Ziffer 2.12.3.2 erwähnt, wird das im Bereich Tiergesundheit geltende EU-Recht, welches Bestandteil des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist, künftig grundsätzlich direkt angewendet. Die im Einzelnen geltenden EU-Erlasse werden in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgeführt (s. Ziff. 2.12.4). Massgebend für den Tierseuchenbereich sind insbesondere die in Anhang I Abschnitt 2 Buchstaben A (amtliche Kontrollen und Einfuhr), G (Tierseuchen, Tiergesundheit) und Q (tierische Nebenprodukte) aufgeführten EU-Verordnungen. Zentrale Erlasse sind die Verordnungen (EU) 2016/429 (Tiergesundheitsrecht der EU) und die EU-Kontrollverordnung (Verordnung [EU] 2017/625).

Die Regelungen im TSG werden sich daher künftig auf diejenigen Belange beschränken, in denen das EU-Recht im Schweizer Recht präzisiert werden muss sowie spezifisch für die Schweiz geltende Vorschriften. Bei einer allfälligen Kollision geht das im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit aufgeführte EU-Recht dem TSG vor.

Der Inhalt des bestehenden Artikels 1 wird in den Artikel 1a verschoben. In Artikel 1 wird neu das Verhältnis des TSG zu anderen Erlassen geklärt. Grundsätzlich gilt das TSG nur, soweit nicht die Bestimmungen der EU-Rechtsakte, die in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit aufgelistet sind, zur Anwendung kommen. Alle

in Anhang I Abschnitt 2 des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit genannten EU-Rechtsakte sind anwendbar und die Bestimmung nennt die relevantesten.

Art. 1a

Der bestehende Artikel 1a kann aufgehoben werden, da sich die Definition der Tierseuchen aus Artikel 5 der Verordnung (EU) 2016/429 richtet. Der Inhalt des bestehenden Artikels 1 wird in Artikel 1a verschoben.

Art. 3 Ziff. 1 und Art. 3a–3d

Das LMG, das TSG und das TSchG regeln die Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsorgane sowie die Aus- und Weiterbildung heute einzeln und spezifisch. Aktuell regelt die Verordnung vom 16. November 2011 über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärwesen⁷⁷⁶ die Tätigkeit der amtlichen Fachexpertinnen und -experten sowie der amtlichen Fachassistentinnen und -assistenten (letztere sind im Bereich der Schlachtier- und Fleischuntersuchung tätig) sowie die Voraussetzungen dafür. Die im Laufe der Zeit entstandenen Inkohärenzen werden mit der vorliegenden Änderung eliminiert und die Inhalte aktualisiert. Die Änderung kann so als Grundlage für eine künftige gemeinsame «Bildungsverordnung» der Vollzugsorgane im Lebensmittel- und im Veterinärbereich dienen.

In Artikel 3b wird neu der Begriff «formale Bildung» eingeführt. Dadurch erfolgt eine Angleichung der Terminologie an diejenige, die im Bundesgesetz vom 20. Juni 2014⁷⁷⁷ über die Weiterbildung (WeBiG) verwendet wird. Nach Artikel 3 Buchstabe a WeBiG ist unter «formaler Bildung» eine staatlich geregelte Bildung zu verstehen, die zum Erwerb eines Diploms führt, das die Voraussetzung für die Ausübung einer staatlich geregelten beruflichen Tätigkeit bildet. Die formale Bildung der Vollzugsorgane soll auf den «vom Hof auf den Tisch»-Ansatz des EU-Lebensmittelrechts⁷⁷⁸ ausgerichtet werden. Diese sieht vor, dass die verschiedenen Verwaltungseinheiten, die an der Kontrolle der Lebensmittelkette beteiligt sind, ein gemeinsames Konzept umsetzen. Das Konzept beinhaltet auch eine Angleichung der Anforderungen an das Kontrollpersonal. Absatz 2 von Artikel 3b gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten der formalen Bildung zu regeln. Dazu gehört auch die Regelung der Voraussetzungen für die Zulassung zur formalen Bildung. Die raschen Entwicklungen in der Lebensmitteltechnologie und die Komplexität der zu beurteilenden Prozesse erfordern, dass die Kenntnisse der für den Vollzug im Lebensmittel- und Veterinärbereich zuständigen Personen periodisch erweitert werden. Der Bund und die Kantone sollen deshalb die Möglichkeit haben, für das Vollzugspersonal im Rahmen der formalen Bildung Weiterbildungen anzubieten (Abs. 3 von Art. 3b). Diese «Weiterbildungen» sind nicht gleichzusetzen mit den «Weiterbildungen» nach Artikel 3 Buchstabe a WeBiG. Absatz 4 von Artikel 3b füllt eine Lücke in der bisherigen Gesetzgebung. Er räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, das Ausbildungsniveau

⁷⁷⁶ SR 916.402

⁷⁷⁷ SR 419.1

⁷⁷⁸ <https://food.ec.europa.eu > horizontal-topics > farm-fork-strategy>

der Vollzugsorgane von Bund und Kantonen durch das Vorschreiben von Weiterbildungen nach Absatz 3 auf dem neuesten Stand zu halten. Auch Weiterbildungen, die von externen Stellen angeboten werden, können in Frage kommen.

Artikel 3c erlaubt dem Bundesrat, Prüfungskommissionen zu ernennen. Dabei handelt es sich um beratende ausserparlamentarische Kommissionen nach Artikel 57a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁷⁷⁹. Sie haben keine Entscheidkompetenz. Ihre Aufgaben bestehen darin, Prüfungen abzunehmen und die zuständige Bundesstelle in Ausbildungsfragen zu beraten.

Da im Zusammenhang mit der Ausbildung der mit der amtlichen Kontrolle betrauten Personen auch Personendaten bearbeitet werden können, wird mit Artikel 3d eine Regelung hinsichtlich der Datenbearbeitung eingefügt.

Art. 8 Kontrolle

Zwar wird der Inhalt des geltenden Artikels 8 durch Artikel 15 der Verordnung (EU) 2017/625 abgedeckt. Dennoch wird Artikel 8 beibehalten und es wird auf die Bestimmung im EU-Recht verwiesen, damit das Gesetz aus sich heraus verständlich bleibt.

Art. 9a

Die Seucheneinteilung richtet sich künftig nach dem EU-Recht. Das EU-Recht kennt den Begriff der «Hochansteckenden Seuchen» nicht. Folglich werden keine entsprechenden Regelungen dazu benötigt und der Artikel 9a kann aufgehoben werden.

Art. 10 Massnahmen im Tierseuchenfall

Im Tierseuchenfall, d. h. wenn eine Tierseuche ausbricht oder ein Ausbruch unmittelbar droht, ergänzt diese Bestimmung zu Verwaltungsmassnahmen die Regelungen der Verordnung (EU) 2016/429 für diejenigen Konstellationen, die vom EU-Recht nicht abgedeckt werden. Verwaltungsmassnahmen nach Kontrollen werden von Artikel 138 der Verordnung EU 2017/625 erfasst. Die Massnahmen im Verdachtsfall werden vollumfänglich von der Verordnung (EU) 2016/429 geregelt.

Art. 11 Abs. 1 und 2 erster Satz

Der Inhalt von Artikel 11 Absatz 1 wird durch Artikel 10 der Verordnung (EU) 2016/429 abgedeckt. Daher wird Absatz 1 aufgehoben. Aus diesem Grund muss der erste Satz von Absatz 2 angepasst werden, damit die Bestimmung auch ohne Absatz 1 verständlich bleibt.

⁷⁷⁹ SR 172.010

Art. 12 Verbotener Verkehr mit Tieren, Ausnahmen

Die Bestimmungen zum Verdachts- und Seuchenfall in der Verordnung (EU) 2016/429 decken den Inhalt des Artikels 12 ab. Dennoch wird Artikel 12 beibehalten und es wird auf das EU-Recht verwiesen, damit das Gesetz aus sich heraus verständlich bleibt.

Art. 13 Abs. 2

Artikel 13 Absatz 2 wird durch Artikel 15 der Verordnung (EU) 2017/625 abgedeckt. Daher kann diese Bestimmung aufgehoben werden.

Art. 14–15a

Die Inhalte der Artikel 14–15a werden durch die Artikel 112–115 der Verordnung (EU) 2016/429 abgedeckt. Dennoch werden diese Artikel beibehalten und es wird auf die Bestimmungen im EU-Recht verwiesen, damit das Gesetz aus sich heraus verständlich bleibt. Die Sachüberschriften bleiben gleich.

Art. 16

Der Inhalt des Artikels 16 wird durch die Artikel 112–115 der Verordnung (EU) 2016/429 abgedeckt. Daher kann diese Bestimmung aufgehoben werden. Das Gesetz bleibt auch durch die Aufhebung dieser Bestimmung verständlich.

Art. 17 und 23

Artikel 242 der Verordnung (EU) 2016/429 deckt den Inhalt des Artikels 17 ab und Artikel 23 wird durch die Artikel 125 und 192 der Verordnung (EU) 2016/429 abgedeckt. Daher können diese Bestimmungen aufgehoben werden.

Art. 24 Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten und grenzüberschreitender Personenverkehr

Absatz 1 und 2 des geltenden Artikels 24 sind künftig überflüssig, da sich die Regelungen zur Ein-, Durch- und Ausfuhr aus Teil V der Verordnung (EU) 2016/429 ergeben. Auch Absatz 4 ist überflüssig, da er durch Artikel 59 der Verordnung (EU) 2017/625 abgedeckt wird. Die Verweise auf die Vorschriften der EU in Buchstabe a von Absatz 3 im geltenden Artikel gelten durch das Protokoll ohnehin und sind daher überflüssig. Da sich damit fast der gesamte Artikel ändert und nur noch der leicht angepasste Absatz 3 bestehen bleibt, wird der Artikel neu geschrieben und neu gegliedert.

Art. 25 Abs. 2 und 3

Die beiden Absätze dieser Bestimmung werden durch die Artikel 66 und 67 der Verordnung (EU) 2017/625 abgedeckt, weshalb sie aufgehoben werden können.

Art. 47 Abs. 1

Wer gegen die Bestimmungen hinsichtlich Tierverkehr und die Ein-, Durch- und Ausfuhr in der Verordnung (EU) 2016/429 verstösst, macht sich strafbar. Absatz 1 wird entsprechend ergänzt und neu gegliedert.

Art. 48 Abs. 1

Wer gegen die Pflicht der Unternehmer zur Identifizierung und Registrierung von Rindern, Schafen, Ziegen, Equiden und Schweinen sowie die Seuchenpräventionsmassnahmen bei der Beförderung von Land- und Wassertieren verstösst, macht sich strafbar. Absatz 1 wird entsprechend ergänzt und neu gegliedert. Der neue Buchstabe a entspricht dem Absatz 1 im geltenden Recht. Die Verweise auf die Artikel 13–16 und 23 werden gestrichen, da sie nicht mehr erforderlich sind. Buchstabe b ersetzt Artikel 13 Absatz 2 und Buchstabe c ersetzt die Artikel 14–16 und 23.

Art. 53 Abs. 1^{bis}

Dieser Absatz wird in die neuen Ausbildungsbestimmungen (Art. 3a–3c) verschoben.

2.12.11.6 Auswirkungen dieses Umsetzungserlasses

2.12.11.6.1 Auswirkungen auf den Bund

Bei der Planung der jährlichen nationalen Überwachungs- und Tilgungsprogramme für Tierseuchen werden künftig die Kriterien des einschlägigen EU-Rechts massgebend sein. Alle Anforderungen, die in Bezug auf eine bestimmte Tierseuche festgelegt sind, müssen erfüllt werden. Zudem werden die Kriterien des einschlägigen EU-Rechts 1:1 für die Erlangung des Status der Freiheit in Bezug auf eine bestimmte Seuche gelten.

Für alle nach einschlägigem EU-Recht geregelten Tierseuchen muss ein nationales Referenzlabor benannt werden, das für die Überwachung der Diagnostik zuständig ist (s. Art. 100 der EU-Kontrollverordnung).

Dadurch, dass das im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht in der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet wird, hat die Schweiz neu wie ein EU-Mitgliedstaat Zugang zu den Banken der EU für Antigene, Impfstoffe und diagnostische Reagenzien (s. Art. 48ff. der Verordnung 2016/429). Im Gegenzug wird die MKS-Antigenbank des Instituts für Virologie und Immunologie (IVI) in das EU-Netzwerk eingebettet.

Schliesslich entsteht für die Schweiz eine Verpflichtung, Krisenübungen und Simulationen durchzuführen und Notfallpläne zu verwalten (s. Art. 43ff. der Verordnung 2016/429). Es wird beispielsweise ein nationaler Aktionsplan zur Prävention der Afrikanischen Schweinepest für die Wildschweinpopulation auf Schweizer Gebiet vorgeschrieben (s. Art. 56 der Verordnung (EU) 2023/594⁷⁸⁰), der zusammen mit den

⁷⁸⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2023/594 vom 16. März 2023 mit besonderen Seuchenbekämpfungsmaßnahmen in Bezug auf die Afrikanische Schweinepest und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2021/605, ABl. L, 2023/594, 17.3.2023.

Umsetzungsergebnissen jährlich der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten vorgelegt wird.

Aufgrund dessen, dass das in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht im Tierseuchenbereich grundsätzlich direkt anwendbar sein wird, ergeben sich Einsparungen bei den personellen Ressourcen. Hingegen ergeben sich aus den zusätzlichen Verpflichtungen wie Überwachungs- und Tilgungsprogrammen oder Krisenvorbereitungen Mehraufwände, die sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht genau beziffern lassen.

2.12.11.6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Materiell führt die vorliegende Änderung der Tierseuchengesetzgebung zu keinen grossen Anpassungen, da das Schweizerische Tierseuchenrecht schon heute dem einschlägigen EU-Recht entspricht. Auch die Organisation des Vollzugs erfährt keine Veränderung

Die kantonalen Vollzugsorgane werden die Tierseuchengesetzgebung künftig hauptsächlich gestützt auf das in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht vollziehen; konkret werden sie Bekämpfungsmassnahmen sowie anderweitige Anordnungen überwiegend direkt gestützt auf dieses Recht verfügen. Aufgrund der grundsätzlich direkten Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts sowie der Änderung der bundesrechtlichen Tierseuchengesetzgebung wird auch die kantonale Tierseuchengesetzgebung angepasst werden müssen. Aufgrund des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit werden sodann neue Konzepte anwendbar, wie beispielsweise Kompartimente (s. Art. 37 der Verordnung 2016/429) und geschlossene Betriebe (s. Art. 96 der Verordnung 2016/429). Die notwendigen Änderungen bei der Gesetzgebung, die Umstellung der Verfügungspraxis sowie die Anwendung der neuen Konzepte werden bei den Vollzugsorganen zu einem Mehraufwand führen. Weiter führen die zusätzlichen Registrierungs- und Zulassungspflichten (s. Ziff. 2.12.11.6.3) ebenfalls zu einem steigenden Aufwand im Vollzug. Insgesamt ist in den Kantonen mit einem Mehraufwand zu rechnen, der sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht genau beziffern lässt.

2.12.11.6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierte EU-Recht sieht für gewisse Betriebe Registrierungs- und Bewilligungspflichten vor, die im Schweizer Recht nicht vorgesehen sind. Künftig werden diese Bestimmungen des EU-Rechts gestützt auf das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit in der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet werden. Beispielsweise werden neu Transportunternehmen die Huftiere transportieren, registrierungspflichtig sein (s. Art. 87 der Verordnung 2016/429). Diese Registrierungspflicht gilt auch für Unternehmen, die unabhängig von einem Betrieb Auftriebe durchführen (s. Art. 90 der Verordnung 2016/429). Neue Bewilligungspflichten ergeben sich zudem in den Bereichen Aquakultur und Geflügelhaltung

Weiter schreibt das einschlägige EU-Recht den Tierhaltenden vor, sogenannte «Tiergesundheitsbesuche» durch eine Tierärztin oder einen Tierarzt vornehmen zu lassen (s. Art. 25 der Verordnung 2016/429), die der Seuchenprävention dienen und deren

Häufigkeit im Verhältnis zu den vom betreffenden Betrieb ausgehenden Risiken stehen muss.

Laboratorien für die amtliche Tierseuchendiagnostik müssen künftig positive Ergebnisse von Proben aus einem EU-Mitgliedstaat – oder künftig aus der Schweiz – der Behörde des betreffenden Mitgliedstaates – oder künftig der Schweiz – melden.

Für die Tierhaltenden beziehungsweise Unternehmen bedeutet die grundsätzlich direkte Anwendung des ins Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts eine grössere Rechtssicherheit im Handel mit der EU. Der Abbau von Handelshemmnissen stärkt den Wettbewerb und sichert die Standortattraktivität der Schweiz. Ausserdem wird eine gesicherte Beteiligung am EU-Binnenmarkt ermöglicht. Schliesslich liegt die umfassende Bekämpfung von Tierseuchen im gesamtschweizerischen Interesse. Tierleid wird verhindert und allfällige wirtschaftliche Schäden und Ausfälle, die Tierhaltende im Seuchenfall zu gewärtigen hätten, werden abgewendet. Dies wirkt sich positiv auf die Volkswirtschaft aus.

2.12.11.6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Umsetzung im Bereich der Tierseuchengesetzgebung hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft.

2.12.11.6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Umsetzung im Bereich der Tierseuchengesetzgebung hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

2.12.11.6.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

2.12.11.7 Rechtliche Aspekte dieses Umsetzungserlasses

2.12.11.7.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV erlässt der Bund Vorschriften über «die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren». Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Sodann kann er Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Art. 95 Abs. 1 BV), wovon im TSG ebenfalls Gebrauch gemacht wird.

2.12.11.7.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Aufgrund des bestehenden Landwirtschaftsabkommens mit der EU ist das Schweizer Recht schon heute grundsätzlich mit der Verordnung (EU) Nr. 2016/429 (bzw. deren Vorgänger-Rechtsakten) harmonisiert und die Schweiz ist schon heute verpflichtet, verschiedene Vorschriften der EU auf den Handel zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und auf die Einfuhr aus Drittländern anzuwenden. Entsprechend ergeben sich aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen keine Widersprüche zu Abkommen mit Vertragspartnern ausserhalb der EU.

2.12.11.7.3 Erlassform

Vorliegend wird ein bestehendes Bundesgesetz teilrevidiert. Die Erlassform ist beizubehalten. Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziff. 4.3.

2.12.11.7.4 Vorläufige Anwendung

Es ist keine vorläufige Anwendung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit vorgesehen. Dies gilt ebenfalls mit Bezug auf den VE-TSG.

2.12.11.7.5 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Mit der Umsetzung im Bereich der Tierseuchengesetzgebung werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Umsetzung im Bereich der Tierseuchengesetzgebung tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit der Umsetzung im Bereich der Tierseuchengesetzgebung werden keine neuen Subventionsbestimmungen geschaffen. Artikel 10 wurde aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 11a TSG).

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das TSG regelt künftig nur noch diejenigen Belange, in denen das EU-Recht im Schweizer Recht präzisiert werden muss sowie spezifisch für die Schweiz geltende Sachverhalte in Bereichen, die nicht vom einschlägigen EU-Recht geregelt sind. Dabei bedürfen die Grundsätze sowie alle Bereiche nach Artikel 164 Absatz 1 BV (u.a. Rechte und Pflichten von Privatpersonen) einer Grundlage im formellen Gesetz. Die Ausführungsbestimmungen werden vom Bundesrat erlassen. Konkret wird er neu in Bezug auf die Anforderungen an die Mitarbeitenden der Fachstellen, deren Bildung

2.12.11.7.6 Datenschutz

2.12.12 Auswirkungen des Paketelements

LWG & WaG

Pflanzenvermehrungsmaterial	Der jährliche Mehraufwand im Bereich Pflanzenmaterial	Es sind geringe Auswirkungen auf den Kanton zu erwarten.	Für den Saatgut- und Baumschulwesen	Die Vorlage hat eine positive Auswirkung auf die Umwelt zu erwarten.	Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.

	vermehrungsmaterial liegt insgesamt bei 362 000 CHF in den ersten beiden Jahren (für Vollzug resp. Kontrolle). Langfristig sinkt dieser auf 180 000 CHF. Davon entfallen auf das forstliche Vermehrungsgut 150 000 CHF bzw. langfristig 86 000 CHF.		wird das Abkom- damit sicherge- men eine vollstän- stellt wird, dass in dige Integration in der Schweiz und den EU- in der EU jederzeit Binnenmarkt und dasselbe hohe Si- Rechtssicherheit cherheitsniveau schaffen. Neue gilt. Kontrollanforde- rungen werden ge- meinsam mit dem Bereich Pflanzen- gesundheit umge- setzt.	
Pflanzen- schutzmit- tel	Der zusätzliche Personalbedarf kann heute noch nicht genau bezif- fert werden. Sollte die Integration der Schweiz in das System der EU ei- nen erhöhten Res- sourcenbedarf be- wirken, so wäre dieser teilweise durch Zusatzzin- nahmen aus er- höhten Gebühren gedeckt.	Es werden keine Auswirkungen auf die Kantone er- wartet.	Die Integration der Schweiz ins Zo- nensystem der EU für die Zulassung wird die Arbeit von Unternehmen vereinfachen, die ihre Produkte in den Schweiz auf den Markt bringen wollen. Ausser- dem bekäme die Schweizer Land- wirtschaft densel- ben Zugang zu den Produkten, die in der EU zugelassen sind, was sich po- sitiv auf die Schädlingsbe- kämpfung auswir- ken würde. Eine solche Integration erfordert aller- dings eine Anglei- chung der Zulas- sungsgebühren an diejenigen der an- deren Länder der zentralen Zone.	des Verbesserter Um- weltschutz menschliche Gesundheit
Tierzucht	Allenfalls wird es einen geringen Mehrbedarf an personellen Res- sourcen geben auf- grund des Mitwir- kungsrechts der Schweiz bei der Erarbeitung von EU-Recht.	Keine	Keine	Keine

Futtermittel	Finanzielle Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Die direkte Anwendung des EU-Rechts hat wesentlichen Änderungen für die Vollzugsbehörde des Bundes zur Folge. Die Vollzugsaufgaben ändern sich nicht in ihrer Häufigkeit und nur geringfügig in ihrer Vorgehensweise.	Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten. Die Vollzugsaufgaben auf Stufe der Primärproduktion ändern sich schnelleren und direkteren Zugang in der Häufigkeit noch in den Produkten, dasselbe hohe Sicherheitsniveau gelassen sind.	Auswirkungen auf die nationalen Wirkung auf die Umwelt zu erwarten. Die Zulassung erhält Gesellschaft, damit sichergestellt wird, dass in der Schweiz und der EU jederzeit der gleiche hohe Sicherheitsniveau gilt.

TSG	Im Bereich der Anpassungen der Tierhaltenden Es sind keine Aus-	Es sind keine Aus-
	Planung von Mo- in der Gesetzge- bzw. Unterneh- wirkungen auf die	wirkungen auf die
	nitoring Aktivitä- bung, der Verfü- men haben eine Gesellschaft zu er- Umwelt zu erwar-	ten.
	ten ergibt sich ein gungspraxis, der grössere Rechtsssi- warten.	
	Mehraufwand Anwendung neuer cherheit im Han-	
	während bei der Konzepte, sowie del mit der EU und	
	Anpassung der der zusätzlichen einen gesicherten	
	rechtlichen Vorga- Registrierungs- Zugang zum EU-	
	ben ein Minder- und Zulassungs- Binnenmarkt. Der	
	aufwand resultiert. pflichten führen Abbau von Han-	
	Zum jetzigen Zeit- bei den Vollzugs- delshemmnissen	
	punkt kann nicht organen zu einem stärkt den Wettbe-	
	abgeschätzt wer- Mehraufwand. werb und sichert	
	den, inwieweit Zum jetzigen Zeit- die Standortattrak-	
	sich die Verände- punkt kann aber tivität der	
	nicht abgeschätzt Schweiz.	

rungen der Aufga- ben auf den Perso- nal-Etat auswirkt.	werden, in wel- chem Rahmen sich dieser bewegt. Auf städtische Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat die Vorlage keine konkreten Auswirkungen.	Die umfassende Bekämpfung von Tierseuchen ist im schweizerischen Interesse und ver- hindert Tierleid sowie allfällige wirtschaftliche Schäden. Dies wirkt sich positiv auf die Volkswirt- schaft aus.

TSchG	Der aufgrund der Änderung des TSchG anfallende Mehraufwand wird voraussicht- lich mit den beste- henden Ressour- cen kompensiert werden können.	Die Änderung des TSchG führt bei den Kantonen zu personellen Aus- wirkungen, die von Tieren sind zum jetzigen bereits weitgehend jedoch äquivalent, womit die Auswirkungen begrenzt sind. Vereinzelt dürften zusätzli- che Unternehmen dem Geltungsbe- reich unterstellt werden.	Die Bestimmun- gen auf die internatio- nalen Tiertrans- Gesellschaft zu er- warten.	Es sind keine Aus- wirkungen auf die Umwelt zu erwar- ten.

2.12.12.1 Auswirkungen auf den Bund

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit betrifft die Landwirtschafts-, Lebensmittel-, Tierseuchen-, Tierschutz- und Waldgesetzgebung. Die betreffenden Gesetze und deren Ausführungserlasse haben bereits im Rahmen des bestehenden Landwirtschafts-abkommen (Bilaterale I) in vielen Bereichen eine Angleichung an das EU-Recht erfahren. Unter dem aktuell geltenden System der Äquivalenz der Rechtsvorschriften hat die Schweiz zu den einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts gleichwertiges Schweizer Recht erlassen, welches zu den gleichen Ergebnissen führt und die gleiche Wirkung erzielt.

Mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit werden sich die Aufgaben der Mitar-beitenden in der Bundesverwaltung verändern. Aufgrund der künftig vorgesehenen direkten Anwendung des in das Abkommen aufgenommenen massgebenden EU-Rechts muss die schweizerische Gesetzgebung entlang der Lebensmittelkette über-prüft und bereinigt werden.

Die Überprüfung und Bereinigung des Schweizer Rechts bringt einen anfänglichen Mehraufwand mit sich. Diese Vorbereitungsarbeiten erfordern den Einsatz von erheb-lichen personellen Ressourcen. Das BLV plant, diese Aufgaben mit den bestehenden Ressourcen zu bewältigen und dafür seine für 2025–2028 vorgesehenen Tätigkeiten neu zu organisieren. Das BLW und das BAFU schätzen, dass die Vorbereitungsarbei-

ten im Fachbereich Pflanzengesundheit 2 zusätzliche Vollzeitäquivalente bis 2027 erfordern. Für die Umsetzung des neuen Abkommens ab dem Zeitpunkt der Annahme schätzen das BLW und das BAFU den zusätzlichen Bedarf an personellen Ressourcen auf ungefähr 9 Vollzeitäquivalente bis 2032 und 5 Vollzeitäquivalente ab 2033 für die Bearbeitung von Dossiers im Bereich Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial durch das BLW, Agroscope, die WSL und das BAFU. Aufgrund der grossen Anzahl betroffener Verordnungen und der Tatsache, dass in der Schweiz das Umsetzungsverfahren und die Inhalte noch in Bearbeitung sind, kann der zusätzliche Bedarf an personellen Ressourcen für die Umsetzung der Gesetze und Verordnungen bezüglich Lebensmitteln und Pflanzenschutzmitteln nach heutigem Stand nicht genau bemessen werden. Dies wird erst möglich sein, nachdem alle betroffenen Verordnungen vollständig überarbeitet wurden. Dasselbe gilt für die Umsetzung der Gesetze und Verordnungen im Tierseuchenbereich. Der effektive Ressourcenbedarf kann erst beziffert werden, nachdem die betreffenden Verordnungen einer Totalrevision unterzogen wurden. Da schon heute ein gemeinsamer europäischer Veterinärraum besteht, dürfte der allfällige zusätzliche Bedarf aber geringer ausfallen.

Mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit wird neu die Möglichkeit geschaffen, dass die Schweiz bei der Ausarbeitung von neuem EU-Recht mitwirken kann (*Decision Shaping*; s. Ziff. 2.1.6.2.1). Das bedeutet, dass Schweizer Fachleute am Prozess der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten innerhalb der Europäischen Kommission mitwirken und regelmässig an Sitzungen vor Ort teilnehmen können. Dies verursacht sowohl einen personellen wie auch einen finanziellen Mehraufwand. Zudem werden Schweizer Expertinnen und Experten direkt und aktiv an den Arbeiten der EFSA mitwirken. Die Mitarbeit der Schweiz in der EFSA sowie die Möglichkeit der Mitwirkung der Schweiz bei der Ausarbeitung neuen EU-Rechts ermöglichen es, die Anliegen der Schweiz aktiv einzubringen und allfällige Bedenken frühzeitig zu platzieren. Die rechtzeitige Einbindung der Kantone in diese Prozesse ist wichtig, muss entwickelt werden und benötigt sowohl auf Stufe Bund als auch Kanton Ressourcen.

Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

Die Teilnahme der Schweiz am Informationsmanagementsystem für amtliche Kontrollen (IMSOC), das aus den Komponenten iRASFF, ADIS, EUROPHYT und TRACES besteht und für die Durchführung der gemäss der EU-Kontrollverordnung vorgesehenen amtlichen Kontrollen erforderlich ist, sollte mit den bestehenden Ressourcen sichergestellt werden können. Schon heute müssen die Kantone dem Bund die entsprechenden Vollzugsdaten liefern. Sie werden vom BAFU, BLV und BLW ins System eingegeben. Das wird auch künftig so sein. Die nachfolgende Tabelle gibt eine indikative Übersicht über die jährliche Kostenbeteiligung der Schweiz für die Teilnahmen an den Informationssystemen der EU basierend auf deren Budgets für 2024.

Kostenbeteiligung an der EFSA und an EU-Informationssystemen:

IT-System	Bereich	EU-Budget (2024, falls nicht anders angegeben)	CH Beitrag basierend auf IMI Vorausschau 2024 GDP CH / GDP EU plus 4% Teilnahme- gebühr
Europhyt	LM-Sicherheit	1'000'000	50'500
GIS	LM Sicherheit	500'000	25'500
iRASFF	LM Sicherheit	4'500'000	227'250
TRACES	LM Sicherheit	7'200'000	363'600
TRACES-ADIS	LM Sicherheit	1'300'000	65'650
European Food Safety Authority (EFSA)	LM-Sicherheit	155'207'166	7'837'962
Total		169'707'166	8'570'462

2.12.12.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit hat auch Auswirkungen auf die Aufgaben der Mitarbeitenden bei den kantonalen Vollzugsbehörden. Aufgrund der direkten Anwendung des im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts werden kantonale Entscheide künftig direkt gestützt auf den massgeblichen EU-Rechtsakt erlassen, was eine vorgängige Anpassung der Vollzugsprozesse und -unterlagen erfordert. In den Bereichen, in denen neue Aufgaben oder eine deutliche Intensivierung und Anpassung der bisherigen Aufgaben auf die kantonalen Vollzugsbehörden zukommen (Pflanzengesundheit, forstliches Pflanzenvermehrungsmaterial und Tierseuchenprävention), ist bei den Kantonen mit einem Mehraufwand im Vollzug zu rechnen, was im Ergebnis zu einer besseren Prävention zur Verhinderung der Ausbreitung von Tierseuchen, Pflanzenschädlingen oder -krankheiten beiträgt. Andererseits wird der Anschluss und die Mitarbeit in den Informationssystemen den schweizerischen Vollzugsbehörden den effizienten Vollzug erleichtern und die Lebensmittelsicherheit weiter stärken. Wie bereits im vorangehenden Kapitel dargelegt, wird auch die Einbindung der Kantone bei der Mitwirkung der Schweiz bei der Ausarbeitung neuen EU-Rechts sowohl auf Stufe Bund als auch Kanton Ressourcen benötigen.

2.12.12.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Für die Konsumentinnen und Konsumenten bringt die direkte Anwendung der in das Abkommen aufgenommenen EU-Rechtsakte die Gewähr, dass in der Schweiz und in der EU jederzeit dasselbe hohe Sicherheitsniveau gilt. Insgesamt wird der Verbraucherschutz damit gestärkt. Durch die Mitarbeit der schweizerischen Expertinnen und Experten in den entsprechenden EU-Gremien kann die Schweiz ihr Wissen einbringen und aus erster Hand von den neusten Kenntnissen profitieren.

2.12.12.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Für die Konsumentinnen und Konsumenten bringt die direkte Anwendung der in das Abkommen aufgenommenen EU-Rechtsakte die Gewähr, dass in der Schweiz und in

der EU jederzeit dasselbe hohe Sicherheitsniveau gilt. Insgesamt wird der Verbraucherschutz damit gestärkt. Durch die Mitarbeit der schweizerischen Expertinnen und Experten in den entsprechenden EU-Gremien kann die Schweiz ihr Wissen einbringen und aus erster Hand von den neusten Kenntnissen profitieren.

2.12.12.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

2.12.12.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

2.12.13 Rechtliche Aspekte des Paketelements

2.12.13.1 Verfassungsmässigkeit des Protokolls

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 RVOG). Beim Protokoll zur Lebensmittelsicherheit handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen selbstständigen Abschluss der Bundesrat aufgrund eines Gesetzes oder eines von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags ermächtigt ist. Insbesondere geht die direkte Anwendung des in das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit vorgesehenen direkten Anwendung des mit dem Protokoll übernommenen EU-Rechts über die in Artikel 177a Absatz 1 LWG, Artikel 53b TSG, Artikel 32a TSchG und Artikel 45 LMG vorgesehenen Anwendungsbereiche hinaus. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Zudem erfordert die Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit die Revision von Bundesgesetzen. Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit ist folglich der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.12.13.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung und Begleitmassnahmen

Siehe Ziffern 2.12.8.6.1, 2.12.9.7.1, 2.12.10.7.1 und 2.12.11.7.1.

2.12.13.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit ist vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Vorgesehen ist, dass auch das Zusatzabkommen vom 27. September 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Fürstentum Liechtenstein und der Europäischen Gemeinschaft über die Einbeziehung des Fürstentums Liechtenstein in das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen entsprechend geändert wird.

Der Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten ist – unter Berücksichtigung der nachstehend dargelegten Einschränkungen – weiterhin möglich. Mit Integration der EU-Rechtsakte in Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit werden diese Teil der Schweizer Rechtsordnung. Will die Schweiz bestimmte neue Regeln von künftig zu integrierenden Rechtsakten in Bezug auf den auf den Schweizer Markt beschränkten Import bestimmter Produkte aus Drittstaaten nicht oder anders anwenden, müsste dies mit einer Ausnahmebestimmung im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit ausgehandelt werden. So ist beispielsweise die Einfuhr von Rindfleisch, das von möglicherweise mit Wachstumshormonen behandelten Rindern stammt, auch weiterhin zulässig, sofern es ausschliesslich für den Verbrauch auf dem Inlandmarkt vorgesehen ist (s. Ziff. 2.12.6).

Allenfalls erforderliche Anpassungen der Anhänge des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) werden geprüft und zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Ziffer 3.1.3 verwiesen.

2.12.13.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Die Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit erfordert die Totalrevision des LMG, sowie die Teilrevision des TSG, TSchG, LwG und WaG. Gestützt auf Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit deshalb dem fakultativen Referendum zu unterstellen (siehe aber die Varianten in Ziff. 4.1). Zur Frage der Bündelung der Umsetzungsgesetzgebung, siehe Ziff. 4.3.

2.12.13.5 Vorläufige Anwendung

Eine vorläufige Anwendung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ist nicht vorgesehen.

2.12.13.6 Besondere rechtliche Aspekte zur Umsetzungsgesetzgebung

Siehe Ziffern 2.12.8.6.5, 2.12.9.7.5, 2.12.10.7.5 und 2.12.11.7.5

2.12.13.7 Datenschutz

Siehe Ziffern 2.1.9.7, 2.12.8.6.6, 2.12.9.7.6, 2.12.10.6.6 und 2.12.11.7.6.

2.13 Gesundheit

2.13.1 Zusammenfassung

Gesundheitskrisen machen nicht vor Grenzen Halt. Eine diesbezügliche Zusammenarbeit ist daher zentral – auf globaler, aber auch auf regionaler Ebene. Seit 2008 strebt die Schweiz zum besseren Schutz der Schweizer Bevölkerung eine engere Zusammenarbeit mit der EU im Gesundheitsbereich an. Dazu möchte sie sich an den europäischen Mechanismen zur Bewältigung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen, am Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und am Mehrjahresprogramm der EU im Gesundheitsbereich beteiligen können.

2018 stand die Schweiz kurz vor dem Abschluss eines Abkommens, das die Beteiligung an den oben genannten Instrumenten vorsah. Es scheiterte letztlich jedoch an der fehlenden Einigung zwischen der Schweiz und der EU über die institutionellen Fragen.

Eine Zusammenarbeit war deshalb nicht möglich, so dass die Schweiz im zentralen Bereich der epidemiologischen Überwachung keinen Zugang zu den Informationen und Mechanismen in der EU erhielt. Während der Covid-19-Pandemie musste die Schweiz die EU um einen ad-hoc-Zugang ersuchen, um sich an bestimmten Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU beteiligen zu können. Dieser inhaltlich und zeitlich beschränkte Zugang, den die EU der Schweiz in diesem besonderen Kontext gewährte, erwies sich als klarer Vorteil, da er in einer sehr schwierigen epidemiologischen Lage eine wirksamere Reaktion ermöglichte. Seit August 2023 verfügt die Schweiz jedoch über keinen Zugang mehr.

Vor dem Hintergrund des nachgewiesenen Nutzens einer engeren Zusammenarbeit haben die Schweiz und die EU vereinbart, ein Gesundheitsabkommen in den Paketansatz aufzunehmen. Ziel ist es, die Zusammenarbeit mit der EU im prioritären Bereich der Gesundheitssicherheit zu formalisieren, um den Schutz der Schweizer Bevölkerung vor epidemiologischen Risiken in einer schweren Gesundheitskrise zu erhöhen und die Entstehung solcher Krisen verhindern zu können.

Entsprechend dem Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 beschränkt sich das Gesundheitsabkommen auf den Bereich der Gesundheitssicherheit und ermöglicht der Schweiz den umfassenden Zugang:

- zu den Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU;
- und zum ECDC.

Das Gesundheitsabkommen gewährleistet der Schweiz einen direkten und ständigen Zugang zu den Frühwarnsystemen der EU und ermöglicht ihr so, rasch alle erforderlichen Informationen zu epidemiologischen Entwicklungen zu erhalten, beispielsweise im Fall einer Epidemie oder bei Ausbreitung einer neuen Virusvariante in einem europäischen Land. Es erleichtert den Austausch mit den EU-Mitgliedstaaten und verbessert die Fachkompetenzen und Instrumente der Schweiz, so dass sie durch erhöhte

Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit im Bereich der epidemiologischen Überwachung geeignete Massnahmen zum besseren Schutz ihrer Bevölkerung treffen kann. Das Gesundheitsabkommen gewährleistet auch Zugang zu den Netzwerken und Informationen des ECDC im Bereich übertragbarer Krankheiten, einschliesslich Antibiotikaresistenzen. Zudem sieht das Abkommen vor, dass die Schweiz auf Wunsch fallweise an gemeinsamen Beschaffungsverfahren für medizinische Gegenmassnahmen teilnehmen kann, was im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit interessant sein könnte.

Mit diesem Abkommen hat die Schweiz im Bereich der Gesundheitssicherheit, der durch das Abkommen abgedeckt wird, grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz ist insbesondere verpflichtet, relevante Informationen zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen bereitzustellen und sich finanziell an den entsprechenden Mechanismen beteiligen. Im Gegenzug erhält die Schweiz umfassenden Zugang zu den epidemiologischen Daten der EU-Mitgliedstaaten und kann am Austausch von Fachinformationen im Rahmen der verschiedenen Gesundheitssicherheitsmechanismen teilnehmen. Dies soll dazu beitragen, die Expertise in der Schweiz zu stärken. Die Schweiz wird weiterhin eigenständig über allfällige Massnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Epidemien entscheiden.

Das Abkommen konzentriert sich auf den für die Schweiz prioritären Bereich der Gesundheitssicherheit, damit sie ihre Bevölkerung besser vor schwerwiegenden Gesundheitsbedrohungen schützen kann. Andere Bereiche der Gesundheitspolitik wie Tabak oder die Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung fallen nicht in den Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens. Das Abkommen sieht jedoch die Möglichkeit einer künftigen Ausweitung auf andere Gesundheitsbereiche vor, sofern dies im Interesse beider Parteien liegt. Eine solche Ausweitung des Geltungsbereichs kann nur erfolgen, wenn sie von der Schweiz und der EU gemäss ihren internen Verfahren zur Revision völkerrechtlicher Verträge genehmigt wird. Wie im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 vorgesehen, werden die institutionellen Elemente analog - soweit für das ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens erforderlich - in das Gesundheitsabkommen übernommen.

Die Beteiligung der Schweiz am Mehrjahresprogramm der EU im Gesundheitsbereich (derzeit «EU4Health») wird in einem separaten Abkommen geregelt. Hintergrund ist der Entscheid, die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen in Protokollen zum EU-Programmabkommen (EUPA) zu regeln, um Kohärenz zu gewährleisten. In beiden Abkommen sind Bestimmungen vorgesehen, um ihr ordnungsgemässes Funktionieren zu gewährleisten und ihre Beziehungen zueinander zu regeln. So ist beispielsweise der Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens massgebend für den Umfang der Beteiligung der Schweiz am Mehrjahresprogramm der EU im Gesundheitsbereich. Das Protokoll III zum EUPA über die Beteiligung der Schweiz am Programm «EU4Health» (Protokoll EU4Health) sieht vor, dass die Schweiz ab dem 1. Januar des auf das Inkrafttreten des Gesundheitsabkommens folgenden Jahres am Programm teilnehmen kann. Falls das Abkommen jedoch nicht bis zum 31. Dezember 2026 in Kraft tritt, wird die Schweiz nicht am Programm «EU4Health» für den Zeitraum 2021–2027 teilnehmen. Wenn sich die Schweiz am nachfolgenden Gesundheitsprogramm (2028–

2034) beteiligen möchte, ist gemäss den üblichen Verfahren für völkerrechtliche Verträge ein neues Protokoll zum EUPA auszuhandeln.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt im Rahmen des Weiterentwicklungsteils des Pakets Schweiz–EU die Genehmigung des Gesundheitsabkommens.

2.13.2 Ausgangslage

Gesundheitskrisen machen nicht vor Grenzen Halt, wie es die Covid-19-Pandemie verdeutlicht hat. Zur Bewältigung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen in Europa ist deshalb eine enge Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg sinnvoll. Zwischen der Schweiz und der EU gibt es bislang aber kein spezifisches bilaterales Abkommen im Bereich Gesundheit. So fehlt insbesondere eine vertragliche Grundlage für eine Zusammenarbeit im Bereich Gesundheitssicherheit. Die Zusammenarbeit erfolgte bisher ad-hoc und beschränkt auf grössere Krisensituationen.

Die Schweiz und die EU verfolgen seit vielen Jahren das Ziel, die Zusammenarbeit im Bereich Gesundheit durch ein bilaterales Abkommen zu stärken und zu formalisieren. Bereits 2008 verabschiedete der Bundesrat das Verhandlungsmandat für ein Abkommen im Bereich öffentliche Gesundheit. In den darauffolgenden Jahren fanden verschiedene Gespräche und Verhandlungen statt, wobei insbesondere 2018 wichtige Fortschritte erzielt werden konnten. Der damals erarbeitete Entwurf eines Abkommens sah die Beteiligung der Schweiz an den EU-Mechanismen im Bereich Gesundheitssicherheit, am ECDC sowie am damaligen EU-Gesundheitsprogramm (2014–2020) vor. Aufgrund der auf übergeordneter Ebene ungeklärten institutionellen Fragen war die EU jedoch nicht bereit, die Verhandlungen abzuschliessen.

Im Rahmen des Paketansatzes wurden die exploratorischen Gespräche für ein Gesundheitsabkommen wieder aufgenommen (Juni–Oktober 2023). Gegenstand der exploratorischen Gespräche war in erster Linie der Geltungsbereich des Abkommens, wobei die EU den Wunsch äusserte, die Zusammenarbeit auf Themenbereiche über die Gesundheitssicherheit hinaus auszuweiten.

Als Ergebnis der exploratorischen Gespräche und gemäss dem Wunsch der Schweiz wurde im *Common Understanding* jedoch festgehalten, dass der Geltungsbereich des Abkommens auf die Gesundheitssicherheit und auf die in diesem Zusammenhang relevanten EU-Rechtsakte beschränkt bleiben sollte⁷⁸¹. Die Schweiz sollte Zugang zu den relevanten EU-Netzwerken und Mechanismen, zum ECDC sowie zum mehrjährigen EU-Gesundheitsprogramm «EU4Health» (2021–2027) erhalten. Es wurde vereinbart, dass die institutionellen Elemente im Gesundheitsabkommen analog Anwendung finden sollen (s. Ziff. 2.13.6.1.2), um das reibungslose Funktionieren des Abkommens zu gewährleisten. Schliesslich wurde festgehalten, dass eine künftige Ausweitung der Zusammenarbeit auf andere Themenbereiche der Gesundheitspolitik möglich sein soll, falls dies im Interesse beider Seiten wäre.

⁷⁸¹ S. *Common Understanding*, Ziff. 4.

Ohne ein bilaterales Gesundheitsabkommen fehlt die notwendige Grundlage für eine bessere, formalisierte Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Gesundheitssicherheit. Eine solche Zusammenarbeit stärkt den Schutz der Gesundheit der Schweizer Bevölkerung. Dies hat die Covid-19-Krise konkret gezeigt. Während der Covid-19-Pandemie gewährte die Europäische Kommission der Schweiz auf deren offizielle Anfrage hin ad-hoc Zugang zu einem Teil der relevanten Gremien und Netzwerke. Die Schweiz profitierte massgeblich von europäischen Mechanismen sowie Informations- und Austauschplattformen. Verschiedene Berichte, darunter jener der BK, zeigten dies im Nachgang der Krise auf⁷⁸². Dieser Zugang war aber inhaltlich und zeitlich beschränkt und wurde im Sommer 2023 wieder eingestellt. Die Erfahrungen haben gezeigt, wie wertvoll eine engere Zusammenarbeit für die Schweiz ist.

Mangels Abkommen hat die Schweiz derzeit keinen Zugang zu den relevanten EU-Mechanismen und Gremien für die Prävention und Bewältigung von Krisen und zeitnahen Informationen über relevante epidemiologische Entwicklungen in der EU. Zu diesen Mechanismen und Gremien gehören u. a. der Gesundheitssicherheitsausschuss (HSC) sowie das Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS) der EU, über das die teilnehmenden Staaten ständigen Zugang zu epidemiologischen Daten haben, die rund um die Uhr eingegeben und abgerufen werden können. Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, die Zusammenarbeit mit der EU vertraglich abzusichern, um ihre Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen zu stärken. Es dient der Schweiz, zum Beispiel rasch alle nötigen Informationen zur Ausbreitung neuer Virus-Varianten oder zu den Erfahrungen und Erkenntnissen mit unterschiedlichen Teststrategien zu erhalten. Eine solche Zusammenarbeit ist nicht nur in Krisensituationen wichtig, sondern bereits zur Vorbeugung künftiger Krisen. Zudem stärkt sie die vorhandene Expertise in der Schweiz und bietet u. a. die Möglichkeit, an europaweiten Studien teilzunehmen sowie Daten und Erkenntnisse auf europäischer Ebene auszutauschen und zu vergleichen, etwa im Bereich der Antibiotikaresistenz.

Über Massnahmen, die in der Schweiz für die Verhütung oder Bewältigung von Gesundheitsbedrohungen allenfalls zu treffen sind, entscheidet die Schweiz auch in Zukunft eigenständig.

2.13.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Mit dem Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 setzte sich die Schweiz das Ziel, die Zusammenarbeit mit der EU im für sie prioritären Bereich der Gesundheitssicherheit zu verstetigen und vertraglich zu regeln. Der Geltungsbereich des Abkommens sollte wie von der Schweiz gewünscht auf den Bereich der Gesundheitssicherheit beschränkt sein. Andere Bereiche der Gesundheitspolitik, wie beispielsweise Tabak oder die Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, gehören nicht zum Geltungsbereich des Abkommens.

⁷⁸² S. hierzu: Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021), 22. Juni 2022, abrufbar unter: www.news.admin.ch/news/message/attachments/72153.pdf.

Der Bereich der Gesundheitssicherheit umfasst den Zugang zu den relevanten Netzwerken und Mechanismen der EU zur Krisenbewältigung sowie zur Prävention von grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen wie auch die Teilnahme am ECDC und am aktuellen mehrjährigen EU-Gesundheitsprogramm «EU4Health» (2021–2027).

Gemäss Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 sollte sich die Teilnahme an den Rechten und Pflichten in den massgeblichen Rechtsakten der EU ausrichten. Dazu gehört auch eine finanzielle Beteiligung. Dafür wurde ein jährliches Kostendach von 50 Millionen Franken festgelegt. Wie bereits im *Common Understanding* festgehalten, sollten die institutionellen Elemente im Gesundheitsabkommen analog Anwendung finden (s. Ziff. 2.13.6.1.2). Dies ermöglicht das reibungslose Funktionieren des Abkommens und eine Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Bereich Gesundheitssicherheit gemäss den Rechten und Pflichten, die in den entsprechenden Rechtsgrundlagen vorgesehen sind. Dazu gehört beispielsweise der Einsitz in den relevanten Gesundheitssicherheitsgremien der EU. Auch erlaubt die Anwendung der institutionellen Elemente eine regelmässige Aktualisierung des Gesundheitsabkommens, wodurch die verfügbaren Instrumente im Bereich der Gesundheitssicherheit den Entwicklungen im Bereich der grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren angepasst bleiben. Die Anwendung der institutionellen Elemente im Gesundheitsabkommen, einem Kooperationsabkommen, erfolgt zudem vor dem Hintergrund des auf die Gesundheitssicherheit und damit eng beschränkten Geltungsbereichs und nur so weit für dessen Funktionieren notwendig. Die institutionellen Bestimmungen wurden von der Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» in Zusammenarbeit mit der Verhandlungsgruppe «Gesundheit» gemäss den im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 definierten Grundsätzen und Zielen ausgehandelt (s. Ziff. 2.1.3.3).

Im Rahmen des Pakets Schweiz-EU wurden die Verhandlungen mit der EU im Bereich Gesundheit Mitte März 2024 aufgenommen. Es fanden insgesamt zehn Verhandlungsrunden statt, und die Verhandlungen für das Gesundheitsabkommen sowie für das Protokoll EU4Health konnten am 20. Dezember 2024 materiell abgeschlossen werden. Das Verhandlungsmandat wurde vollständig erfüllt.

2.13.4 Vorverfahren

Wie in der Ausgangslage erläutert, möchten die Schweiz und die EU bereits seit 2008 die Zusammenarbeit im Bereich Gesundheit stärken und formalisieren. Priorität hatte für die Schweiz dabei immer die Zusammenarbeit im Bereich Gesundheitssicherheit – ein Bereich, dessen Bedeutung durch die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie weiter zugenommen hat. Die EU hat den entsprechenden Rechtsrahmen und ihre Strukturen zur Gesundheitssicherheit im Nachgang der Krise gestärkt, was eine zukünftige Schweizer Beteiligung noch relevanter macht.

Bereits Anfang 2023 und damit zu Beginn der exploratorischen Gespräche wurde ein kontinuierlicher informeller Dialog mit interessierten nationalen Partnern im Gesundheitsbereich (darunter Vertreterinnen und Vertreter von Krankenversicherern, Ärzteverbänden, Spitälern, der Pharma- und Industriebranche, von Gewerkschaften und Patientenorganisationen) sowie der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen

und -direktoren GDK aufgenommen. In diesem Rahmen wurde regelmässig über die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Gesundheitsabkommen berichtet. Diese Gespräche haben gezeigt, dass ein Abkommen im Bereich Gesundheitssicherheit, wie es im *Common Understanding* und im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 definiert wurde, Unterstützung findet.

Im Zuge der Abklärungen zum Gesundheitsabkommen wurden die wichtigsten Aspekte der Regulierungsfolgenabschätzung durch eine vorgängige Analyse geprüft. Die Analyse ergab, dass davon auszugehen ist, dass das Gesundheitsabkommen einen wesentlichen Beitrag zur Vorbeugung und Bewältigung gesundheitlicher Krisen leisten wird. Durch die Zusammenarbeit mit der EU sowie die Einbindung in die relevanten Mechanismen und das ECDC wird die Fähigkeit der Schweiz gestärkt, sich auf Krisen vorzubereiten und diese wirksam zu bewältigen. Das Gesundheitsabkommen trägt damit zu einem verbesserten Schutz der Gesundheit bei, verringert wirtschaftliche Folgekosten von Gesundheitsbedrohungen und hat dementsprechend relevante positive Auswirkungen auf die Schweizer Bevölkerung. Da diese Auswirkungen nur schwer quantifizierbar sind, wurde auf eine umfassende externe Analyse verzichtet (s. Ziff. 2.13.8.3).

2.13.5 Grundzüge des Abkommens

Das im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 definierte Ziel, die Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Gesundheitssicherheit zu formalisieren, konnte vollständig erreicht werden, wobei die finanziellen Folgen des Abkommens unterhalb des im Verhandlungsmandat definierten Kostendachs liegen. Im Folgenden werden die Grundzüge der Zusammenarbeit im Bereich Gesundheitssicherheit dargestellt. Diese Zusammenarbeit ist in zwei separaten Abkommen geregelt.

2.13.5.1 Gesundheitsabkommen

Der Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens beschränkt sich auf die zwei relevanten EU-Rechtsakte im Bereich Gesundheitssicherheit: die Verordnung (EU) 2022/2371 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren⁷⁸³ und die Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten⁷⁸⁴. Die Integration dieser beiden Verordnungen in das Gesundheitsabkommen sichert der Schweiz den ständigen Zugang zu den Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU sowie zum ECDC und seinen verschiedenen Netzwerken und Plattformen, die ein breites Themenspektrum im Bereich der übertragbaren Krankheiten abdecken, einschliesslich antimikrobieller Resistenzen. Die Schweiz hat dabei, mit Ausnahme des Stimmrechts sowie einiger weiterer technischer Anpassungen (s. Ziff. 2.13.6), dieselben Rechte und Pflichten wie

⁷⁸³ Verordnung (EU) 2022/2371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 26.

⁷⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, geändert durch Verordnung (EU) 2022/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 1.

die EU-Mitgliedstaaten und nimmt ebenfalls Einsitz in den entsprechenden Gouvernanzgremien. Wie im *Common Understanding* und im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 vorgesehen, enthält das Gesundheitsabkommen eine analoge Anwendung der für die Binnenmarktabkommen vorgesehenen institutionellen Elemente (s. Ziff. 2.13.6.1.2).

2.13.5.2 Protokoll EU4Health

Die Teilnahme der Schweiz am aktuellen mehrjährigen EU-Gesundheitsprogramm «EU4Health» (2021–2027)⁷⁸⁵ wird im Protokoll III zum EUPA geregelt. Dieses Abkommen definiert den rechtlichen Rahmen und die Bedingungen für die Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen, einschliesslich des EU-Gesundheitsprogramms (s. Ziff. 2.8.5 und 2.8.6).

Durch verschiedene Bestimmungen soll den engen inhaltlichen Verbindungen zwischen dem Gesundheitsabkommen und der Teilnahme am EU-Gesundheitsprogramm Rechnung getragen, sowie eine kohärente Umsetzung des Gesundheitsabkommens und des Protokolls EU4Health gewährleistet werden. Beispielsweise wurde eine enge Abstimmung zwischen dem Gemischten Ausschuss des Gesundheitsabkommens und dem Gemischten Ausschuss des EUPA vorgesehen. Zudem sind der Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens und der Umfang der Teilnahme der Schweiz am Gesundheitsprogramm aufeinander abgestimmt: So konzentriert sich die Teilnahme der Schweiz am Programm auf den Bereich «Krisenvorsorge», andere Bereiche sind nicht abgedeckt. Diese partielle Teilnahme ist im Vergleich mit einer Vollteilnahme mit entsprechend geringeren Kosten für die Schweiz verbunden. Voraussetzung für die Teilnahme der Schweiz am aktuellen EU-Gesundheitsprogramm «EU4Health» (2021–2027) ist das Inkrafttreten des Gesundheitsabkommens.

2.13.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

2.13.6.1 Gesundheitsabkommen

Das Gesundheitsabkommen umfasst neben der Präambel 27 Artikel, zwei Anhänge, eine Anlage und ein Protokoll. Diese Elemente sind integrierender Bestandteil des Gesundheitsabkommens und werden durch eine einseitige Erklärung der Schweiz ergänzt (s. Ziff. 2.13.6.1.2).

In der Präambel wird vor allem die Bedeutung der Zusammenarbeit bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren zum Schutz der Bevölkerung der Vertragsparteien hervorgehoben.

2.13.6.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 legt die Ziele des Abkommens dar: Die Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitssicherheit, um die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz sowie in den EU-Mitgliedstaaten zu schützen und zu verbessern.

⁷⁸⁵ Verordnung (EU) 2021/522 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 2021 zur Einrichtung eines Aktionsprogramms der Union im Bereich der Gesundheit („EU4Health-Programm“) für den Zeitraum 2021–2027 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 282/2014, ABl. L 107 vom 26.3.2021, S. 1.

Artikel 2 definiert den Geltungsbereich des Abkommens. Darin ist explizit festgehalten, dass sich die im Rahmen dieses Abkommens vorgesehene Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU auf die Gesundheitssicherheitsmechanismen in Bezug auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren und das ECDC beschränkt.

Artikel 3 weist auf die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien im Bereich der Gesundheitssicherheit hin.

2.13.6.1.2 Institutionelle Bestimmungen

Die Präambel enthält mehrere für die Schweiz wichtige Aspekte im Zusammenhang mit den institutionellen Bestimmungen (s. Ziff. 2.1.5.1.1). Sie präzisiert insbesondere, dass das Gesundheitsabkommen zwar kein Binnenmarktabkommen ist, es jedoch angebracht ist, die institutionellen Bestimmungen, die in allen Binnenmarktabkommen zwischen der Schweiz und der EU enthalten sind, analog auf dieses Abkommen anzuwenden.

Um die Besonderheit des Gesundheitsabkommens hervorzuheben, gibt die Schweiz eine einseitige Erklärung ab. Darin wird präzisiert, dass die Anwendung der institutionellen Bestimmungen in diesem Kooperationsabkommen keinen Präzedenzfall für künftige Abkommen darstellt, die keine Binnenmarktabkommen sind. Obwohl das Gesundheitsabkommen kein Binnenmarktabkommen ist, wurden die institutionellen Elemente analog aufgenommen, soweit sie für das ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens erforderlich sind. Gewisse Elemente der institutionellen Bestimmungen, die nur für Binnenmarktabkommen relevant sind, wurden nicht übernommen oder an das Gesundheitsabkommen, das ein Kooperationsabkommen ist, angepasst.

Ziffer 2.1.5 beschreibt die institutionellen Bestimmungen ausführlich. Die unter dieser Ziffer angeführten Elemente zu den institutionellen Bestimmungen für Binnenmarktabkommen gelten, sofern nichts anderes bestimmt ist, für die Artikel 4 bis 18 des Gesundheitsabkommens und das Protokoll zum Schiedsgericht. In diesem Abschnitt werden daher nur die Elemente der institutionellen Bestimmungen dargelegt, die spezifisch für das Gesundheitsabkommen gelten.

Artikel 4 des Gesundheitsabkommens legt den Zweck der institutionellen Bestimmungen fest, welche Rechtssicherheit für die Kooperation im Gesundheitsbereich gemäss dem Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens sicherstellen sollen. Ähnlich wie in Artikel 1 Institutionelles Protokoll LuftVA (IP-LuftVA) wird insbesondere festgehalten, dass die institutionellen Bestimmungen den Geltungsbereich des Abkommens nicht abändern. Anders als beim IP-LuftVA wird dabei jedoch nicht auf die Ziele des Abkommens Bezug genommen, da das Gesundheitsabkommens keine Zielbestimmung enthält.

Da es sich beim Gesundheitsabkommen um ein Kooperationsabkommen und nicht um ein Binnenmarktabkommen handelt, erübrigt sich eine Bestimmung, welche festhält, dass es sich bei den Binnenmarktabkommen zwischen der Schweiz und der EU, um ein kohärentes Ganzes handelt (Art. 3 IP-LuftVA).

Die Auslegung des Abkommens erfolgt sodann einheitlich innerhalb des Gesundheitsabkommens und der darin integrierten EU-Rechtsakte (Art. 12 Gesundheitsabkommen) – und nicht wie für die Binnenmarktabkommen vorgesehen einheitlich zwischen dem Gesundheitsabkommen und diesen Abkommen (Art. 7 IP-LuftVA).

Für die dynamische Rechtsübernahme und die Streitbeilegung gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie für die Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1.5.2 und 2.1.5.4). Ausgleichsmassnahmen dürfen jedoch als Konsequenz eines allfälligen Streitbeilegungsverfahrens gemäss Artikel 16 Absatz 1 Gesundheitsabkommen nur innerhalb des Gesundheitsabkommens oder in Bezug auf das dem EUPA angehängten Protokoll zur Beteiligung der Schweiz am mehrjährigen Gesundheitsprogramm der EU (Suspendierung oder Terminierung, siehe auch Art. 19 Abs. 1 Bst. c und 20 Abs. 4 EUPA) getroffen werden. Damit können Streitbeilegungsverfahren im Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens keine Auswirkungen auf die Binnenmarktabkommen haben. Umgekehrt haben Streitbeilegungsverfahren in den Binnenmarktabkommen keine Auswirkungen auf das Gesundheitsabkommen. Diese Besonderheit ist auch im Protokoll zum Schiedsgericht berücksichtigt (Art. III.6 Abs. 3).

Nach Artikel 19 wird ein Gemischter Ausschuss eingesetzt mit dem Auftrag, das ordnungsgemässe Funktionieren und die Anwendung des Abkommens sicherzustellen sowie alle im Gesundheitsabkommen vorgesehenen Aufgaben wahrzunehmen. Dieser Artikel wurde für die Abkommen des Pakets Schweiz-EU vereinheitlicht (s. Ziff. 2.1.5.7). Da die Gesundheitsaspekte in zwei separate Abkommen aufgeteilt sind – das Gesundheitsabkommen einerseits und ein Protokoll zum EUPA andererseits – wurde in Artikel 19 eine Bestimmung aufgenommen, um die Zusammenarbeit zwischen den beiden zuständigen Gemischten Ausschüssen (Gemischter Ausschuss des Gesundheitsabkommens und Gemischter Ausschuss des EUPA) im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche zu regeln und die Informationspflichten des einen Ausschusses gegenüber dem anderen festzulegen (s. Ziff. 2.8.6).

2.13.6.1.3 Schlussbestimmungen

Artikel 20 präzisiert den räumlichen Geltungsbereich des Abkommens. Dieser Artikel wurde für die verschiedenen Instrumente des Pakets Schweiz-EU vereinheitlicht (s. Ziff. 1 und Ziff. 2.1.5.7).

Artikel 21 sieht vor, dass die Vertragsparteien regelmässig das Funktionieren des Abkommens überprüfen. Sie können auch in Betracht ziehen, es zu revidieren, namentlich um ihre Zusammenarbeit zu verbessern oder sie auf weitere Aspekte des Gesundheitsbereichs auszuweiten, wenn das im Interesse beider Parteien liegt. Wird ein solches Interesse festgestellt, können zu diesem Zweck Verhandlungen aufgenommen werden, dies unter Einhaltung der internen Verfahren zur Revision völkerrechtlicher Verträge.

Artikel 22 nennt die in Bezug auf das Berufsgeheimnis anwendbaren Regeln.

Nach Artikel 23 erfolgt der Austausch allfälliger als Verschlusssache eingestufte Informationen zwischen den Vertragsparteien gemäss dem Verfahren nach Artikel 5

Absatz 2 des Abkommens vom 28. April 2008⁷⁸⁶ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen. Wenn die Schweiz dies wünscht, können diese Informationen auch an das ECDC übermittelt werden. In Artikel 23 wird der Gemischte Ausschuss zudem beauftragt, Handlungsanweisungen zum angemessenen Schutz der ausgetauschten sensiblen Daten durch spezifischen Beschluss festzulegen.

Artikel 24 hält fest, dass die Anhänge, die Anlagen und das Protokoll über das Schiedsgericht integrierender Bestandteil dieses Abkommens sind.

Artikel 25 und Anhang II über die Anwendung von Artikel 25 regeln die finanzielle Beteiligung der Schweiz an den vom Abkommen abgedeckten Agenturen und Informationssystemen sowie die entsprechenden Zahlungsmodalitäten. Diese Bestimmungen entsprechen im Wesentlichen den Bestimmungen über die finanzielle Beteiligung in den Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1.5.5.1). Insbesondere ist vorgesehen, dass die finanzielle Beteiligung der Schweiz aus einem operativen Beitrag und einer Teilnahmegebühr besteht. Die entsprechenden Beträge werden jährlich anhand eines Verteilungsschlüssels berechnet, der auf den Bruttoinlandprodukten der Schweiz und der EU beruht. Für das Gesundheitsabkommen gilt dies für den Beitrag der Schweiz zur Teilnahme am ECDC, einschliesslich des EWRS.

Artikel 26 legt das Verfahren für das Inkrafttreten fest. Da das Gesundheitsabkommen zum Weiterentwicklungsteil gehört, kann es unabhängig von den anderen in Kraft treten, vorausgesetzt die Instrumente des Stabilisierungsteils können ebenfalls in Kraft treten (s. Ziff. 1 und Ziff. 2.1.5.6).

Artikel 27 legt fest, dass jede Vertragspartei das Gesundheitsabkommen jederzeit kündigen kann, und welche Auswirkungen diese Kündigung auf die Rechte von Privatpersonen und Wirtschaftsakteuren hat.

2.13.6.1.4 Anhang I

In Anhang I sind die für die Schweiz geltenden EU-Rechtsakte aufgeführt: Verordnung (EU) 2022/2371⁷⁸⁷ zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren, dazugehörige delegierte Rechtsakte und Durchführungsverordnungen sowie Verordnung (EG) Nr. 851/2004⁷⁸⁸ zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten.

Wie im Änderungsprotokoll zum LuftVA (s. Ziff. 2.1.5.7) vorgesehen, sieht Anhang I vor, dass die Schweiz die gleichen Rechte und Pflichten wie die EU-Mitgliedstaaten gemäss den in Anhang I aufgeführten EU-Rechtsakten hat, sofern in den in diesem

⁷⁸⁶ SR 0.514.126.81

⁷⁸⁷ Verordnung (EU) 2022/2371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 26.

⁷⁸⁸ Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, geändert durch die Verordnung (EU) 2022/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November, ABl. L 314 vom 6.12.2022, S. 1.

Anhang festgelegten technischen Anpassungen keine abweichenden Regelungen getroffen werden, wie etwa, dass die Schweiz ohne Stimmrecht am *HSC* teilnimmt. Dieser Grundsatz gilt unter vollständiger Einhaltung der institutionellen Bestimmungen des Abkommens. Zudem sind technische Anpassungen der oben genannten Rechtsakte vorgesehen, um der besonderen Situation der Schweiz als Nichtmitgliedstaat der EU Rechnung zu tragen. Diese betreffen insbesondere die Frist für die Einreichung des ersten Berichts, den die Schweiz vorzulegen hat, den Umstand, dass die Schweiz ihre nationale Datenschutzgesetzgebung anwendet, oder auch, dass die Schweiz für die Erklärung eines öffentlichen Gesundheitsnotstands auf ihrem Hoheitsgebiet zuständig bleibt.

Die materiellen Verpflichtungen der Schweiz aufgrund der Verordnung (EU) 2022/3271 umfassen insbesondere: die Zusammenarbeit in den Gesundheitssicherheitsmechanismen, wie die Übermittlung epidemiologischer Daten; die Erstellung eines Berichts über die Planung und Umsetzung von Präventions-, Vorsorge- und Reaktionsmassnahmen auf nationaler Ebene; die Umsetzung von relevanten Präventions-, Vorsorge- und Reaktionsmassnahmen; sowie die Übermittlung von Warnmeldungen an das EWRS bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren. Dies betrifft in erster Linie schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren biologischen Ursprungs (wie übertragbare Krankheiten), aber das EWRS findet auch Anwendung bei schwerwiegenden Gesundheitsgefahren chemischen, umweltbedingten oder unbekannten Ursprungs, die ein erhebliches Risiko der Ausbreitung über die Staatsgrenzen hinaus bergen und eine Koordinierung auf europäischer Ebene zum Schutz der Bevölkerung erfordern können. Schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, die eine Warnmeldung an das EWRS rechtfertigen, müssen bestimmte Kriterien erfüllen. So müssen sie zum Beispiel eine erhebliche Morbidität oder Mortalität beim Menschen verursachen oder die nationalen Reaktionskapazitäten übersteigen. Die Kriterien sind in Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/3271 festgelegt.

Im Rahmen dieser Verordnung kann sich die Schweiz, wenn sie es wünscht, fallweise am gemeinsamen Beschaffungsverfahren nach Artikel 12 dieser Verordnung beteiligen. Ein solches Instrument kann für die Sicherheit der Versorgung mit medizinischen Gegenmassnahmen in der Schweiz nützlich sein. Die Schweiz behält jedoch die volle Verantwortung für die Entscheidung über Gesundheitsmassnahmen, die auf ihrem Hoheitsgebiet zur Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren zu treffen sind.

In Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 851/2004, geändert durch die Verordnung (EU) 2022/3270, sehen die technischen Anpassungen in Anhang I vor, dass sich die Schweiz in vollem Umfang am ECDC beteiligt. Dazu gehört auch die Einsitznahme im Verwaltungsrat und im Beirat sowie die Beteiligung an den vom Zentrum betriebenen Netzen. Wie in allen EU-Agenturen, an denen die Schweiz auf Grundlage eines Abkommens teilnimmt, hat sie jedoch kein Stimmrecht in den Gremien des Zentrums. Anhang I und die dazugehörige Anlage führen die Vorrechte und Befreiungen auf, welche die Schweiz dem ECDC und seinen Mitarbeitenden gewährt. Diese Regeln entsprechen denen, die für andere EU-Agenturen gelten, an denen sich die Schweiz beteiligt (s. Ziff. 2.1.5.7). Schliesslich wird in Anhang I festgelegt, dass Schweizer

Staatsangehörige beim ECDC beschäftigt werden können und dass die Entsendung von Schweizer Sachverständigen ans Zentrum ebenfalls möglich ist.

2.13.6.2 Protokoll EU4Health

Das Protokoll III zum EUPA regelt die Teilnahme der Schweiz am Programm «EU4Health» (2021–2027). Es umfasst fünf Artikel. Es präzisiert und ergänzt die für die Teilnahme der Schweiz am EU4Health-Programm spezifischen und nicht im EUPA geregelten Aspekte (s. Ziff. 2.8.6.1).

Artikel 1 definiert den Geltungsbereich des Protokolls EU4Health und präzisiert, dass die Schweiz nur Zugang zu dem Teil des Programms hat, der derzeit in den Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens fällt, nämlich die «Krisenvorsorge». Sollte der Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens in Zukunft ausgeweitet werden, hätte die Schweiz entsprechend Zugang zum Gesundheitsprogramm.

Artikel 2 regelt hauptsächlich die Dauer der Teilnahme der Schweiz am EU4Health-Programm und sieht vor, dass die Schweiz ab dem 1. Januar des auf das Inkrafttreten des Gesundheitsabkommens folgenden Jahres teilnehmen wird. Das bedeutet, dass das Protokoll EU4Health keine Wirkung entfaltet, wenn das Gesundheitsabkommen nach dem 31. Dezember 2026 in Kraft tritt. In diesem Fall würde die Schweiz nicht an diesem Programm teilnehmen und auch keinen finanziellen Beitrag leisten. Die Teilnahme an der nächsten Generation des EU-Gesundheitsprogramms muss in einem weiteren Protokoll gemäss den üblichen Entscheidungsprozessen ausgehandelt werden.

Artikel 3 präzisiert bestimmte Modalitäten und Bedingungen für die Teilnahme am EU4Health-Programm. So gilt, dass in der Schweiz niedergelassene Rechtsträger zu den gleichen Bedingungen an Massnahmen im Rahmen des Programms teilnehmen können wie Rechtsträger in der EU.

Artikel 4 besagt, dass Artikel 8 EUPA (Programme und Tätigkeiten, für die ein Anpassungsmechanismus für den operativen Beitrag gilt) nicht auf dieses Protokoll anwendbar ist, da das EU4Health-Programm über keinen Anpassungsmechanismus verfügt.

Artikel 5 ist in allen Protokollen zum EUPA enthalten. Unter dem Titel «Schlussbestimmungen» ist darin festgehalten, dass die Protokolle so lange in Kraft bleiben, wie es für den Abschluss aller laufenden Projekte, aber auch sämtlicher für den Schutz der finanziellen Interessen der EU erforderlichen Massnahmen und sämtlicher finanzieller Verpflichtungen aus der Umsetzung dieses Protokolls erforderlich ist.

2.13.7 Grundzüge der Umsetzung

2.13.7.1 Umsetzungsgesetzgebung

2.13.7.1.1 Gesundheitsabkommen

Das Gesundheitsabkommen bietet der Schweiz hauptsächlich die Möglichkeit, sich an den Gesundheitssicherheitsmechanismen und am ECDC zu beteiligen. Es steht im

Einklang mit dem einschlägigen nationalen Recht, und es sind keine Anpassungen auf Gesetzesstufe vorgesehen. Es fällt in erster Linie in den Geltungsbereich des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012⁷⁸⁹ (EpG), das die Früherkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten in der Schweiz zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung regelt. Mit dem aktuell geltenden EpG und der laufenden Teilrevision sind die epidemiologischen Überwachungssysteme der Schweiz mit dem einschlägigen EU-Recht kompatibel.

Neben übertragbaren Krankheiten ist das Gesundheitsabkommen auch auf andere schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen anwendbar. Die Durchführungsbefugnisse bei anderen schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen sind in spezifischen Gesetzen geregelt: Bedrohungen durch übertragbare Tierseuchen sind im Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966⁷⁹⁰ (TSG) und solche durch ionisierende Strahlung im Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991⁷⁹¹ (StSG, v. a. Art. 17 ff.) geregelt, während die Umweltschutzgesetzgebung und insbesondere die Verordnung vom 27. Februar 1991⁷⁹² über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StfV, s. namentlich Art. 12 Abs. 2) bei toxischen Ereignissen oder anderen chemischen Vorfällen zur Anwendung kommen.

Die Umsetzung des Abkommens erfordert jedoch Anpassungen auf Verordnungsebene:

a) Gemäss Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/2371 müssen die Mitgliedstaaten zum Zwecke der Frühwarnung und Reaktion die Behörden benennen, die auf nationaler Ebene für die Übermittlung von Warnmeldungen an das EWRS zuständig sind. Um eine einheitliche Übermittlung der Warnmeldungen und deren Weiterverfolgung zu gewährleisten, soll diese Funktion vom BAG übernommen werden. Dies wird nach Abschluss der innerstaatlichen Genehmigung in der Epidemienverordnung vom 29. April 2015⁷⁹³ (EpV) zu regeln sein. Das BAG ist auch die für die Umsetzung des Gesundheitsabkommens zuständige Behörde. Ausserdem ist das BAG die für übertragbare Krankheiten zuständige Behörde, bei der Gefahren für die öffentliche Gesundheit gemeldet werden müssen (s. Art. 12 EpG). Dasselbe gilt für den Strahlenschutz, der ebenfalls in der Zuständigkeit des BAG liegt (s. Art. 137 Strahlenschutzverordnung vom 26 April 2017⁷⁹⁴). Weitere Bundesstellen sind für bestimmte andere Bedrohungen zuständig. Das BLV ist die für Tierseuchen zuständige Behörde (Art. 57 TSG). Bei toxischen Ereignissen oder anderen chemischen Vorfällen bezeichnen die Kantone eine zentrale Stelle, welche die Meldung von Störfällen unverzüglich an die Alarmstelle NAZ (ASNAZ) bei der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) weiterleitet (s. Art. 12 Abs. 2, StfV). Die NAZ ist die Einsatzorganisation des Bundes bei Industrieunfällen. Wenn sich Industrieunfälle oder Störfälle mit erheblichen Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus ereignen, meldet die NAZ diese über das System zur Meldung von Industrieunfällen gemäss dem entsprechenden *UN/ECE-*

⁷⁸⁹ SR 818.101

⁷⁹⁰ SR 916.40

⁷⁹¹ SR 814.50

⁷⁹² SR 814.012

⁷⁹³ SR 818.101.1

⁷⁹⁴ SR 814.501

Übereinkommen an die Nachbarländer⁷⁹⁵. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes hat die NAZ Informations- und Warnaufgaben bei Gefährdung durch erhöhte Radioaktivität (Art. 7 Verordnung vom 11. November 2020⁷⁹⁶ über den Bevölkerungsschutz, BevSV), durch chemische Stoffe (Art. 8 BevSV), aus dem Weltraum (Art. 9 BevSV) und weiteren Gefährdungen (Art. 10 BevSV), insbesondere durch ein bevölkerungsschutzrelevantes Ereignis von nationaler Tragweite. Die Koordination zwischen den zuständigen Bundesstellen wird gewährleistet, um sicherzustellen, dass das BAG die relevanten Warnmeldungen an das EWRS weiterleiten kann. Diese Koordination wird im Rahmen des Ausführungsrechts der jeweiligen Bundesgesetze geregelt. Ergänzend sollen Vereinbarungen zwischen dem BAG und den zuständigen Behörden, die Gesundheitsgefährdungen überwachen und melden müssen, die Grundsätze der Zusammenarbeit präzisieren.

Für umweltbedingte schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, welche die Kriterien der Verordnung (EU) 2022/2371 erfüllen und nicht in den Geltungsbereich der bei toxischen Ereignissen oder anderen chemischen Vorfällen anwendbaren StFV fallen, besteht keine Pflicht zur Meldung an eine Bundesbehörde. Die Kantone haben jedoch bereits die Möglichkeit, die NAZ über eine Warnmeldung bei einem weitreichenden Schadensereignis (Störfall), einer Katastrophe oder einer Notlage zu informieren. Um jedoch eine Pflicht der Kantone zur Meldung an die NAZ vorzusehen, könnte im Rahmen einer ordentlichen Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019⁷⁹⁷ (BZG) eine entsprechende Änderung aufgenommen werden. Damit könnten schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen umweltbedingten oder unbekannten Ursprungs erfasst werden, die nicht von einer der oben genannten Bestimmungen abgedeckt sind. Dies stellt sicher, dass insbesondere in Zukunft keine Lücken bei den Meldepflichten der Kantone bestehen. Derzeit sind keine plausiblen Situationen erkennbar, die nicht durch die bestehenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts abgedeckt wären. Eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundesbehörden und den Kantonen wäre wünschenswert, um den Informationsfluss zu solchen schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen zu erleichtern und damit dem BAG die relevanten Informationen zur Weiterleitung an das EWRS zur Verfügung zu stellen.

b) Weitere Anpassungen betreffen die Verordnung des EDI vom 1. Dezember 2015⁷⁹⁸ über die Meldung von Beobachtungen übertragbarer Krankheiten des Menschen (VMüK). Diese Verordnung legt auf nationaler Ebene fest, welche Krankheiten und Erreger von Gesundheitsfachpersonen und Laboratorien den Behörden gemeldet werden müssen, um eine einheitliche und systematische Überwachung sicherzustellen. Es handelt sich bei den Anpassungen nicht um grundlegende Änderungen, sondern um präzisierende Anpassungen. Voraussichtlich müssen zusätzliche übertragbare Krankheiten des Menschen, die heute in der Schweiz – im Gegensatz zur EU – noch nicht meldepflichtig sind, der Meldepflicht unterstellt werden. Damit soll sichergestellt

⁷⁹⁵ SR 0.814.04

⁷⁹⁶ SR 520.12

⁷⁹⁷ SR 520.1

⁷⁹⁸ SR 818.101.126

werden, dass die meldepflichtigen Krankheitserreger mit den Vorgaben auf EU-Ebene und insbesondere mit den Empfehlungen des ECDC übereinstimmen. Zudem müssen teilweise die Meldekriterien (klinische und epidemiologische Definitionen) angepasst werden. Diese Meldekriterien sind in einem Leitfaden des BAG aufgeführt und haben keinen rechtsetzenden Charakter. Die Schweiz orientiert sich bereits heute an internationalen Standards (Weltgesundheitsorganisation WHO, ECDC sowie anderen international anerkannten Instituten wie dem deutschen Robert Koch Institut), um die Vergleichbarkeit und Effizienz ihrer epidemiologischen Überwachung sicherzustellen.

2.13.7.1.2 Protokoll EU4Health

Das Protokoll EU4Health regelt die Beteiligung der Schweiz am Mehrjahresprogramm der EU im Gesundheitsbereich « EU4Health » (2021–2027). Es sind keine Anpassungen auf Gesetzesstufe vorgesehen.

2.13.7.2 Umsetzungsfragen

Zur Umsetzung des Gesundheitsabkommens und der Anpassungen auf Verordnungsebene bedarf es im Vollzug keiner grundlegenden Änderungen. Die Zuständigkeiten im Vollzug bleiben dieselben wie auch im Rahmen des Vollzugs des Epidemien- und Infektionsschutzgesetzes oder anderer betroffener Bundesgesetze, insbesondere des Strahlenschutzgesetzes, des Umweltschutzgesetzes, des Tierseuchengesetzes oder des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes.

Die Übermittlung von Warnmeldungen an das EWRS erfolgt durch das BAG. Durch eine Abstimmung zwischen den Bundesbehörden wird sichergestellt, dass das BAG über relevante Warnmeldungen informiert wird (s. Ziff. 2.13.7.1.1).

Durch allfällige Anpassungen der VMüK wird es gezielte Anpassungen inhaltlicher und operativer Art geben, wie beispielsweise die Anpassung des Leitfadens des BAG zur Meldepflicht übertragbarer Krankheiten und Erreger. Dieser Leitfaden dient als praxisnahe Orientierungshilfe für Fachpersonen im Gesundheitswesen, indem wichtige Informationen zu Meldekriterien, -fristen und -wegen sowie die Falldefinitionen bereitgestellt werden. Es handelt sich hierbei um gezielte, präzisierende Anpassungen, die sich in das bestehende System einfügen und zur weiteren Harmonisierung mit internationalen Standards beitragen. Solche Anpassungen folgen etablierten Abläufen und werden regelmässig vorgenommen, beispielsweise bei der Aufnahme neuer Krankheitserreger. Weitere Anpassungen operativer Art ergeben sich in der Folge auch bei den Meldeformularen und Meldesystemen, mit denen Ärztinnen und Ärzte, Spitäler und Laboratorien ihre Befunde übermitteln, sowie in den Datenbanken, welche die gemeldeten Informationen erfassen. Des Weiteren werden die Analysetools angepasst werden, mit denen die Daten ausgewertet werden. Ebenfalls werden abhängig von den Anpassungen, die gemacht werden, Verträge mit Referenzzentren (spezialisierte Labore für Infektionskrankheiten) auf ihren Inhalt geprüft und ggf. überarbeitet werden.

Neben dem in der VMüK geregelten obligatorischen Meldesystem existieren in der Schweiz weitere Systeme zur Überwachung von Antibiotikaresistenzen und therapie-

assoziierten Infektionen. Diese Systeme orientieren sich bereits an den auf europäischer Ebene festgelegten Spezifikationen. Es wird jedoch voraussichtlich erforderlich sein, die Überwachungssysteme punktuell anzupassen, was im Rahmen der üblichen Weiterentwicklung dieser Systeme gewährleistet werden kann.

2.13.7.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Wie in den vorangehenden Ziffern erläutert, stärkt eine engere, dauerhafte Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Gesundheitssicherheit den Schutz der Schweizer Bevölkerung. Durch den Einsitz in den relevanten EU-Gremien sowie im ECDC wird die frühzeitige Erkennung und Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen in der Schweiz optimiert. Bei einem Krankheitsausbruch in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der EU oder des EWR werden die zuständigen Dienste in der Schweiz rascher informiert sein, sie werden über mehr Informationen zu den epidemiologischen Entwicklungen verfügen, und sie werden auf eine breitere Expertise zurückgreifen können, um geeignete Schritte einzuleiten. Das Abkommen erhöht so die Sicherheit, Effizienz und Geschwindigkeit bei der Früherkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten.

Bei den rechtlichen und vollzugstechnischen Anpassungen handelt es sich hauptsächlich um präzisierende Massnahmen, ohne dass grundlegende strukturelle Änderungen im bestehenden nationalen System erforderlich sind. Eine Harmonisierung der Überwachungssysteme und Falldefinitionen mit EU-Standards ist notwendig. Zudem ist das Abkommen mit laufenden Gesetzgebungsprozessen und Projekten auf nationaler Ebene im Einklang, darunter mit der Teilrevision des EpG sowie mit relevanten Projekten von «DigiSanté», wie etwa der Stärkung der digitalen Prozesse bei der Meldung übertragbarer Krankheiten. Der finanzielle Beitrag für die Teilnahme am ECDC und am EWRS sowie die erforderlichen personellen Ressourcen für die Umsetzung und Betreuung des Abkommens müssen berücksichtigt werden (s. Ziff. 2.13.8.1).

Im Vergleich zum erwarteten Nutzen – wie den optimierten Datenflüssen und einer stärkeren Krisenbewältigungskapazität – ist der Anpassungsbedarf für die Umsetzung in einem vertretbaren Verhältnis. Die Investition in die Stärkung der Strukturen für die Krisenvorbeugung und eine effiziente Krisenbewältigung trägt massgeblich dazu bei, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen von Gesundheitskrisen zu minimieren. Ohne formalisierte Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Gesundheitssicherheit hat die Schweiz weiterhin keinen gesicherten Zugang zu den relevanten EU-Mechanismen für die Krisenvorbeugung und -bewältigung und zu zeitnahen Informationen über epidemiologische Entwicklungen in Europa. Die Zusammenarbeit mit der EU kann ohne Abkommen nur ad-hoc und auf grosse Krisensituationen beschränkt erfolgen – und bleibt damit abhängig vom Wohlwollen der EU, wie es während der Covid-19-Pandemie der Fall war. Zudem wäre eine Zusammenarbeit zur Vorbereitung auf Gesundheitskrisen sowie deren Früherkennung nicht möglich. Ohne ein bilaterales Abkommen kann die Schweiz bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen nicht auf einen direkten, standardisierten Zugang zu raschen und ausführlichen Informationen in ihrem direkten geographischen Umfeld zählen.

2.13.8 Auswirkungen des Paketelements

2.13.8.1 Auswirkungen auf den Bund

2.13.8.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung des Gesundheitsabkommens bedeutet für den Bund zusätzliche Ausgaben von rund 5 Millionen Franken pro Jahr (ohne Eigenaufwand). Diese Kosten stehen in Zusammenhang mit der Beteiligung der Schweiz am ECDC. Gemäss Artikel 25 des Gesundheitsabkommens ist ein jährlicher finanzieller Beitrag zu leisten, der auch die Nutzung von Plattformen wie dem EWRS abdeckt.

Die ersten Zahlungen erfolgen ab dem Inkrafttreten des Gesundheitsabkommens. Die Beträge liegen unter dem Gesamtkostendach von 50 Millionen Franken pro Jahr, das im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 festgelegt wurde.

Die finanziellen Auswirkungen werden auf Grundlage des aktuellen Budgets des ECDC geschätzt, also im Kontext einer normalen Situation und nicht einer schwerwiegenden Gesundheitslage wie einer Pandemie. In einem solchen Fall kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Budget des ECDC erhöht wird, was aufgrund des im Abkommen vorgesehenen Berechnungsschlüssels für den finanziellen Beitrag der Schweiz zu einer proportional vergleichbaren Erhöhung des Beitrags der Schweiz führen würde. Die hier aufgeführten Kosten beinhalten auch keine allfälligen Kosten für die Beteiligung der Schweiz an einem gemeinsamen Beschaffungsverfahren für medizinische Gegenmassnahmen, über die der Bundesrat von Fall zu Fall entscheiden müsste.

Wie in den Erläuterungen zum Protokoll EU4Health unter Ziffer 2.13.6.2 festgehalten, wird dieses Protokoll zunächst keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund haben, da das aktuelle EU4Health-Programm im Jahr 2027 ausläuft und es unwahrscheinlich ist, dass das Gesundheitsabkommen bis zum 31. Dezember 2026 in Kraft tritt. Über eine Beteiligung der Schweiz am nächsten EU-Gesundheitsprogramm (2028–2034), die ab 2028 zusätzliche Kosten von schätzungsweise rund 20 Millionen Franken pro Jahr verursachen würde, wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden. Die nachfolgend genannten Zahlen beziehen sich daher ausschliesslich auf das Gesundheitsabkommen.

Diesen Kosten steht neben dem praktischen Nutzen auch ein finanzieller Nutzen gegenüber, den das Gesundheitsabkommen mit sich bringt. Ohne das Abkommen dürfte die Pandemiebewältigung im Falle einer zukünftigen Pandemie voraussichtlich höhere Kosten verursachen, unter anderem, weil die Schweiz weniger schnell an die notwendigen Informationen zur Ausbreitung von Erregern gelangen würde.

2.13.8.1.2 Auswirkungen auf den Eigenaufwand und das Personal

Die Umsetzung des Gesundheitsabkommens führt beim BAG zu einem erheblichen Mehraufwand. Es handelt sich um das erste Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, das in die Zuständigkeit des BAG fällt, weshalb eine geeignete Organisationsstruktur geschaffen werden muss. Eine solche Struktur ist notwendig, um die Möglichkeiten des Abkommens zur Stärkung des Schutzes der Schweizer Bevölkerung

und zur Wahrung der Interessen der Schweiz voll ausschöpfen zu können. Das Abkommen beinhaltet zudem eine verstärkte Überwachung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen zum Schutz der Schweizer Bevölkerung sowie Massnahmen zur Verhinderung schwerwiegender Gesundheitskrisen. Der zusätzliche Eigenaufwand des BAG wird nach der Anfangsphase zur Anpassung der digitalen Überwachungssysteme (voraussichtlich ab dem dritten Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens) insgesamt auf 3 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Der Personalbedarf wird auf 11,8 Vollzeitäquivalente (VZÄ) pro Jahr (2,12 Millionen Franken) geschätzt. Hinzu kommen Sach- und Betriebsausgaben von 400 000 Franken pro Jahr sowie Betriebs- und Wartungskosten von schätzungsweise 500 000 Franken pro Jahr für die nationalen digitalen Melde- und Überwachungsplattformen. Für die Phase vor Inkrafttreten des Gesundheitsabkommens benötigt das BAG 2 VZÄ (360 000 Franken), um die erforderliche Organisationsstruktur amtsintern aufzubauen und vorbereitende Massnahmen zur Umsetzung des Abkommens treffen zu können, insbesondere im Zusammenhang mit der Meldung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren an die EU-Mechanismen und im Rahmen der institutionellen Bestimmungen.

In der Anfangsphase, also in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens, kommen zum zusätzlichen Eigenaufwand des BAG von schätzungsweise 3 Millionen Franken für die Umsetzung des Gesundheitsabkommens zusätzliche Anfangskosten von 860 000 Franken für die Anpassung der digitalen Systeme (500 000 Franken für die Entwicklung der Plattformen und 360 000 Franken für 2 VZÄ) hinzu. Synergien mit dem Programm «DigiSanté», insbesondere mit dem Projekt «NASURE» («National Surveillance and Response»: eine neue, vom BAG betriebene nationale Plattform zur Überwachung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten), können genutzt werden, um den Mehraufwand so gering wie möglich zu halten. Diese zusätzlichen Anfangskosten sind darauf zurückzuführen, dass die nationalen Überwachungssysteme angepasst werden müssen, um die epidemiologische Überwachung zusätzlicher Krankheitserreger sicherzustellen, wie sie durch die EU-Gesetzgebung im Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens vorgesehen ist. Der zusätzliche Eigenaufwand des BAG in der Anfangsphase wird daher für die ersten beiden Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens auf insgesamt 3,9 Millionen Franken geschätzt.

Der Personalbedarf (11,8 VZÄ) betrifft folgende Bereiche:

- *Umsetzung und allgemeine Überwachung des Abkommens: 2 VZÄ (360 000 Franken).* Dies umfasst insbesondere die Umsetzung von Artikel 18, Vorbereitungsarbeiten und Teilnahme am Gemischten Ausschuss des Gesundheitsabkommens (Art. 19) und am Gemischten Ausschuss des EUPA (Art. 16 EUPA), Interessenvertretung in den relevanten Ausschüssen und Gremien, Zusammenarbeit mit den betroffenen nationalen Stakeholdern und Verfolgung der für das Abkommen relevanten Entwicklungen der EU-Gesetzgebung im Bereich Gesundheit (Art. 21) sowie Sicherstellung der Kohärenz und Synergien mit dem EUPA in gesundheitsrelevanten Belangen.

-
- *EU-Recht und Landesrecht: 2,3 VZÄ (414 000 Franken).* Das Abkommen umfasst die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung des einschlägigen EU-Rechts in den dafür vorgesehenen Ausschüssen und Gremien (Art. 5 Mitspracherecht), die Sicherstellung des Prozesses zur dynamischen Übernahme von EU-Recht (Art. 6 Integration von Rechtsakten) und die Verfolgung der für das Abkommen relevanten Entwicklungen des Gesundheitsrechts in der EU (Art. 21). Ausserdem muss die Angleichung des Landesrechts sichergestellt und die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens überwacht werden, um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, und bei Bedarf müssen allenfalls Stellungnahmen in Vorabentscheidungsverfahren und gegebenenfalls in Streitbeilegungsverfahren vorbereitet werden.
 - *Gesundheitssicherheitsmechanismen – Teilnahme an verschiedenen Gremien, Sitzungen und Aktivitäten im Bereich der Gesundheitssicherheit: 3 VZÄ (540 000 Franken).* Das Abkommen umfasst die Teilnahme an Gremien, Sitzungen oder anderen Aktivitäten, die im Geltungsbereich des Abkommens liegen, wie beispielsweise Lenkungsorgane des HSC, Arbeitsgruppen und Fachstellen zu spezifischen Themen sowie Kontakte zur weiteren Gesundheitssicherheitsarchitektur der EU. Dies beinhaltet auch verschiedene Arbeiten zur Verstärkung des nationalen Präventions- und Vorsorgeplans sowie die Koordination mit den Akteuren auf Bundes- und Kantonebene. Da die Schweiz bei der Festlegung von Massnahmen auf ihrem Hoheitsgebiet weiterhin eigenständig bleibt, sind damit zusätzliche Aufgaben verbunden.
 - *Beteiligung der Schweiz am ECDC: 4,5 VZÄ (810 000 Franken).* Das Abkommen beinhaltet die Mitwirkung in den Gouvernanzgremien des ECDC (Budget, Monitoring, Genehmigung der Arbeitsprogramme) sowie in den technischen Arbeitsgruppen für die Ausarbeitung von Leitlinien, die Risikoanalyse und Forschungsprojekte, die Vertretung im Beratenden Forum des ECDC und die Beteiligung an den Frühwarnnetzen/-plattformen der EU (EWRS, EpiPulse). Die Überwachungs- und Frühwarnmechanismen umfassen insbesondere die Erhebung, Verarbeitung, Bewertung und Übermittlung von Warnmeldungen und epidemiologischen Daten an die EU in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen und kantonalen Behörden. Die Umsetzung des Abkommens bedeutet für das BAG einen zusätzlichen Überwachungsaufwand, insbesondere aufgrund der grösseren Anzahl meldepflichtiger Krankheitserreger sowie der Pflicht zur Meldung an die europäischen Mechanismen zur Überwachung von Spitalinfektionen und Antibiotikaresistenzen (EARS-Net). Darüber hinaus muss die Schweiz weiterhin Massnahmen im Zusammenhang mit Weiterentwicklungen des von ihr übernommenen EU-Rechts treffen. Neben der Stärkung der Fachkompetenz und der Verbesserung der Informationslage durch die Zusammenarbeit mit der EU wird die Schweiz die Überwachung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen auf ihrem Hoheitsgebiet weiterhin eigenständig gewährleisten. Die Umsetzung des Abkommens bringt daher zusätzliche Aufgaben mit sich.

Eine interne Kompensation ist für das BAG ohne Verzicht auf andere Aufgaben nicht möglich. Da es sich um das erste Abkommen mit der EU im Gesundheitsbereich handelt, existieren derzeit keine entsprechenden internen Strukturen, was die Nutzung möglicher Synergien erschwert. Ausserdem musste das BAG bereits in den letzten zehn Jahren in verschiedenen Bereichen neue Aufgaben im Umfang von insgesamt 16,5 Millionen Franken übernehmen und intern kompensieren. Daher kann das BAG die Verpflichtungen aus dem Gesundheitsabkommen nicht erfüllen, ohne auf andere Bereiche seines Mandats zu verzichten, die wesentlich zur Stärkung der öffentlichen Gesundheit in der Schweiz beitragen. Dazu gehören auch Aufhebungen oder Änderungen von Gesetzen.

Im Zusammenhang mit den oben genannten Aufgaben werden auch zusätzliche Sach- und Betriebsausgaben anfallen. Diese werden auf insgesamt 400 000 Franken pro Jahr geschätzt. Dazu gehören insbesondere Kosten für die Teilnahme an den im Abkommen vorgesehenen Gremien und Aktivitäten, wie beispielsweise der Besuch des ECDC zur Unterstützung der nationalen Behörden bei der Vorbereitung der Präventions-, Vorsorge- und Reaktionsplanung (50 000 Franken), Kosten für die Entsendung von Personal (270 000 Franken) sowie Ausgaben für allfällige externe Mandate für Regulierungsfolgenabschätzungen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Abkommens und der dynamischen Übernahme von EU-Recht (80 000 Franken). Darüber hinaus werden die jährlichen Kosten für den Betrieb der IT-Systeme zur Überwachung der neuen Krankheitserreger auf 500 000 Franken geschätzt (bei Gesamtkosten von rund 13 Millionen Franken für den aktuellen Betrieb dieser Systeme).

Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

2.13.8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Umsetzung des Gesundheitsabkommens erfordert eine Ausweitung des nationalen Systems zur Überwachung übertragbarer Krankheiten auf weitere Krankheitserreger, um den Anforderungen des Gesundheitsabkommens gerecht zu werden. Dies dürfte auch einen gewissen Mehraufwand für die Kantone bedeuten. Konkret geht es um die Folgen der Anpassung der VMüK betreffend die Aufnahme von zusätzlichen Krankheitserregern sowie der Anpassung der Meldekriterien. Es braucht einen anfänglichen Arbeitsaufwand, um die bestehenden Verfahren an die neuen Pflichten anzupassen, aber auch einen zusätzlichen operativen Aufwand im Rahmen der Vollzugsaufgaben für diese zusätzlichen Krankheitserreger. Die Umsetzung des Programms «DigiSanté» und insbesondere des Projekts «NASURE» (National Surveillance and Response), dürfte die Bemühungen in diesem Bereich jedoch unterstützen, da das Programm bereits der Digitalisierung und der Anwendung internationaler Standards für den Datenaustausch Rechnung trägt, um den Mehraufwand für den automatisierten Datenaustausch möglichst gering zu halten.

Die neuen Aufgaben tragen zu einem verstärkten Schutz der Bevölkerung in der Schweiz bei.

2.13.8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Gesundheitsabkommen hat keine direkten oder quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Schweiz. Durch einen besseren Schutz der Schweizer Bevölkerung vor schweren Gesundheitskrisen und eine verstärkte Prävention solcher Krisen wird die Beteiligung der Schweiz an den Gesundheitssicherheitsmechanismen und am ECDC jedoch dazu beitragen, die sehr hohen Kosten solcher Krisen für die Gesellschaft und die Wirtschaft insgesamt zu senken.

2.13.8.3.1 Auswirkungen auf Leistungserbringer

Die Umsetzung des Gesundheitsabkommens erfordert insbesondere eine Ausweitung des nationalen Systems zur Überwachung übertragbarer Krankheiten auf weitere Krankheitserreger, um den Anforderungen des Gesundheitsabkommens gerecht zu werden. Dies dürfte auch einen gewissen Mehraufwand für bestimmte Leistungserbringer wie Laboratorien, Spitäler und Arztpraxen bedeuten, vor allem in der Anfangsphase der Umsetzung der neuen Regelung, in der die aktuellen Prozesse und Systeme angepasst werden müssen. Die Überwachung zusätzlicher Krankheitserreger bedeutet auch zusätzliche Aufgaben für die Diagnostik und die Meldung der Laborbefunde und klinischen Befunde zu diesen zusätzlichen Krankheitserregern an die Gesundheitsbehörden. Die operative Mehrbelastung sollte jedoch durch die laufenden Digitalisierungsarbeiten, insbesondere durch das Projekt «NASURE», beschränkt sein (s. Ziff. 2.13.8.2).

2.13.8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das Gesundheitsabkommen hat positive Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt. Die Beteiligung an den Gesundheitssicherheitsmechanismen und am ECDC ermöglicht einen besseren Schutz der Schweizer Bevölkerung dank höherer Kapazitäten zur Vorbereitung und Reaktion auf schwerwiegende Gesundheitskrisen sowie zur Prävention solcher Krisen.

2.13.8.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Gesundheitsabkommen hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt.

2.13.9 Rechtliche Aspekte des Paketelements

Dieses Kapitel konzentriert sich auf das Gesundheitsabkommen. Da das Protokoll EU4Health zum EUPA gehört, wird es in dessen Rahmen behandelt (s. Ziff. 2.8.10).

2.13.9.1 Verfassungsmässigkeit des Abkommens

Das Gesundheitsabkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach auswärtige Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Artikel 184 Absatz 2 BV erteilt dem Bundesrat die Kompetenz zur Unterzeichnung und Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV obliegt die Genehmigung dieser Verträge der Bundesversammlung, soweit sie nicht der Bundesrat aufgrund von Gesetz oder

völkerrechtlichem Vertrag selbstständig abschliessen kann (Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002⁷⁹⁹ [ParlG] und Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁸⁰⁰, [RVOG]). Das Gesundheitsabkommen ist kein völkerrechtlicher Vertrag, zu dessen selbstständigem Abschluss der Bundesrat durch ein Gesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag ermächtigt ist. Es handelt sich auch nicht um einen Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Das Gesundheitsabkommen muss daher der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden.

2.13.9.2 Verfassungsmässigkeit der Umsetzungsgesetzgebung

Es sind weder eine Umsetzungsgesetzgebung noch Begleitmassnahmen vorgesehen.

2.13.9.3 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Gesundheitsabkommen ist mit den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, insbesondere mit denjenigen aus den Internationalen Gesundheitsvorschriften vom 23. Mai 2005⁸⁰¹, dem Internationalen Abkommen vom 10. Februar 1937⁸⁰² über Leichenbeförderung, dem europäischen Übereinkommen vom 26. Oktober 1973⁸⁰³ über die Leichenbeförderung und dem Abkommen mit Frankreich vom 28. Juni 2010 über den Informationsaustausch im Bereich Grippepandemie und Gesundheitsrisiken (nicht publiziert).

2.13.9.4 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen. Das Gesundheitsabkommen enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Insbesondere die institutionellen Bestimmungen, einschliesslich der dynamischen Übernahme von EU-Recht, sind als wichtige rechtsetzende Bestimmungen zu bezeichnen.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Gesundheitsabkommens untersteht deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

⁷⁹⁹ SR 171.10

⁸⁰⁰ SR 172.010

⁸⁰¹ SR 0.818.103

⁸⁰² SR 0.818.61

⁸⁰³ SR 0.818.62

2.13.9.5 Vorläufige Anwendung

Eine vorläufige Anwendung des Gesundheitsabkommens ist nicht vorgesehen.

2.13.9.6 Besondere rechtliche Aspekte zum Umsetzungserlass

Es sind keine besonderen rechtlichen Aspekte zu erwähnen.

2.13.9.7 Datenschutz

In Anhang I sehen die technischen Anpassungen der in das Gesundheitsabkommen aufgenommenen EU-Rechtsakte vor, dass die Schweiz ihre nationale Datenschutzgesetzgebung anwendet, die ein angemessenes Schutzniveau im Sinne der geltenden EU-Gesetzgebung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr gewährleistet. Da die EU der Auffassung ist, dass die einschlägigen Gesetzgebungen der Schweiz und der EU einen gleichwertigen Schutz bieten, sind keine Umsetzungsmassnahmen erforderlich⁸⁰⁴. Die datenschutzrechtlichen Aspekte der institutionellen Bestimmungen im Gesundheitsabkommen entsprechen denjenigen in den Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.1.8.6.).

⁸⁰⁴ Entscheidung der Kommission vom 26. Juli 2000 gemäss der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des Schutzes personenbezogener Daten in der Schweiz ABl. L 215 vom 25.8.2000, S. 1) und Bericht der Kommission vom 15. Januar 2024 über die erste Überprüfung der Wirkungsweise der Angemessenheitsfeststellungen gemäss Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG, 15.1.2024, COM(2024) 7 final, S. 14–15.

2.14 Hochrangiger Dialog

2.14.1 Zusammenfassung

Die Schweiz unterhält mit der EU bisher keinen regelmässigen hochrangigen Austausch auf politischer Stufe, der es erlauben würde, eine Übersicht über die Gesamtbeziehungen zu gewinnen. Über solche regelmässigen hochrangigen Kontakte auf Präsidial- oder Ministerstufe verfügt die Schweiz mit zahlreichen anderen Partnern. Auf Fachebene pflegt die Schweiz mit der EU bereits heute einen regelmässigen Austausch zu den verschiedenen Bereichen der bilateralen Beziehungen. Dieser Austausch findet betreffend bestehende bilaterale Abkommen im Rahmen der durch diese Abkommen eingesetzten Gemischten Ausschüsse statt. Daneben gibt es zahlreiche weitere Austauschformate auf Fachebene wie den Dialog über Finanzmarktregulierung oder geographische und thematische Konsultationen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik. Um die bestehenden Gespräche in spezifischen Bereichen mit einer gesamtheitlichen, strategischen beziehungsweise politischen Perspektive zu ergänzen, soll ein hochrangiger Dialog eingerichtet werden.

Der hochrangige Dialog soll es ermöglichen, die Zusammenarbeit im Rahmen des Pakets Schweiz–EU, die Entwicklung der bilateralen Abkommen sowie die damit zusammenhängenden Opportunitäten und gemeinsamen Herausforderungen regelmässig auf politischer Stufe zu thematisieren. Die bestehenden fachspezifischen Dialoge und Konsultationen sowie auch die sektoriellen Gemischten Ausschüsse werden dabei nicht ersetzt.

In den Verhandlungen haben sich die Schweiz und die EU geeinigt, die Einrichtung des hochrangigen Dialogs in einer rechtlich unverbindlichen Erklärung festzuhalten. Deren Abschluss liegt gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV in der Kompetenz des Bundesrates (s. Ziff. 2.14.8). Der Dialog soll auf Ministerstufe stattfinden und gemeinsam vom Vorsteher des EDA sowie dem für die Beziehungen zur Schweiz zuständigen Kommissar der Europäischen Kommission geleitet werden. Die weitere Zusammensetzung der Delegation wird offengelassen, was seitens der Schweiz auch eine Teilnahme von weiteren Mitgliedern des Bundesrates, Expertinnen und Experten der Bundesverwaltung oder einer Vertretung der Kantone ermöglicht. Der Dialog soll jährlich stattfinden und abwechselnd in der Schweiz und in Brüssel abgehalten werden, zum ersten Mal innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU.

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik ist nicht Gegenstand des hochrangigen Dialogs, da hierfür auf Seiten der EU nicht die Kommission, sondern der Hohe Vertreter der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zuständig sind. In der Gemeinsamen Erklärung wurde festgehalten, dass die Frage nach einem politischen Dialog zwischen dem Hohen Vertreter und dem Vorsteher des EDA separat behandelt werden soll.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt.

2.14.2 Ausgangslage

Die Schweiz pflegt mit der EU bereits heute einen regelmässigen Austausch zu den verschiedenen Bereichen der bilateralen Beziehungen. Dieser findet vorwiegend im

Rahmen der Gemischten Ausschüsse statt, sofern es bestehende bilaterale Abkommen betrifft. Die Gemischten Ausschüsse treten in der Regel mindestens einmal pro Jahr zusammen und werden von Fachpersonen der Bundesverwaltung geführt.

Im Finanzbereich besteht mit dem Regulierungsdiallog ein strukturierter Austausch zwischen der Schweiz und der EU. Der Dialog konnte 2024 wiederaufgenommen werden, nachdem er seit 2017 unterbrochen gewesen war. Obwohl der Dialog nicht Gegenstand der Verhandlungen zum Paket war, hatte der Bundesrat eine rasche Wiederaufnahme im Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 als Ziel definiert.

Im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik finden ebenfalls regelmässige Austausche auf Fachebene statt. So führen etwa die einzelnen Abteilungen des EDA in unterschiedlicher Regelmässigkeit verschiedene geografische und thematische Konsultationen mit dem EAD. Gemeinsam mit dem VBS führt das EDA auch einen jährlichen Dialog über Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit dem EAD. Diesen Formaten übergeordnet sind die aussen- und sicherheitspolitischen Konsultationen auf Stufe Staatssekretär EDA – Generalsekretär EAD, welche grundsätzlich im Halbjahresrhythmus stattfinden.

Hingegen unterhält die Schweiz mit der EU bislang keinen übergeordneten regelmässigen hochrangigen Austausch auf politischer Stufe, der eine Gesamtschau und strategische Diskussion über die Gesamtbeziehungen erlauben würde. Mit zahlreichen Ländern, zu denen die Schweiz enge Beziehungen pflegt, existieren solche hochrangigen Austauschformate. Mit allen europäischen Staaten und insbesondere den Nachbarstaaten finden regelmässige Treffen auf allen politischen Ebenen statt. Für Österreich ist zusätzlich der traditionelle Antrittsbesuch der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten der Schweiz zu nennen. Während für die Treffen mit Deutschland, Frankreich und Liechtenstein keine formalisierte Vereinbarung besteht, hat die Schweiz mit Italien eine rechtlich unverbindliche gemeinsame Erklärung sowie mit Österreich ein rechtlich unverbindliches *Memorandum of Understanding* unterzeichnet.

Die EU unterhält ihrerseits diverse regelmässige hochrangige Kontaktformate mit Partnerländern. Je nach Ausgestaltung der Beziehungen sind diese unterschiedlich stark institutionalisiert. Im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ist das Gremium des EWR-Rates zu nennen, dessen Funktionsweise in Artikel 89 ff. des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum geregelt ist.⁸⁰⁵ Vertreten sind in der Regel die Aussenbeziehungsweise die Europaministerinnen oder -minister der drei dem EWR angehörenden EFTA-Staaten und des EU-Landes, welches gegenwärtig die EU-Ratspräsidentschaft innehat, sowie die Europäische Kommission und der EAD. Am Rande der Treffen des EWR-Rates findet zudem jeweils ein informeller politischer Dialog über aktuelle aussenpolitische Themen statt, an dem der EAD teilnimmt.

Mit dem Vereinigten Königreich finden auf der Grundlage von Artikel 7 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der

⁸⁰⁵ Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, Fassung gemäss ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3

Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits jährliche Treffen innerhalb des sogenannten Partnerschaftsrates statt.⁸⁰⁶ Dieser wird von einem Mitglied der Europäischen Kommission gemeinsam mit einer Vertreterin oder einem Vertreter des Vereinigten Königreichs auf Ministersebene geführt. Der ehemalige Hohe Vertreter der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, und der Aussenminister des Vereinigten Königreichs, David Lammy, sind im Oktober 2024 ausserdem übereingekommen, ab 2025 einen halbjährlichen ausserpolitischen Dialog auf Ministerstufe abzuhalten.

2.14.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Um die bestehenden Gespräche auf Fachebene mit einer gesamtheitlichen politischen Perspektive zu ergänzen und einen regelmässigen Gesprächsrahmen für die Gesamtbeziehungen Schweiz–EU zu schaffen, soll ein hochrangiger Dialog eingerichtet werden. Dieser soll es ermöglichen, die Entwicklung der bilateralen Beziehungen sowie gemeinsame Herausforderungen auf politischer Stufe zu thematisieren. Die bestehenden fachspezifischen Dialoge und Konsultationen sowie auch die sektoriellen Gemischten Ausschüsse werden dadurch nicht ersetzt.

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche wurde der hochrangige Dialog als strategisches Steuerungsinstrument besprochen, der zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission auf Ministerstufe stattfinden soll. Er soll eine Gesamtübersicht über die bilateralen Beziehungen ermöglichen, wie sie im *Common Understanding*⁸⁰⁷ vom 27. Oktober 2023 dargelegt worden sind. Dafür soll regelmässig ein koordinierter Überblick über die Arbeit der sektoriellen Gemischten Ausschüsse vorgenommen werden.

Bereits während der exploratorischen Gespräche wurde vereinbart, den Dialog betreffend die Aussen- und Sicherheitspolitik separat zu behandeln, da die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommission, sondern des Hohen Vertreters sowie des EAD liegt.

Im Schweizer Verhandlungsmandat vom 8. März 2024 wurde unter Punkt 5 erwähnt, dass ein hochrangiger Dialog auf Ministerstufe eingerichtet werden sollte.⁸⁰⁸ Das Vorhaben war im Rahmen der Konsultation zum Entwurf des Schweizer Verhandlungsmandats vom 15. Dezember 2023 ausschliesslich positiv bewertet worden (vgl. Bericht über die Ergebnisse der Konsultation zum Entwurf eines Verhandlungsmandats zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen⁸⁰⁹). Der Wirtschaftsdachverband economiesuisse hat die Einrichtung eines regelmässigen hochrangigen Dialogs als langjährige Forderung der Wirtschaft bezeichnet. Dieser sollte vor allem «politisch motivierte»

⁸⁰⁶ Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits, Fassung gemäss ABl. L 149 vom 30.4.2021, S. 10

⁸⁰⁷ Abrufbar unter: www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paketansatz Schweiz–EU.

⁸⁰⁸ Abrufbar unter: www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paketansatz Schweiz–EU.

⁸⁰⁹ Abrufbar unter: www.eda.admin.ch/europa > Bilateraler Weg > Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs > Paketansatz Schweiz–EU.

Probleme angehen. Auch der Schweizerische Gewerbeverband sowie der Arbeitnehmerdachverband Travail.Suisse haben das Vorhaben explizit befürwortet. Die Konferenz der Kantonsregierungen gab ihrer Hoffnung Ausdruck, dass ein solcher regelmässiger Dialog die Bedeutung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU widerspiegeln und zum gegenseitigen Verständnis beitragen würde. Die Kantonsregierungen forderten mit Verweis auf die Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik die Möglichkeit einer Teilnahme am Dialog.

Im Rahmen der Verhandlungen, die in der Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» stattgefunden haben, waren sich die Delegationen der Schweiz und der EU einig, dass die Einrichtung des hochrangigen Dialogs in einer rechtlich unverbindlichen Erklärung festgehalten werden soll. Der Inhalt der Erklärung war für beide Seiten grundsätzlich unbestritten. Die Diskussionen darüber gestalteten sich entsprechend kurz, und die Verhandlungsziele der Schweiz wurden vollumfänglich erreicht.

2.14.4 Vorverfahren

Es gab kein spezifisches Vorverfahren für die Verhandlungen zum hochrangigen Dialog. Das Parlament, die Konferenz der Kantonsregierungen, die Sozialpartner sowie Verbände und Organisationen hatten die Gelegenheit, im Rahmen der Konsultation zum Entwurf des Schweizer Verhandlungsmandats vom 15. Dezember 2023 Stellung zum Vorhaben zu nehmen.

2.14.5 Grundzüge des hochrangigen Dialogs

Die Einrichtung eines hochrangigen Dialogs wurde in einer Gemeinsamen Erklärung zwischen der Schweiz und der EU festgehalten.⁸¹⁰ Hierbei handelt es sich um ein rechtlich unverbindliches Instrument, dessen Gehalt ausschliesslich politischer Natur ist. Es ist in den Aussenbeziehungen üblich, für die Vereinbarung von politischen Konsultationen und Treffen auf solche rechtlich unverbindlichen Instrumente zurückzugreifen. Inhaltlich hält die Gemeinsame Erklärung die wesentlichen Elemente des hochrangigen Dialogs fest. Dazu gehören insbesondere der Vorsitz des hochrangigen Dialogs, dessen Zielsetzungen und Inhalte, die Häufigkeit der Treffen und die Durchführungsmodalitäten. Ausserdem wird eine Abgrenzung zu einem möglichen politischen Dialog über die Aussen- und Sicherheitspolitik zwischen der Schweiz und der EU vorgenommen.

2.14.6 Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen der Gemeinsamen Erklärung

Der Titel der Gemeinsamen Erklärung hält fest, dass der hochrangige Dialog auf das Paket Schweiz–EU sowie auf mögliche Weiterentwicklungen der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU fokussiert. Nicht Gegenstand des Dialogs sollen demnach davon abzugrenzende Politikbereiche wie etwa die Zusammenarbeit in der Aussen- und Sicherheitspolitik sein.

⁸¹⁰ Gemeinsame Erklärung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines hochrangigen Dialogs über das umfassende bilaterale Paket und die mögliche Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz

Der hochrangige Dialog soll vom Vorsteher des EDA sowie dem für die Beziehungen zur Schweiz zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission geleitet werden. Abgesehen davon macht die Erklärung keine weiteren Vorgaben über die Zusammensetzung der Delegationen auf Seiten der Schweiz und der EU. Beide Parteien haben hier einen entsprechenden Spielraum. Der Schweiz steht es somit frei, neben dem Vorsteher des EDA auch die Teilnahme von weiteren Bundesratsmitgliedern, Vertreterinnen und Vertretern der Kantone sowie Expertinnen und Experten der betroffenen Fachämter der Bundesverwaltung vorzusehen.

Die Erklärung hält fest, dass der hochrangige Dialog Themen von beiderseitigem Interesse diskutieren soll, insbesondere die sektorielle Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt der EU sowie Möglichkeiten zur Stärkung der Partnerschaft der Schweiz mit der EU. Weiter soll der hochrangige Dialog dazu dienen, regelmässig die Umsetzung des Pakets Schweiz–EU, die Arbeit der Gemischten Ausschüsse sowie die mögliche Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen zu evaluieren.

Der hochrangige Dialog soll jährlich durchgeführt werden. Die Durchführung soll abwechselnd in der Schweiz und in Brüssel erfolgen. Zum ersten Mal soll der Dialog innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU stattfinden. Bei dieser Gelegenheit sollen auch gemeinsam die weiteren Modalitäten zur Durchführung des Dialogs definiert werden.

Abschliessend ist in der Erklärung festgehalten, dass diese die Einrichtung eines politischen Dialogs über Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik zwischen dem Hohen Vertreter sowie dem Vorsteher des EDA nicht berührt. Die Frage eines solchen politischen Dialogs über die Aussen- und Sicherheitspolitik soll separat behandelt werden.

2.14.7 Auswirkungen des Paketelements

Für den Bund fallen durch die Einrichtung respektive die Durchführung des hochrangigen Dialogs mit der EU keine Mehrkosten an. Die Arbeiten zur Umsetzung des Dialogs können im Rahmen der bestehenden finanziellen wie auch personellen Ressourcen bewältigt werden. Es ist offensichtlich, dass keine weiteren Auswirkungen auf den Bund zu erwarten sind. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft.

Für die Kantone besteht die Möglichkeit, mittels einer Vertretung am hochrangigen Dialog teilzunehmen (s. Ziff. 2.14.6). Es ist offensichtlich, dass keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete zu erwarten sind. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft.

Für die Bereiche Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt ist offensichtlich, dass keine Auswirkungen zu erwarten sind. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft.

Der hochrangige Dialog mit der EU ist im ausserpolitischen Interesse der Schweiz. Ein regelmässiger Austausch auf Ministerebene zwischen der Schweiz und der EU stärkt die bilateralen Beziehungen und entspricht somit dem in der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 des Bundesrates definierten Ziel der Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU. Andere Bereiche der Aussenpolitik

werden durch die Einrichtung des hochrangigen Dialogs mit der EU nicht direkt tangiert.

2.14.8 Rechtliche Aspekte des Paketelements

Bei der Gemeinsamen Erklärung zur Einrichtung des hochrangigen Dialogs handelt es sich nicht um ein rechtlich verbindliches Instrument, sondern um eine Absichtserklärung politischer Natur. Deren Abschluss liegt in der Kompetenz des Bundesrates. Dies ergibt sich aus Artikel 184 Absatz 1 BV, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundesrates sind und er diese unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung besorgt. Auf dieser Grundlage ist die operative Führung der Aussenpolitik Sache des Bundesrates. Diese umfasst unter anderem die Zustimmung zu rechtlich nicht verbindlichen aussenpolitischen Instrumenten.

2.15 Zusammenarbeit der Parlamente

2.15.1 Zusammenfassung

Bei den Konsultationen zum Entwurf des Verhandlungsmandats für das Paket Schweiz–EU Anfang 2024 ersuchte die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) den Bundesrat, eine Regelung zur parlamentarischen Zusammenarbeit mit der EU anzustreben. Die Kommission war der Auffassung, dass ein solcher Austausch zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament, der in dieser institutionalisierten Form noch nicht besteht, dazu beitragen könne, die demokratische Verankerung der Abkommen Schweiz–EU zu stärken. Der Bundesrat nahm diese Forderung in sein Verhandlungsmandat auf.

Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat ein Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ausgehandelt. Mit diesem Protokoll soll zwischen der Schweiz und der EU ein Gemischter Parlamentarischer Ausschuss eingesetzt werden.

Der Gemischte Parlamentarische Ausschuss soll durch Dialog und Diskussion zu einem besseren Verständnis zwischen den Vertragsparteien über das umfassende bilaterale Paket und eine mögliche Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen beitragen. Im Rahmen seiner Befugnisse kann der Ausschuss insbesondere die Vertragsparteien um sachdienliche Informationen über die Durchführung der Abkommen, die Teil des Pakets Schweiz–EU sind, ersuchen. Er kann auch Empfehlungen an die Vertragsparteien, inklusive an den im Rahmen des Pakets eingerichteten hochrangigen Dialog Schweiz–EU, richten (s. Ziff. 2.14). Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Diskussionen beziehungsweise die allfälligen Empfehlungen des Ausschusses auf dessen Verlangen auch auf Rechtsakte beziehen können, die im Rahmen des EU-Rechtssetzungsprozesses erarbeitet werden und für das Paket Schweiz–EU relevant sind. Dies würde die Mitwirkung der Bundesversammlung in europäischen Angelegenheiten stärken (s. Ziff. 2.1.7.7).

Vor dem Abschluss der Verhandlungen mit der EU wurden die APK im November beziehungsweise Dezember 2024 gemäss Artikel 152 Absatz 3 ParlG⁸¹¹ zum Entwurf des Protokolls konsultiert. In ihren Stellungnahmen an den Bundesrat unterstützten beide den vorgelegten Entwurf.

Der Bundesrat erachtet das Verhandlungsmandat als vollständig erfüllt. Er beantragt, das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit im Rahmen eines besonderen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum unterliegt, zu genehmigen. Das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit schafft einen allgemeinen Rahmen für eine verstärkte parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament. Der Ausschuss wird die konkreten Modalitäten in Bezug auf seine Funktionsweise selbst festlegen, insbesondere durch die Verabschiedung einer Geschäftsordnung.

2.15.2 Ausgangslage

Die Bundesversammlung pflegt bereits heute Beziehungen mit dem Europäischen Parlament. Die diesbezüglichen Modalitäten sind in Artikel 3 VPiB festgelegt⁸¹². Für die Pflege der Beziehungen mit dem Europäischen Parlament ist die Delegation im parlamentarischen Ausschuss der EFTA (EFTA/EU-Delegation) zuständig. Die Präsidentinnen oder Präsidenten der APK und der EFTA/EU-Delegation haben das Recht, mit dem Europäischen Parlament Beziehungen zu pflegen.

Die Mitglieder der EFTA/EU-Delegation treffen die für die Beziehungen zur Schweiz zuständigen Mitglieder der Delegation des Europäischen Parlaments (DEEA) jährlich zu einem «interparlamentarischen Treffen». Diese Treffen dienen hauptsächlich dem Meinungsaustausch. Sie können zur Verabschiedung gemeinsamer Erklärungen der Vorsitzenden führen, wie zum Beispiel beim 41. Treffen am 7. Oktober 2022 in Rapperswil-Jona. Darüber hinaus sind die Mitglieder der EFTA/EU-Delegation eingeladen, an den Veranstaltungen der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) teilzunehmen, in der die Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente der EU sowie eine Delegation des Europäischen Parlaments vertreten sind.

Diese Formen des interparlamentarischen Austausches stellen kein geeignetes Format dar, um Mitglieder der eidgenössischen Räte und des Europäischen Parlaments auf institutionalisierte Weise zusammenzubringen, wie es beispielsweise der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) mit dem Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschuss (Art. 95 des EWR-Abkommens⁸¹³) oder das Vereinigte Königreich mit der Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung (Art. 11 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit mit der EU⁸¹⁴) kennen.

Bei den Konsultationen zum Entwurf des Verhandlungsmandats für das Paket Schweiz–EU Anfang 2024 ersuchte die APK-S den Bundesrat, eine Regelung zur parlamentarischen Zusammenarbeit mit der EU anzustreben. In ihrer Stellungnahme argumentierte die Kommission, dass für die Verankerung und Akzeptanz der bilateralen Verträge in der Schweiz deren demokratische Absicherung zentral sei und dass ein institutionalisierter Austausch zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament einen wichtigen Beitrag dazu leisten könne.

Der Bundesrat berücksichtigte diese Forderung bei der Verabschiedung seines endgültigen Verhandlungsmandats am 8. März 2024.

2.15.3 Zielsetzung und Verhandlungsverlauf

Das Verhandlungsmandat für das Paket Schweiz–EU sah in Ziffer 6.8 Folgendes vor: «Die Schweiz strebt die Etablierung einer parlamentarischen Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament an.» In diesem

⁸¹² SR 171.117

⁸¹³ Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3.

⁸¹⁴ Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits, ABl. L 149 vom 30.4.2021, S. 10.

Sinne bemühte sich der Bundesrat um ein Abkommen, das den Rahmen für eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Schweizer und dem Europäischen Parlament schafft.

Die Verhandlungsdelegation des Bundesrates in der Verhandlungsgruppe «Institutionelle Bestimmungen und andere Fragen» arbeitete deshalb einen Entwurf für ein Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit Schweiz–EU aus. Diesen Entwurf unterbreitete sie der EU-Delegation.

Gemäss Artikel 152 Absatz 3 ParlG konsultierte der Bundesrat die beiden APK zum Entwurf des Protokolls. In Anwesenheit einer Delegation des EDA befasste sich die APK-S an ihrer ordentlichen Sitzung vom 21. November 2024 mit dem Text. Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) traf sich am 3. Dezember 2024 zu einer ausserordentlichen Sitzung. Aus den schriftlichen Stellungnahmen an den Bundesrat ging hervor, dass beide Kommissionen das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit unterstützen. Die APK-S forderte eine Ergänzung bezüglich der Regelmässigkeit der Treffen des Gemischten Parlamentarischen Ausschusses («mindestens einmal pro Jahr»).

Diesem Anliegen konnte bei den Verhandlungen über den endgültigen Text mit der EU im Dezember 2024 entsprochen werden (s. Ziff. 2.15.6).

Da eine verstärkte parlamentarische Zusammenarbeit von Anfang an im gemeinsamen Interesse beider Seiten stand, waren hierfür nur wenige Verhandlungsrunden notwendig. Das von der Schweiz gemäss Verhandlungsmandat verfolgte Ziel wurde dabei vollständig erreicht.

2.15.4 Vorverfahren

Neben der in Ziffer 2.15.2 erwähnten Konsultation zum Entwurf des Verhandlungsmandats für das Paket Schweiz–EU gibt es zum Vorverfahren keine nennenswerten Elemente. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen (APK) wurden wie in Ziffer 2.15.3 beschrieben konsultiert.

2.15.5 Grundzüge des Abkommens

Die Stärkung der parlamentarischen Zusammenarbeit Schweiz–EU wurde in einem Protokoll zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union festgelegt. Das Protokoll sieht die Einsetzung eines Gemischten Parlamentarischen Ausschusses vor und legt dessen Rahmenbedingungen fest (Zweck, Zusammensetzung, Sitzungsrhythmus, Zuständigkeiten). Die konkreten Modalitäten in Bezug auf die Funktionsweise sind hingegen vom Ausschuss selbst festzulegen, insbesondere durch die Verabschiedung einer Geschäftsordnung.

2.15.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Vertragsparteien sind die Schweiz und die EU. Die Präambel nennt den Kontext für das übergeordnete Ziel des Abkommens, nämlich die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament. Das Abkommen wird im Rahmen des Pakets zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen.

Der gemäss Artikel 1 eingesetzte Gemischte Parlamentarische Ausschuss soll durch Dialog und Diskussion zu einem besseren Verständnis zwischen den Vertragsparteien über das umfassende Paket Schweiz–EU und eine mögliche Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen beitragen. Der auf die Themen des Pakets Schweiz–EU ausgerichtete Diskussionsbereich steht im Einklang mit den Zuständigkeiten des hochrangigen Dialogs Schweiz–EU, der ebenfalls im Rahmen des Pakets Schweiz–EU eingerichtet wird (s. Ziff. 2.14). Der Ausschuss kann ausserdem Empfehlungen an dieses Gremium richten (siehe unten).

Der Gemischte Parlamentarische Ausschuss wird sich aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern der Bundesversammlung und des Europäischen Parlaments zusammensetzen (Art. 1). Er wird sich mindestens einmal pro Jahr (wie von der APK-S im Rahmen der Konsultation gewünscht, s. Ziff. 2.15.2) abwechselnd in der Schweiz und in der EU treffen (Art. 3). Er wird seine Geschäftsordnung mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder verabschieden (Art. 5).

Artikel 4 beschreibt die Zuständigkeiten des Gemischten Parlamentarischen Ausschusses. Im Rahmen seiner Befugnisse kann der Ausschuss die Vertragsparteien um sachdienliche Informationen über die Umsetzung der im Paket Schweiz–EU enthaltenen Abkommen ersuchen. Ausserdem wird der Ausschuss regelmässig über die Beschlüsse und Empfehlungen der gemischten Ausschüsse der Abkommen, die Teil des Pakets Schweiz–EU sind, informiert. Der genaue Informationsablauf ist mit den Departementen, die für die gemischten Ausschüsse der genannten Abkommen zuständig sind, festzulegen. Schliesslich kann der Ausschuss Empfehlungen an die Vertragsparteien richten. «Vertragsparteien» ist so zu verstehen, dass der Ausschuss insbesondere Empfehlungen an die Vertreterinnen und Vertreter der Vertragsparteien des hochrangigen Dialogs richten kann, der im Rahmen des Pakets Schweiz–EU eingerichtet wird (s. Ziff. 2.14).

Die Artikel 6 und 7 (Ratifikation, Inkrafttreten, Änderung, Kündigung) enthalten die für ein solches Instrument üblichen Bestimmungen.

2.15.7 Auswirkungen des Paketelements

Das Abkommen hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund. Der Arbeitsaufwand kann mit dem vorhandenen Personalbestand abgedeckt werden. Die Parlamentsdienste gehen davon aus, dass sie für die verstärkte parlamentarische Zusammenarbeit eine Vollzeitstelle benötigen. Ausserdem hat das Abkommen offenkundig keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Es hat auch keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Umwelt oder die Gesellschaft. Diese Fragen wurden somit nicht weiter vertieft. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Pakets Schweiz–EU im Allgemeinen siehe Ziffer 3.3.

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament ist aus aussenpolitischer Sicht wichtig. Das Abkommen steht im Einklang mit dem Ziel, den bilateralen Weg mit der EU zu stabilisieren und weiterzuentwickeln, da es den direkten Austausch zwischen Volksvertreterinnen und -vertretern der Schweiz und Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus den EU-

Mitgliedstaaten fördert. Dieser Austausch konzentriert sich auf die Bereiche des Pakets Schweiz–EU und allfällige zukünftige Entwicklungen der bilateralen Beziehungen.

2.15.8 Rechtliche Aspekte des Paketelements

Das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit ist ein rechtsverbindlicher Vertrag. Das Abkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, einen solchen völkerrechtlichen Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV obliegt es der Bundesversammlung, diese zu genehmigen, ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (s. auch Art. 24 Abs. 2 ParlG und Art. 7a Abs. 1 RVOG). Das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit ist kein völkerrechtlicher Vertrag, zu dessen selbständigem Abschluss der Bundesrat durch Bundesgesetz oder von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag ermächtigt ist. Es handelt sich auch nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit muss daher der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden. Der Bundesrat beantragt, es im Rahmen eines besonderen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum unterliegt, zu genehmigen.

Der Vollzug des Abkommens obliegt der Bundesversammlung. Sie legt die Modalitäten der konkreten Umsetzung fest. Die Umsetzung könnte eine Anpassung der Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB)⁸¹⁵ erfordern.

Der Vertrag steht im Einklang mit den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

3 Auswirkungen des Pakets Schweiz–EU

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Das Paket Schweiz–EU bringt zusätzliche Ausgaben für den Bundeshaushalt im Umfang von rund 1,4 Milliarden Franken pro Jahr mit sich. Dabei handelt es sich um die direkten Auswirkungen. Nicht berücksichtigt sind allfällige indirekte Kosten des Pakets – und insbesondere nicht dessen indirekter Nutzen für den Bundeshaushalt. Die Mehrbelastungen sind im Kontext der volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu sehen (s. Ziff. 3.3). Das zusätzlich generierte Wirtschaftswachstum (im Vergleich zu einem Alternativszenario ohne Paket) dürfte langfristig eine stärkere Wirkung auf die Bundesfinanzen haben als die hier ausgewiesenen zusätzlichen Ausgaben. Obwohl es sich selbstverständlich auch bei den angegebenen Mehrbelastungen um Schätzungen handelt, ist der Effekt des Pakets auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) noch schwieriger zu prognostizieren, und erst recht die sich daraus ergebende Steigerung namentlich der Steuereinnahmen. Eine explizite Gesamtprojektierung der langfristigen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt lässt sich somit kaum verlässlich anstellen. Daher muss vorliegend zwangsläufig die einseitige Beschränkung auf die Ausgabenseite erfolgen. Zu beachten ist im Übrigen, dass mit dem Paket auch Mehrbelastungen für den Bund vermieden werden. Dies gilt speziell mit Blick auf nationale Ersatzmassnahmen und -infrastrukturen, die ohne das Paket in einigen Bereichen wohl anstehen würden, insbesondere bei den Bildungs- und Forschungsprogrammen.

Die beiden mit Abstand bedeutendsten Posten sind die Programme und der Schweizer Beitrag; sie machen zusammen über neun Zehntel der Mehrausgaben aus (s. pro Jahr ausgewiesen in Tabelle 3.1.1 (1) und die Darstellungen der Auswirkungen in den einzelnen Abkommen unter Ziff. 2). Aufgrund der Auszahlungsplanung beim Schweizer Beitrag dürfte die Grössenordnung der Gesamtausgaben von 1,4 Milliarden Franken pro Jahr nicht unmittelbar, sondern erst im Jahr 2035 erreicht werden. Angesichts des nach wie vor erheblichen Bereinigungsbedarfs im Bundeshaushalt in den kommenden Jahren muss besonders den gleich nach Inkrafttreten des Pakets anstehenden Mehrbelastungen Beachtung geschenkt werden. Die Beteiligung an Nachfolgeprogrammen für das Horizon-Paket sowie an Erasmus+ für die neue Programmperiode (2028–2034) wird dem Parlament in einer eigenen Botschaft zur Genehmigung unterbreitet. Die Entscheidung über die Teilnahme am nächsten mehrjährigen Programm der EU im Bereich Gesundheit (2028–2034) wird zu einem späteren Zeitpunkt getroffen.

Tabelle 3.1.1 (1): Finanzielle Auswirkungen nach Abkommen (Mio. Fr.)

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Institutionelle Elemente	–	–	–	–	–	–
Staatliche Beihilfen	–	–	–	–	0,25	0,25
PFZ*	16,79	51,09	51,09	51,09	51,09	16,89
MRA	–	0,26	0,06	0,06	0,06	0,06
Landverkehr	–	–	–	–	–	–
Luftverkehr	–	–	–	–	–	–
Landwirtschaft	–	–	–	–	–	–
Programme*	842,30	934,40	943,70	953,20	962,70	972,30
Weltraum	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80
Schweizer Beitrag	–	–	9,95	58,23	119,13	154,13
Strom	0,90	1,65	1,65	1,65	1,65	1,65
Lebensmittelsicherheit	–	10,50	11,90	12,30	12,30	12,20
Gesundheit	–	26,40	26,40	25,90	25,90	25,90
Hochrangiger Dialog	–	–	–	–	–	–
Zus'arbeit der Parlamente	–	–	–	–	–	–
Total	863,79	1028,10	1048,55	1106,23	1176,88	1187,18

*Ein Teil der finanziellen Auswirkungen kann über bereits eingestellte Mittel im Finanzplan abgedeckt werden (s. entsprechende Erläuterungen unter Ziff. 2).

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Das Paket generiert einen Stellenbedarf von rund 100 Vollzeitäquivalenten (davon rund 25 bis 30 Vollzeitäquivalente für den Schweizer Beitrag, die mit der im Beitragsabkommen Schweiz–EU vereinbarten Eigenaufwandpauschale von fünf Prozent finanziert werden und daher nicht zusätzlich anfallen, s. Ziff. 2.10.9.1). Der Bundesrat wird den ausgewiesenen Ressourcenbedarf zu gegebener Zeit überprüfen und darauf achten, dass ein allfälliger Mehrbedarf an Personalaufwand innerhalb des Eigenbereichs des Bundes kompensiert wird.

Tabelle 3.1.2 (1): Stellenbedarf (Vollzeitäquivalente)

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Institutionelle Elemente	–	5,5–7,5	5,5–7,5	5,5–7,5	5,5–7,5	5,5–7,5
Staatliche Beihilfen	2,0	2,0	2,0	2,0	3,5	3,5
PFZ	3,0	7,7–9,7	7,7–9,7	6,7–8,7	6,7–8,7	6,7–8,7
MRA	–	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Landverkehr	–	–	–	–	–	–
Luftverkehr	–	–	–	–	–	–
Landwirtschaft	–	–	–	–	–	–
Programme	7,0	9,0	9,0	7,0	6,0	8,0
Weltraum	–	–	–	–	–	–
Strom	15,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Lebensmittelsicherheit	2,0	8,5	12,0	17,0	24,0	24,0
Gesundheit	2,0	13,8	13,8	11,8	11,8	11,8
Hochrangiger Dialog	–	–	–	–	–	–
Zus'arbeit der Parlamente	–	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	31,0	67,5–71,5	71,0–75,0	71,0–75,0	78,5–82,5	80,5–84,5

Ohne Schweizer Beitrag (ca. 25–30 Vollzeitäquivalente, für die 5 % der Mittel des Beitrags reserviert sind).

Institutionelle Elemente: 1,5 der 5,5–7,5 Vollzeitäquivalente fallen bei der Bundesversammlung (Parlamentsdienste) an.

3.1.3 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Das Paket Schweiz–EU widerspiegelt eine aussenpolitische Kontinuität in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Es ist entscheidend für die Stabilisierung und Weiterentwicklung des bewährten bilateralen Wegs mit der EU und entspricht damit dem ersten in der Aussenpolitischen Strategie des Bundesrates 2024–2027⁸¹⁶ definierten Ziel. Das Paket Schweiz–EU wird sich positiv auf die Beziehungen der Schweiz zur EU und den EU-Mitgliedstaaten auswirken und die Zusammenarbeit erleichtern. Dies reflektiert auch die Gemeinsame Erklärung zum Umfang der Partnerschaft und der Zusammenarbeit im Zeitraum von Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU, in welcher die beiden Parteien insbesondere festgehalten haben, dass mit dem Abschluss der Verhandlungen die Zusammenarbeit im Rahmen der bilateralen Beziehungen ausgebaut werden sollte (s. Ziff. 1.3.4).

Die Schweiz und die EU haben über die Jahrzehnte ein Netz von über hundert Abkommen⁸¹⁷ geknüpft. Darunter fallen auch Bereiche der Zusammenarbeit, die nicht direkt vom Paket Schweiz–EU betroffen sind. Beispiele dafür sind die Schengen/Dublin-Assoziierung^{818,819} betreffend Grenze, Justiz, Polizei, Visa und Asyl, der zollfreie Handel mit Industrieprodukten basierend auf dem Freihandelsabkommen⁸²⁰, die Zusammenarbeit im Steuerbereich⁸²¹ oder die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme⁸²². Auch wenn gewisse Elemente der bilateralen Zusammenarbeit nicht direkt vom Paket Schweiz–EU betroffen sind, können diese tendenziell von einer Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs profitieren. Beispielsweise wurde bereits im Juli 2024 der Regulierungsdialo g im Finanzmarktbereich mit der EU fortgesetzt, nachdem dieser während mehreren Jahren unterbrochen gewesen war. Der Dialog war nicht Gegenstand der Verhandlungen zum Paket Schweiz–EU. Der Bundesrat hatte jedoch eine rasche Wiederaufnahme in seinem Verhandlungsmandat als Ziel definiert.

⁸¹⁶ Abrufbar unter: www.eda.admin.ch> Aussenpolitik > Strategien und Grundlagen > Aussenpolitische Strategie.

⁸¹⁷ Abrufbar unter: www.eda.admin.ch> Bilateraler Weg > Überblick.

⁸¹⁸ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR **0.362.31**.

⁸¹⁹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR **0.142.392.68**.

⁸²⁰ Abkommen von 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR **0.632.401**.

⁸²¹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten, SR **0.641.926.81**.

⁸²² Abkommen vom 23. November 2017 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, SR **0.814.011.268**.

Das Paket Schweiz–EU eröffnet der schweizerischen Aussenpolitik zusätzliche Instrumente, um die Beziehungen zur EU zu gestalten. Beispielsweise den neu geschaffenen hochrangigen Dialog zwischen der Schweiz und der EU (s. Ziff. 2.14) oder die verstärkte Zusammenarbeit der Parlamente (s. Ziff. 2.15). Über den Schweizer Beitrag (s. Ziff. 2.10) können die Beziehungen der Schweiz zu den Partnerstaaten in politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Hinsicht gestärkt werden. Es handelt sich dabei um ein bewährtes Element der schweizerischen Europapolitik, das im Rahmen des Pakets Schweiz–EU verstetigt wird. Auch weitere Elemente des Pakets, wie beispielsweise die Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen in den Bereichen Forschung und Bildung (s. Ziff. 2.8), schaffen Opportunities für vertiefte aussenpolitische Zusammenarbeit. Die institutionellen Elemente (s. Ziff. 2.1) sehen Instrumente wie das *Decision Shaping* und die Möglichkeit von Stellungnahmen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bei Vorabentscheidungsverfahren von EU-Mitgliedstaaten vor. Diese Instrumente ermöglichen es der Schweiz, ihre Interessen im Rahmen der Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozesses der EU verstärkt zu vertreten. Zudem erlaubt es der neue Streitbeilegungsmechanismus der Schweiz, ihre Rechte wirksam geltend zu machen, und schützt sie vor willkürlichen und unverhältnismässigen Retorsionsmassnahmen und vor «Nadelstichen».

Das Paket Schweiz–EU hat voraussichtlich auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Schweiz mit den übrigen EFTA-Staaten (Norwegen, Island und Liechtenstein). Das revidierte EFTA-Übereinkommen vom 21. Juni 2001⁸²³ hatte zum Ziel, unter den heutigen EFTA-Staaten Liechtenstein, Norwegen, Island und der Schweiz ein wirtschaftliches Integrationsniveau zu erreichen, das im Wesentlichen dem Inhalt der Bilateralen I zwischen der Schweiz und der EU entsprach. Das EFTA-Übereinkommen wird daher regelmässig angepasst, um die Entwicklungen der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu berücksichtigen. Entsprechend wird aufgrund des Pakets Schweiz–EU auch eine Anpassung des EFTA-Übereinkommens zu prüfen sein, um weiterhin möglichst einheitliche Regeln zwischen den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Dies wird jedoch separat geschehen und nicht im Rahmen des Pakets Schweiz–EU.

Abgesehen von den Beziehungen der Schweiz zur EU, respektive deren Mitgliedstaaten, ist die schweizerische Aussenpolitik durch das Paket Schweiz–EU nicht tangiert. Die schweizerische Aussenpolitik wird nicht eingeschränkt. Die Schweiz kann weiterhin selbstbestimmt die Beziehungen zu anderen Staaten und Weltregionen gestalten, beispielsweise durch den Abschluss von Freihandelsabkommen oder anderen internationalen Verträgen. Sie bleibt in der Gestaltung ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik autonom. Die Neutralität der Schweiz bleibt gewahrt.

⁸²³ Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), SR 0.632.31.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

3.2.1 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Das Paket Schweiz–EU hat keinen Einfluss auf die grundlegende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Das Paket hat direkte und indirekte Auswirkungen auf die Kantone und die Arbeit ihrer Verwaltungen. Deswegen war es dem Bundesrat ein Anliegen, die Kantone über die Länge des gesamten Prozesses zum Paket hin so stark wie möglich einzubinden und permanent zu informieren. Der Einbezug der Kantone in die exploratorischen Gespräche und die Verhandlungen wird detailliert in Ziffer 1.3.3 beschrieben.

Während die meisten Auswirkungen kantonsübergreifender Natur sind, kann es aufgrund regionaler Besonderheiten (etwa die wirtschaftliche oder demografische Struktur) sein, dass gewisse Kantone oder Gebiete stärker oder schwächer betroffen sind. So weisen beispielsweise die Berggebiete im gesamtschweizerischen Vergleich am meisten strukturelle Besonderheiten auf, insbesondere in den wirtschaftlichen, geografischen und demografischen Dimensionen. Entsprechend werden die Auswirkungen des Paketes auf die Berggebiete gegen Ende der Ziffer kurz gesondert beschrieben.

Das Paket stellt die Stabilisierung und Weiterentwicklung des bewährten bilateralen Weges sicher, von dem auch die Kantone profitieren. Der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen, die wissenschaftliche Zusammenarbeit und die gemeinsame Bewältigung aktueller grenzüberschreitender Herausforderungen sind unerlässlich, um die Sicherheit und den Wohlstand der Schweiz und damit auch der Kantone zu gewährleisten.

3.2.1.1 Auswirkungen im Bereich institutionelle Elemente

Die institutionellen Elemente sehen Instrumente vor, die es der Schweiz ermöglichen, ihre Interessen im Rahmen des Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozesses der EU verstärkt zu vertreten, namentlich das *Decision Shaping* und Einreichung von Stellungnahmen im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren (s. Ziff. 2.1). Darüber hinaus sehen sie auch einen Streitbeilegungsmechanismus vor, der es den Parteien ermöglicht, ein Schiedsgericht anzurufen, falls im Gemischten Ausschuss keine politische Lösung für einen Streit gefunden wird. In diesem Zusammenhang werden die Kantone regelmässig informiert und eng eingebunden, wenn ihre Zuständigkeitsbereiche betroffen sind. Die Modalitäten der Information und Beteiligung der Kantone an der Mitwirkung der Schweiz am Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozess der EU sowie am Streitbeilegungsmechanismus werden bis zum Inkrafttreten des Pakets festgelegt, beispielsweise im Rahmen einer neuen Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen analog zur Vereinbarung im Bereich Schengen/Dublin (s. Ziff. 2.1.9.2).⁸²⁴ Die technischen Gespräche mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu einer solchen Vereinbarung wurden bereits gestartet. Im Rahmen des durch das Paket

⁸²⁴ Convention entre la Confédération et les cantons relative à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin du 20 mars 2009.RS **362.1**.

vorgesehenen hochrangigen Dialogs (s. Ziff. 2.14) ist bei sie betreffenden Themen zudem die Möglichkeit einer Teilnahme der Kantone vorgesehen. Somit wird durch das Paket auch die kantonale Mitwirkung an der Aussenpolitik gestärkt.

3.2.1.2 Weitere Auswirkungen

Ähnlich wie für die Bundesverwaltung (s. Ziff. 3.1) hat das Paket auch direkte Auswirkungen auf die kantonalen Verwaltungen. Die meisten Auswirkungen des Pakets, die spezifisch die Kantone betreffen, sind finanzieller Natur: Dazu gehören Mehrkosten, Mindereinnahmen oder erhöhte Personalkosten. Diese können beispielsweise aus der Schaffung neuer Stellen, neuer Prozesse oder aus einem erhöhten Verwaltungsaufwand resultieren. Die kantonalen Verwaltungen werden in gewissen Bereichen (etwa in den Bereichen der Personenfreizügigkeit (s. Ziff. 2.3), Lebensmittelsicherheit (s. Ziff. 2.12) oder Gesundheit (s. Ziff. 2.13)) teilweise zusätzliche Aufgaben übernehmen müssen, was auch mit einem personellen Mehraufwand verbunden sein kann. Selten ist der Aufwand mit der Etablierung neuer Prozesse verbunden. Rechtliche Neuerungen wird es für die Kantone vor allem in zwei Bereichen geben, namentlich aufgrund des Beitritts zum EU-Strombinnenmarkt und der Anpassung bestehender Beihilferegulungen an die mit der EU vereinbarten Regeln über staatliche Beihilfen.

Die negativen Auswirkungen auf die Kantone werden – soweit möglich – durch Kompensationsmassnahmen des Bundes abgefedert (vgl. Ziff. 3.2.1.3). Zudem ist davon auszugehen, dass sich viele Investitionen langfristig positiv auswirken werden. Durch die Digitalisierung und Optimierung von Prozessen (siehe dazu bspw. Abschnitte zum Gesundheitsbereich (Ziff. 2.13) oder zum Lohnschutz (Ziff. 2.3)) dürften die Kosten für die kantonalen Verwaltungen langfristig niedriger ausfallen. Detaillierte Erläuterungen zu den finanziellen, personellen und gesetzlichen Auswirkungen pro Abkommen finden sich in den entsprechenden Abschnitten in Kapitel 2 (insb. Ziff. 2.1 – 2.13).

Staatliche Beihilfen

Die Einführung der Beihilfenüberwachung beziehungsweise des neuen Beihilfenüberwachungsgesetzes (BHÜG) wird für die Kantone unterschiedliche Folgen haben. Generell wird sich der gestärkte Wettbewerbsschutz positiv auf die Volkswirtschaft und damit auch auf den Wohlstand in den Kantonen auswirken (s. Ziff. 3.3). Für die Kantone werden durch diese Bestimmungen aber auch neue Verpflichtungen bei der Umsetzung des Bundesrechts eingeführt (Anmeldung von geplanten Beihilfen und Mitteilung von beihilfegewährenden Entscheiden und Erlassen an die Beihilfeüberwachungsbehörde, Transparenz bezüglich den von ihnen gewährten Beihilfen, Kosten bei kantonalen Gerichten, wenn Beschwerden gegen kantonale Beihilfen eingereicht werden). Diese Verpflichtungen werden detailliert in Ziffer 2.2.9.2. beschrieben. Hinsichtlich des Überwachungsverfahrens stellt die mit der EU ausgehandelte Lösung sicher, dass die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen sowie die Gewaltenteilung im Schweizer Verfahren gewahrt bleiben. Die Überwachung in der Schweiz wird – gemäss dem vereinbarten «Zwei-Pfeiler-Ansatz» – einer Schweizer Behörde obliegen und nicht der EU.

Personenfreizügigkeit

Im Zuwanderungsbereich gibt es keine grundlegenden Änderungen der Aufgaben der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden durch das Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen (FZA). Der Vollzug bleibt im Ausländerrecht nach wie vor Sache der Kantone. Bei einer Zunahme zu prüfender Fälle im Ausländerrecht wird aber ein Mehraufwand für die Kantone entstehen⁸²⁵. Der dadurch entstehende Mehraufwand kann langfristig durch eine Vereinfachung der Bewilligungsverfahren (weniger Wechsel zwischen der Aufenthaltsbewilligung und der Niederlassungsbewilligung) kompensiert werden. Auch bei der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen kann es zu einem Mehraufwand kommen. Unter anderem ist eine koordinierende Stelle pro Kanton für die Teilnahme am Binnenmarkt-Informationssystem (IMI), aber auch für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben erforderlich. Ein weiteres Beispiel für einen erwarteten Mehraufwand im Bereich des FZA stellt die Prüfung des Aufenthaltsrechts dar, der durch den erhöhten Koordinationsaufwand zwischen den Migrationsbehörden und der öffentlichen Arbeitsvermittlung entsteht.

Bei der Anwendung der Schutzklausel können bei den Kantonen und Gemeinden personelle Zusatzaufwände entstehen, um allfällige Schutz- oder Ausgleichsmassnahmen umzusetzen. Der konkrete Aufwand wird aber variieren, je nach Art der Massnahmen. Die kantonalen Vollzugsstellen im Migrationsbereich haben bereits Erfahrungen bei der Anwendung der Zulassungsvoraussetzungen aus dem AIG (z.B. Prüfung des Inländervorrangs), falls in diesem Bereich Schutz- oder Ausgleichsmassnahmen ergriffen würden. Gleichzeitig wird je nach ergriffenen Massnahmen eine finanzielle Entlastung erwartet, insbesondere bei den Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe, da weniger Personen anspruchsberechtigt wären.

Eine detaillierte Übersicht über die Auswirkungen des Änderungsprotokolls zum FZA auf die Kantone findet sich in Ziffer 2.3.9.2.

Im Hochschulbereich führt das Paket durch die neue Gleichbehandlung von EU-Studierenden betreffend Studiengebühren zu Mindereinnahmen gewisser Hochschulen. Der Bund wird sich aber mit einer finanziellen Kompensationsmassnahme am Ausgleich dieser Mindereinnahmen beteiligen (s. Ziff.2.3.7.3).

Im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung bis maximal 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr wird die Voranmeldefrist für Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten die in der Schweiz Dienstleistungen erbringen wollen, von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage verkürzt. Dies wird zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen, wobei die Betroffenheit der Kantone von deren wirtschaftlichen und geografischen Charakteristiken abhängig ist. Die Schweiz nimmt im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung nach einer Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz-EU am IMI teil. In den kantonalen Vollzugsbehörden muss hierfür eine koordinierende Stelle geschaffen werden. Diese verschafft den kantonalen Behörden einen direkten Informationsaustausch mit den zuständigen Stellen der EU-Mitgliedsstaaten. Bei den Anpassungen des

⁸²⁵ www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Service > Forschung und Evaluation > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen».

Entsendegesetzes im Rahmen der inländischen Massnahmen zur Sicherung der Lohnschutzes dürfte die Optimierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens den Kantonen die Möglichkeit verschaffen, ihre Kontrollen unter Berücksichtigung der verkürzten Meldefrist vorzeitig zu planen. Die vorgesehenen Massnahmen zur Steigerung der Effizienz im Meldeverfahren dürften den zusätzlichen Ressourcenbedarf in den Kantonen begrenzen.

Strom

Das neue Stromabkommen mit der EU dürfte sich insgesamt positiv auf die Kantone auswirken. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit sowie des sicheren Netzbetriebs und ermöglicht Handelsoportunitäten für die flexible Schweizer Wasserkraft, die hauptsächlich im Besitz der Kantone und Gemeinden ist. Die Marktöffnung für Endverbraucherinnen und Endverbraucher dürfte die heute regional sehr unterschiedlich hohen Stromtarife tendenziell ausgleichen. Dieser Wettbewerbsdruck kann auch finanzielle Rückwirkungen für die Stromunternehmen im Eigentum von Kantonen, Städten und Gemeinden haben. Auf der anderen Seite führen zusätzliche Handelsgewinne insbesondere bei Betreibern von Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken (siehe «Auswirkungen auf die Volkswirtschaft» unter Ziff. 2.11.9.3) tendenziell zu höheren Steuer- und Dividendeneinnahmen bei Kantonen und Gemeinden.

Die Teilnahme am EU-Strombinnenmarkt führt aber auch dazu, dass sich Kantone und Gemeinden künftig in denjenigen Bereichen an EU-Recht halten müssen, die sich innerhalb des Anwendungsbereichs des Stromabkommens befinden. Beispielsweise haben Kantone und Gemeinden, welche die Installation von Anlagen zur Erzeugung von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen finanziell fördern, bei der Ausgestaltung ihrer Förderprogramme die EU-Förderregeln zu beachten. Dies betrifft etwa kantonale Förderprogramme oder eigene Aktivitäten der Kantone bei der Nutzung erneuerbarer Energien. Die meisten kantonalen Förderprogramme dürften jedoch unter die mit der EU vereinbarten Mindestschwellen fallen. Das Stromabkommen ist nicht auf Verbrauch von Strom und Energie (bspw. Heizen oder Effizienzmassnahmen bei Gebäuden) anwendbar, womit nicht in diese kantonalen Kompetenzen eingegriffen wird. Für die Berggebiete steht, aufgrund ihrer Energieinfrastruktur, insbesondere die Wasserkraft im Fokus. Im Stromabkommen ist, wie im Verhandlungsmandat des Bundesrates vorgesehen, festgehalten, dass das Abkommen keine Vorgaben betreffend Vergabe von Konzessionen oder zum Wasserzins macht. Dies wird am Ende dieser Ziffer sowie eingehend in Ziffer 2.11. beschrieben. Spezifische Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Kantone im Bereich Strom finden sich in Ziffer 2.11.9.2.

Landwirtschaft

Aufgrund der substanziellen Ausdehnung des Landwirtschaftsabkommens im Lebensmittelsicherheitsbereich (s. Ziff. 2.7) dürfte für die Kantone ein gewisser Mehraufwand im Vollzug in Folge einer Ausweitung von Überwachungsaufgaben entstehen. Dies würde insbesondere die Pflanzengesundheit (Kantone müssen ihr Hoheitsgebiet neu auf mehr Quarantäneorganismen überwachen), die Vorbeugung von Tierseuchen (bspw. zusätzliche Registrierungs- und Zulassungspflichten) und den Tierschutz (Anpassungen bei Kontrollen) betreffen. Eine detaillierte Übersicht über

die Auswirkungen des Zusatzprotokolls zum Landwirtschaftsabkommen auf die Kantone findet sich in Ziffer 2.7.9.2.

Gesundheit

Die Umsetzung des neuen Gesundheitsabkommens (s. Ziff. 2.13) führt zu einer Erweiterung des nationalen Überwachungssystems für übertragbare Krankheiten und weitere Krankheitserreger, was auch eine gewisse Ausweitung der Überwachungsaufgaben der Kantone mit sich bringt. Konkret betrifft dies zusätzlich zu überprüfende und zu meldende Krankheitserreger und eine Anpassung der Meldekriterien. Die damit deutlich bessere Informationslage dürfte die Kantone massgeblich dabei unterstützen, die Ausbreitung von Krankheiten vorzubeugen. Eine detaillierte Übersicht über die Auswirkungen des Gesundheitsabkommens auf die Kantone findet sich in Ziffer 2.13.9.2.

3.2.1.3 Massnahmen des Bundes und Chancen für die Kantone in zusätzlichen Bereichen

In vielen Bereichen, in denen für die Kantone Mehraufwand aus dem Paket resultiert, dürfte dieser durch Massnahmen des Bundes aber wieder verringert werden. So dürfte sich der zusätzliche Aufwand der Kantone beim Lohnschutz, der durch die Verkürzung der Voranmeldefrist von Unternehmen aus dem EU-Raum entsteht, unter anderem durch die Optimierung des Online-Meldeverfahrens zugleich verkleinern. Auch beim Gesundheitsabkommen, das für die Kantone einen gewissen Mehraufwand bei der Kontrolle von übertragbaren Krankheiten verursachen dürfte, schafft der Bund mittels der Umsetzung des Programms zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen (DigiSanté) insbesondere des Projekts *National Surveillance and Response* (NASURE) einen Weg, die zusätzliche Belastung durch den digitalisierten Datenaustausch so gering wie möglich zu halten. Bei der Einführung der Beihilfenüberwachung (s. Ziff. 2.2) wird der Bund eine zentrale Datenbank einrichten, die von den Kantonen ebenfalls genutzt werden kann, womit dieser Kostenpunkt für sie entfällt. Die Optimierung dieser Prozesse und der Zugang zu mehr Daten dürfte sich langfristig positiv auf die Effizienz der kantonalen Verwaltungen auswirken.

In den bisher nicht beschriebenen Bereichen wurde ebenfalls geprüft, ob das Paket spezifische Auswirkungen auf die Kantone hat und ob sich zusätzliche Chancen für die Kantone ergeben. Im Bereich Landverkehr dürften die Auswirkungen äusserst gering sein - eigenständige örtliche und regionale Netze wie Schmalspurnetze oder Tramnetze und die ausschliesslich darauf verkehrenden Unternehmen werden vom Landverkehrsabkommen beispielsweise gar nicht erfasst (s. Ziff.2.5.9.2). Vom internationalen Schienenpersonenverkehr tangierte Gebiete (insbesondere Städte und Berggebiete, siehe weiter unten in dieser Ziffer) dürften vom ergänzenden Angebot auf diesen Strecken profitieren, da dies die Erreichbarkeit und damit die Attraktivität für den Tourismus fördert. Die Schweiz wird von der in der EU geltenden Ausschreibungspflicht ausgenommen. Sie kann Bestellungen im grenzüberschreitenden Regionalverkehr weiterhin direkt vergeben. Das Abkommen zum Abbau der technischen Handelshemmnisse (MRA) birgt keine direkten Auswirkungen für die Kantone selbst, dürfte ihnen aber durch den positiven Effekt auf exportorientierte Wirtschaftssektoren indirekt zugutekommen. Bei einem Wegfall von MRA-Kapiteln müssten Kantone mit

negativen Folgen für ihre exportorientierten Wirtschaftssektoren rechnen (s. Ziff. 2.4.9.2) Auch bei den Anpassungen im Luftverkehrsabkommen, beim Weltraum oder bei den Programmen dürften die Kantone indirekt, oder im Falle des Horizon-Pakets auch direkt, profitieren. Beispielsweise wird die Teilnahme an der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm (EUSPA) die Aufnahme von Verhandlungen über eine Teilnahme an *Public Regulated Service (PRS)*, einem Navigationsservice, erlauben. Dieser würde den Kantonen im Falle von Ausfällen ihrer Navigationssysteme bei Krisen oder Katastrophen für den Schutz ihrer Bevölkerung zur Verfügung stehen. Im Rahmen des Horizon-Pakets können Forschende von kantonalen Universitäten und Fachhochschulen, sowie Kantone und Gemeinden künftig direkt an Forschungs- und Innovationsprojekten teilnehmen und entsprechende Mittel akquirieren. Dies kann sich auch positiv auf die Innovationsfähigkeit, Standortattraktivität und somit auf die lokale Wirtschaft von Gemeinden, Städten oder Kantonen auswirken (s. auch Ziff. 3.3). Die geförderten Aktivitäten und die zur Verfügung stehenden Fördermittel von Erasmus+ kommen beispielsweise, auch insbesondere kantonalen Bildungsinstitutionen in der Schul-, Berufs- und Hochschulbildung zugute.

Beim Schweizer Beitrag und der Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten gibt es keine absehbaren direkten Auswirkungen auf die Kantone.

Ähnlich wie für den Bund (s. Ziff. 3.1) oder die Volkswirtschaft (s. Ziff. 3.3) hat das Paket also auch direkte Auswirkungen auf die Kantone und die tägliche Arbeit ihrer Verwaltungen. Durch das Paket steigt der Verwaltungsaufwand für die Kantone, langfristig dürfte die Effizienz der kantonalen Verwaltungen durch die bessere Informationslage und die Optimierung von Prozessen beim Datenaustausch (sei es mit dem Bund oder mit Behörden der EU-Mitgliedsstaaten) aber steigen. Der Bund versucht durch die oben beschriebenen Gegenmassnahmen (bspw. Übernahme von Teilkosten, Optimierung von Verfahren oder das zur Verfügung stellen von Informationsplattformen) dem Mehraufwand in einigen dieser Bereiche möglichst effektiv entgegenzuwirken.

3.2.2 Auswirkungen auf urbane Zentren

Auswirkungen des Paketes, die speziell städtische Zentren betreffen, beschränken sich grösstenteils auf die Bereiche Landverkehr und Programme. Städtische Zentren dürften sektoriell vom Paket profitieren, beispielsweise durch das neu ergänzende Angebot im internationalen Schienenpersonenverkehr oder durch die indirekte Standortförderung von Universitätsstädten via Teilnahme an den EU-Programmen (wie Horizon Europe). Im Rahmen vom Horizon-Paket könnten neben den Kantonen auch städtische Gemeinden direkt an Forschungs- und Innovationsprojekten teilnehmen und entsprechende Mittel akquirieren. Dies dürfte insbesondere Hochschulstandorten zugutekommen.

3.2.3 Auswirkungen auf Agglomerationen

Die Frage, ob die Vorlage darüber hinaus zusätzliche spezifische Auswirkungen auch auf die Agglomerationen in der Schweiz hat, wurde geprüft. Sie kann verneint werden.

3.2.4 Auswirkungen auf Berggebiete

Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, weisen die Berggebiete im gesamtschweizerischen Vergleich am meisten strukturelle Besonderheiten auf, insbesondere in den wirtschaftlichen, geografischen und demografischen Bereichen.

Beim Stromabkommen gibt es für die Berggebiete aufgrund ihrer Energieinfrastruktur, insbesondere aufgrund des Fokus auf Wasserkraft ein besonderes Interesse an der Vergabe der Wasserkraftkonzessionen und am Wasserzins. Im Stromabkommen ist, wie im Verhandlungsmandat des Bundesrates vorgesehen, festgehalten, dass das Abkommen keine Vorgaben betreffend Vergabe von Konzessionen oder zum Wasserzins macht. Die Schweiz kann über die Bedingungen der Nutzung der Wasserkraft selber entscheiden. Das Stromabkommen enthält keine Vorgaben zum Wasserzins oder zur Vergabe von Konzessionen für Wasserkraftwerke. Das EU-Recht kennt keine Vorgaben zu Besitzverhältnissen. Die Kantone können die Konzessionen weiterhin gemäss dem geltenden Schweizer Wasserrechtsgesetz vergeben (s. Ziff. 2.11.9.2).

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft wie der Schweiz, die über keine bedeutenden natürlichen Ressourcen und einen nur begrenzten Binnenmarkt verfügt, ist der Zugang zu ausländischen Märkten unabdingbar. Die Integration der Schweizer Volkswirtschaft in globale Wertschöpfungsketten ermöglicht die Aufteilung von Produktionsprozessen und damit die Spezialisierung der Schweizer Unternehmen auf jene Bereiche, wo sie eine hohe Wertschöpfung schaffen und damit attraktive Arbeitsplätze anbieten können.

Der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen hat für die Schweiz über die letzten Jahrzehnte weiter an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen am Schweizer Bruttoinlandprodukt (BIP) hat seit 1995 von 34 % auf über 56 % im Jahr 2023 zugenommen.⁸²⁶ Im Vergleich zu ähnlich grossen Volkswirtschaften weist die Schweiz eine relativ hohe Diversifikation ihrer Handelspartner auf. Die EU ist jedoch mit einem Anteil von rund 59 % am Warenhandel die mit Abstand wichtigste Handelspartnerin der Schweiz. Das Warenhandelsvolumen der Schweiz mit der EU ist rund fünfmal so gross wie dasjenige mit dem zweitwichtigsten Handelspartner, den USA, und neunmal grösser als dasjenige mit dem drittwichtigsten Handelspartner, China.⁸²⁷ Umgekehrt ist die Schweiz für die EU nach den USA, China und dem Vereinigten Königreich die viertwichtigste Handelspartnerin.

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und die Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaft ist auch der Zugang zu ausländischen Arbeitskräften in jenen

⁸²⁶ BFS: Aussenhandelsverflechtung. Abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Querschnittsthemen > Monitoring der Legislaturplanung > Aussenhandelsverflechtung (Stand: 10.02.2025).

⁸²⁷ Abrufbar unter www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Schweiz-EU in Zahlen (basierend auf Total 1, ohne Gold, 2023).

Bereichen, wo auf dem hiesigen Arbeitsmarkt nicht genügend Beschäftigte verfügbar sind, von hoher Bedeutung. Täglich arbeiten rund 400 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus den Nachbarstaaten in der Schweiz. Insgesamt 27 % der Erwerbstätigen in der Schweiz besitzen die Staatsangehörigkeit eines EU- oder EWR-Mitgliedstaats.⁸²⁸ Eine enge Verflechtung zur EU besteht auch über den Kapitalmarkt. Investoren aus den EU-Mitgliedstaaten halten mit 65 % den grössten Anteil am Bestand ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz.⁸²⁹ Umgekehrt liegen rund 46 % des Bestands an Schweizer Direktinvestitionen im Ausland in den EU-Mitgliedstaaten.⁸³⁰

Vor dem Hintergrund dieser engen wirtschaftlichen Verknüpfung hat die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in der Schweizer Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik eine zentrale Bedeutung. In einer zunehmend fragmentierten Welt mit geopolitischen Spannungen und aufgrund der sich abzeichnenden Schwächung des regelbasierten Handelssystems ist der EU-Binnenmarkt ein Stabilitätsanker. Diese Stabilität ist mit der Tatsache verbunden, dass dessen Grundfreiheiten in den EU-Verträgen verankert sind und nur durch Einstimmigkeit verändert werden können. Die Schweiz als offene Volkswirtschaft hat daher ein hohes Interesse ihren Marktzugang zum wichtigsten Handelspartner vertraglich abzusichern und auszubauen. Damit schafft sie Planungssicherheit für die Wirtschaft. Auch für die Erhöhung der Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft - beispielsweise mit mineralischen Rohstoffen und mit Halbfabrikaten und Komponenten, die solche enthalten⁸³¹ - sind geregelte Beziehungen zur EU zentral.

Das Paket Schweiz–EU stabilisiert diese Beteiligung am Binnenmarkt und entwickelt sie weiter (s. Ziff. 1.1 und 1.6). Es umfasst dazu einerseits den Stabilisierungsteil, welcher die Binnenmarktbeteiligung gemäss den Bilateralen I sowie die Teilnahme an den EU-Programmen langfristig sichert. Andererseits umfasst das Paket Schweiz–EU den Weiterentwicklungsteil mit den zusätzlichen Abkommen im Bereich Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Pakets Schweiz–EU lassen sich damit in drei Bereiche gliedern:

⁸²⁸ BFS: Erwerbstätige (Inlandkonzept) nach Geschlecht, Nationalität und Aufenthaltsstatus. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte. Abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Arbeit und Erwerb > Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit > Erwerbsbevölkerung, Erwerbsbeteiligung > Ausländische Arbeitskräfte (Stand: 21.02.2025).

⁸²⁹ SNB: Ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz – Stufe Investor, Länder und Ländergruppen, Kapitalbestand nach unmittelbarem Investor. Abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de> > Themen > Aussenwirtschaft > Direktinvestitionen (Stand: 10.02.2025).

⁸³⁰ SNB: Schweizerische Direktinvestitionen im Ausland – Länder und Ländergruppen. Abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de> > Themen > Aussenwirtschaft > Direktinvestitionen (Stand: 10.02.2025).

⁸³¹ Siehe Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3950 Schneider-Schneiter vom 8. September 2020, Versorgung der Schweizer Industrie mit mineralischen Rohstoffen für die Energiewende. Abrufbar unter: www.parlament.ch > 20.3950 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

-
1. die ökonomische Bedeutung der langfristigen Sicherung der sektoriellen Binnenmarktteilnahme dank des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU (s. Ziff. 3.3.1);
 2. die direkten Auswirkungen der einzelnen Elemente des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU (s. Ziff. 3.3.2);
 3. die Auswirkung der drei neuen Abkommen (s. Ziff. 3.3.3).

Nicht Gegenstand dieses Kapitels sind die Auswirkungen des Pakets Schweiz–EU und dessen Elemente auf die Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Diese werden in den Ziffern 3.1 und 3.2 im Detail behandelt.

3.3.1 Ökonomische Bedeutung der langfristigen Sicherung der sektoriellen Binnenmarktteilnahme

Der Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz–EU sichert die sektorielles Teilnahme am Binnenmarkt der EU. Diese erfolgt im Wesentlichen über die Binnenmarktabkommen der Bilateralen I. Diese Abkommen erleichtern den gegenseitigen Marktzugang für Waren und Dienstleistungen dank einer gegenseitigen Öffnung zuvor weitgehend geschlossener Märkte (insb. Freizügigkeitsabkommen (FZA), Luft- und Landverkehr) und dank des Abbaus technischer und tarifärer Handelshemmnisse (bei Industrieprodukten mit dem MRA, bei landwirtschaftlichen Gütern und Lebensmitteln tierischer Herkunft mit dem Landwirtschaftsabkommen).

Eine verbesserte Teilnahme am EU-Binnenmarkt stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und hat positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und das Einkommen der Schweizer Bevölkerung. Der Abbau technischer und tarifärer Handelshemmnisse führt zu tieferen Preisen und einer grösseren Produktvielfalt für die Konsumentinnen und Konsumenten. Die Bilateralen I ermöglichen dank vertraglich abgesicherter Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden den Abbau von Handelshemmnissen, welche mit unilateralen Massnahmen unter Beibehaltung des hohen Produktesicherheitsniveaus der Schweiz nicht möglich wäre. Sie schaffen in verschiedenen Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse, welche über die Möglichkeiten eines Freihandelsabkommens hinausgehen. Die damit gewährleistete Binnenmarktbeteiligung und die Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden tragen zur Versorgungssicherheit und Resilienz der Schweizer Wirtschaft bei.

Mit dem FZA hat die hiesige Wirtschaft die Sicherheit, bei Bedarf, ohne administrativ aufwändige Verfahren Arbeitskräfte aus der EU rekrutieren zu können. Schliesslich stärkt die Teilnahme an den EU-Programmen für Bildung, Forschung und Innovation die Attraktivität des Schweizer Bildungs- und Forschungsplatzes sowie insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.

Bisherige Studien zum Wert der Bilateralen I

Die wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I für die Schweiz ist Gegenstand verschiedener Studien, die insgesamt eine klar positive Bilanz ziehen.⁸³² Sie zeigen, dass die Bilateralen I zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz nach der Jahrtausendwende beigetragen haben.⁸³³ Im Fokus einer Vielzahl der Studien stehen die Auswirkungen des FZA. Sie zeigen, dass die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit der letzten zwei Jahrzehnte von der Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen in der Schweiz bestimmt war.⁸³⁴ Die Zuwanderung erfolgte einerseits in Berufen mit sehr hohen Qualifikationsanforderungen, was die Spezialisierung auf eine wissensintensive Wertschöpfungserbringung begünstigte. Daneben konnten Schweizer Unternehmen bei Bedarf auch für Tätigkeiten etwa in Gastgewerbe, Bau und Industrie Arbeitskräfte aus dem EU-Raum rekrutieren, da sich diese Stellen im Inland unter anderem aufgrund der Höherqualifizierung der inländischen Bevölkerung nicht mehr vollständig besetzen liessen. Die zugewanderten Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum bildeten eine Ergänzung zu den einheimischen Arbeitskräften, weshalb unerwünschte Effekte der Zuwanderung auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung der Einheimischen gering blieben. Die mit dem FZA einhergehenden Rekrutierungsmöglichkeiten im EU-Raum spielten – ergänzend zum nur noch schwach wachsenden und bereits gut genutzten inländischen Arbeitskräftepotenzial – eine wichtige Rolle zur Deckung der starken Arbeitskräftenachfrage und ermöglichten ein Beschäftigungswachstum, welches angesichts der demografischen Alterung in der Schweiz das Potenzial an inländischen Arbeitskräften deutlich überstieg. Das ist ein entscheidender Standortfaktor – entsprechend hoch bewerten die Unternehmen die Relevanz des FZA.⁸³⁵ Die mit der Personenfreizügigkeit einhergehende Zuwanderung hat auch Auswirkungen auf weitere Bereiche. Sie verstärkt die Nachfrage nach Wohnraum und Infrastrukturleistungen und sorgt für zusätzliche Steuereinnahmen. Die Auswirkungen der Zuwanderung auf sämtliche relevante Politikbereiche wird der Bundesrat eingehend im Rahmen des überwiesenen Postulats Gössi vom 28. September 2023⁸³⁶ analysieren.

⁸³² Eine Übersicht zu allen Studien zu den Bilateralen I ist abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Europäische Union (EU) > Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I.

⁸³³ Siehe bspw. KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (2015): Der bilaterale Weg - eine ökonomische Bestandsaufnahme. KOF Studien Nr. 58. Abrufbar unter: www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/112229/eth-49559-01.pdf.

⁸³⁴ Berichte zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungen sind abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen > Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Im 19. Bericht des Observatoriums wurde ein Rückblick auf 20 Jahre Personenfreizügigkeit gemacht.

⁸³⁵ BAK Economics (2013): Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. BAK Economics im Auftrag der Wirtschafts- und Branchenverbände Swissmem, HotellerieSuisse, TVS Textilverband Schweiz, ASA/SVV Schweizerischer Versicherungsverband, scienceindustries, AGV Banken, economiesuisse, Schweizer Obstverband und Privatkliniken Schweiz. Abrufbar unter: www.bak-economics.com > Studien & Analysen > Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht (Stand: 10.02.2025), sowie Industrie- und Handelskammer St. Gallen – Appenzell (2024): Migration und ihre Bedeutung für Ostschweizer Unternehmen. Ergebnisse zur Unternehmensumfrage. Abrufbar unter: www.ihk.ch > Wirtschaftspolitik > Publikationen > Nr. 41: Arbeitsmigration.

⁸³⁶ 2023 P 23.4171 Aktualisierter Bericht zur Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz (N 22.12.2023, Gössi Petra).

Neue Studien

Eine umfassende gesamtwirtschaftliche Abschätzung des volkswirtschaftlichen Werts der Bilateralen I nahmen die Studien von Ecoplan und BAK Economics vor, welche 2015 die Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I schätzten.⁸³⁷

Im Jahr 2020 wurde die Studie von BAK Economics im Auftrag der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell und der Industrie- und Handelskammer Thurgau aktualisiert.⁸³⁸ Im Auftrag des SECO hat Ecoplan 2025 ihre Studie von 2015 aktualisiert. Damit wurden gegenüber der ersten Ecoplan-Studie (2015) auch der Brexit, die veränderten Handelsströme, neue Verkehrsdaten und neue Bevölkerungsszenarien berücksichtigt sowie die Modellsimulation auf den Zeitraum 2028 bis 2045 angepasst. Simuliert wird der Wegfall der bisherigen Abkommen der Bilateralen I vor Aktualisierung durch das Paket Schweiz–EU. Die aktualisierten Modellberechnungen von Ecoplan (2025a)⁸³⁹ zu den bisherigen Bilateralen I bestätigen den hohen Wert der Bilateralen I und der Assoziierung an die EU-Programme für Forschung und Innovation für die Schweizer Volkswirtschaft. Gemäss den Modellberechnungen würde im Falle eines Wegfalls der Bilateralen I und einer Rückstufung der Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen für Forschung und Innovation auf den Status eines nicht-assoziierten Drittstaats das BIP im Jahr 2045 um -4,90 % geringer ausfallen als mit funktionierenden Abkommen und einer Assoziierung. Das FZA ist dabei das wichtigste Abkommen. In einer isolierten Betrachtung entspricht der Wegfall des FZA rund drei Viertel der Summe der Einzeleffekte. Der Wegfall der übrigen Abkommen der Bilateralen I entspricht rund einem Viertel.

Diese Studien reihen sich in die bestehende Literatur zu den Bilateralen I ein und unterstreichen, dass ein Wegfall der Bilateralen I bedeutende Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und negative Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft zur Folge hätte. Der Effekt auf das BIP pro Kopf eines Wegfalls der Bilateralen I schätzt die Modellsimulation auf -1,65 %. Das verlangsamte BIP-Wachstum würde einen Einkommensverlust von rund 2500 Franken pro Kopf implizieren. Kumuliert über den Zeitraum 2028 bis 2045 würden die BIP-Einbussen 520 Milliarden Franken erreichen.

Ohne Stabilisierung der Beziehungen Schweiz–EU, das heisst ohne die entsprechenden Elemente des neuen Pakets Schweiz–EU, ist zu erwarten, dass ganze Abkommen oder Teile davon blockiert wären. In diesen Bereichen könnte die Schweiz aufgrund einer mangelnden Aktualisierung nicht mehr am Binnenmarkt teilnehmen. In welchem Umfang dies der Fall wäre, lässt sich heute nicht präzise voraussagen. Die in der Studie von Ecoplan (2025a) geschätzten Auswirkungen beziehen sich auf das

⁸³⁷ Zwei Studien hatte das SECO im Auftrag des Bundesrates 2015 durch BAK Economics und Ecoplan erstellen lassen. Die Studien sowie ein Synthesebericht sind abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Europäische Union (EU) > Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I > Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I.

⁸³⁸ BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz. Abrufbar unter: www.bak-economics.com > Studien & Analysen > Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz.

⁸³⁹ Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Grundlagen für die Wirtschaftspolitik.

langfristige Szenario eines vollumfänglichen Wegfalls der Abkommen der Bilateralen I. Ein solches Szenario entspricht tendenziell einem Negativszenario in Bezug auf die Auswirkungen eines Nicht-Abschlusses des Pakets Schweiz–EU. Es sind aber auch andere Szenarien denkbar – etwa, dass die Zusammenarbeit in gewissen Bereichen weitergeführt würde oder – im Gegenteil – eine Blockade auch Abkommen ausserhalb der Bilateralen I betreffen würde, wie beispielsweise die Schengen/Dublin-Assoziierung. Im ersten Fall dürften die negativen Auswirkungen eines Nicht-Abschlusses gegenüber dem von der Studie gewählten Szenario deutlich geringer ausfallen, insbesondere wenn das FZA weitergeführt würde. Im letzteren Fall wären die negativen Auswirkungen deutlich grösser. Der Bericht in Erfüllung des Postulats 15.3896 «Wirtschaftliche Vorteile dank Schengen-Partnerschaft»⁸⁴⁰ kommt zum Schluss, dass der Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung bis 2030 zu einem jährlichen Einkommensverlust von 4,7 bis 10,7 Milliarden Franken für die Schweizer Volkswirtschaft führen würde. Das BIP würde um 1,6 bis 3,7 % geschmälert. Auch für die öffentlichen Ausgaben im Asylbereich hätte dies Auswirkungen, da die Schweiz deutlich mehr Personen an andere Dublin-Staaten überstellt, als sie selbst von diesen übernimmt. Alleine die entsprechenden Einsparungen im Asylbereich haben sich zwischen 2012 und 2016 auf rund 220 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Weiter kommt der Bericht zum Schluss, dass jährlich rund 400 bis 500 Millionen Franken nötig wären, damit die Schweiz ohne Schengen-Zusammenarbeit ein adäquates Niveau an innerer Sicherheit erreichen könnte.

Eine spezifische Abschätzung der faktischen Auswirkungen einer Blockade von Abkommen der Bilateralen I ist nur in jenen Bereichen möglich, in denen es bereits zu einer Blockade gekommen ist. Dies betrifft insbesondere das MRA im Bereich der Medizinprodukte, dessen Aktualisierung seit 2021 blockiert ist, und den Bereich der Forschungszusammenarbeit, wo die Schweiz zwischen 2021 und 2024 auf den Status eines nicht-assoziierten Drittstaats zurückgestuft wurde. Infras⁸⁴¹ respektive BSS Volkswirtschaftliche Beratung⁸⁴² haben diesbezüglich Untersuchungen durchgeführt (s. Ziff. 2.4.8.3 und 2.8.9.3), welche die Modellsimulationen von Ecoplan ergänzen.

Das MRA im Medizinproduktebereich deckt Exporte von rund 6,1 Milliarden Franken und Importe von rund 3,4 Milliarden Franken ab und ist volkswirtschaftlich von

⁸⁴⁰ Siehe Bericht des Bundesrates «Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz» in Erfüllung des Postulats 15.3896 «Wirtschaftliche Vorteile dank Schengen-Partnerschaft». Abrufbar unter: www.parlament.ch > Suche > 15.3896.

⁸⁴¹ Infras (2025): Vertiefungsstudie MRA - Fallbeispiel Medizinprodukte. Studie im Auftrag des SECO. Zürich. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Technische Handelshemmnisse > Staatsvertragliche Vereinbarungen (Mutual Recognition Agreements - MRA) > MRA Schweiz – EU.

⁸⁴² BSS Volkswirtschaftliche Beratung (2025): Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Teilnahme. Studie im Auftrag des SBFI. Basel. Abrufbar unter: www.sbfli.admin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung > Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Beteiligung.

Bedeutung. Insgesamt umfasst das MRA 20 Produktsektoren mit einem Exportvolumen in die EU von über 96 Milliarden Franken (ca. 72 % der Industriegüterexporte in die EU) sowie einem Importvolumen aus der EU von über 94 Milliarden Franken (ca. 64 % der Industriegüterimporte aus der EU). Die Studie von Infras (2025) zeigt, dass die Nicht-Aktualisierung des MRA im Bereich der Medizinprodukte zu Mehrkosten für Schweizer Hersteller führte, auch wenn diese ihre Produkte bereits zuvor meist in der EU hatten zertifizieren lassen. Die Mehrkosten variieren jedoch stark. Für grosse Unternehmen, welche bereits Tochterunternehmen in der EU hatten und diese beispielsweise als Bevollmächtigte bezeichnen konnten, waren die wiederkehrenden Mehrkosten gemessen am Umsatz sehr gering (0,03–0,06 %). Bei kleineren und mittelgrossen Unternehmen, welche teilweise auf externe Dienstleister für die Ernennung eines Bevollmächtigten angewiesen sind, waren die Mehrkosten deutlich höher (0,9–1,3 % bei kleinen Unternehmen; 0,3–0,8 % bei mittleren Unternehmen). Zusätzlich zu den wiederkehrenden Kosten fielen auch relevante einmalige Kosten für die Umstellung auf die Situation ohne MRA an. Diese betrugen im Durchschnitt 0,3 bis 0,7 % des Umsatzes der Unternehmen und waren ebenfalls bei KMU deutlich höher. Diese Kosten stellen einen wichtigen Faktor bei Standortentscheiden dar. Ein Drittel der befragten Herstellerinnen und Hersteller berichtete im Zusammenhang mit der Nicht-Aktualisierung, Produktionsverlagerungen geprüft zu haben. Einige Unternehmen haben Verlagerungen vollzogen.

Ähnlich hohe Mehrkosten entstanden auch auf der Importseite (wiederkehrende Kosten von 0,3–0,4 % des Importwerts), was tendenziell das Produktangebot in der Schweiz verteuert und die Produktvielfalt gesenkt hat. Darüber hinaus war die Verwaltungseffizienz beeinträchtigt, da Swissmedic eigenständig eine Datenbank für Medizinprodukte⁸⁴³ aufbauen und die Marktüberwachung ohne EU-Zusammenarbeit ausbauen musste. Dies ging mit deutlich höherem Personalaufwand bei Swissmedic einher.

Die Studie von BSS Volkswirtschaftliche Beratung untersuchte die Auswirkungen des Wegfalls der Einzelprojektförderung aufgrund der Teilnahme der Schweiz als nicht-assoziiierter Drittstaat an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation, wie dem mit 95,5 Milliarden Euro dotierten Programm Horizon Europe. Sie bestätigt Ergebnisse früherer Umfragen bei Schweizer Programmteilnehmenden⁸⁴⁴, wonach die nationalen Ausschreibungen die EU-Programme in ihrer Wirkung nicht ersetzen konnten. Die Teilnahme an den EU-Einzelförderprojekten ist aufgrund des hohen Wettbewerbs mit einem hohen Renommee für die Schweizer Forschenden, wie auch für Forschungseinrichtungen, KMU und Start-ups verbunden. Ohne Teilnahme ist es für den Schweizer Forschungsplatz schwieriger, Spitzenforschende zu rekrutieren und zu halten. Neben dem Ausschluss aus der Einzelprojektförderung konnten Forschende in der Schweiz auch an Verbundprojekten nur mit Einschränkungen und mittels der im Rahmen der Übergangsmassnahmen genehmigten Direktfinanzierung durch den

⁸⁴³ Abrufbar unter: www.swissmedic.ch > Medizinprodukte > Swissdamed.

⁸⁴⁴ Abrufbar unter: www.sbfi.amin.ch > Forschung und Innovation > Internationale Forschungs- und Innovationszusammenarbeit > EU-Rahmenprogramme > Zahlen und Fakten zur Schweizer Beteiligung > Einzelförderung der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation: Auswirkungen der Schweizer Beteiligung.

Bund teilnehmen (s. Ziff. 2.8.2.3.1). Forschenden von Schweizer Institutionen war es nicht mehr erlaubt, Verbundprojekte zu koordinieren. Insgesamt würde der Forschungsplatz Schweiz an Attraktivität verlieren, wenn die Schweiz nicht voll assoziiert an den Programmen der EU teilnehmen kann. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) wird im Jahr 2026 eine ausführliche Wirksamkeitsstudie über die Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen für Forschung und Innovation veröffentlichen.

Sowohl die Studie von Ecoplan (2025a) als auch die Studien von Infrac und BSS Volkswirtschaftliche Beratung untersuchten nicht den potenziellen Nutzen einer Weiterentwicklung der Teilnahme am EU-Binnenmarkt, die mit dem Paket Schweiz–EU möglich wird (s. Ziff. 3.3.2). Eine solche Weiterentwicklung über die Elemente des Pakets Schweiz–EU hinaus wird über die Zeit notwendig, da sich sowohl das Produktmarktrecht in der EU als auch in der Schweiz ständig weiterentwickelt, um technologischen Entwicklungen aber auch geänderten Regulierungsansprüchen Rechnung zu tragen.

3.3.2 Auswirkungen der einzelnen Elemente des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU

Der Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz–EU umfasst die institutionellen Elemente, die staatlichen Beihilfen, den Schweizer Beitrag sowie die Aktualisierung und punktuelle Ergänzung der bestehenden fünf Binnenmarktabkommen der Bilateralen I (FZA, MRA, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft) und die Teilnahme an den EU-Programmen (Horizon-Paket, Erasmus+) und Agenturen (Weltraum). Der Wert einer langfristigen Absicherung der bestehenden fünf Binnenmarktabkommen und der Assoziierung an den EU-Programmen für Forschung und Innovation ist in Ziffer 3.3.1 thematisiert und in der darin vorgestellten Studie von Ecoplan (2025a) erfasst. Nachfolgend werden die unmittelbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen der angepassten bestehenden Binnenmarktabkommen erläutert.

Die **institutionellen Elemente** stellen sicher, dass im gemeinsamen Binnenmarkt mit der EU für alle Marktteilnehmenden die gleichen Spielregeln gelten. Sie sind Voraussetzung für die langfristige Weiterführung des bilateralen Wegs (s. Ziff. 3.3.1), erhöhen die Rechtssicherheit und sichern die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den genannten Bereichen auch für die Zukunft. So darf etwa die EU bei künftigen Differenzen die Aktualisierung der Binnenmarktabkommen nicht mehr verweigern – die Schweiz könnte in einem solchen Fall ihre Interessen dank dem Streitbeilegungsmechanismus geltend machen – und keine unverhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Eine erhöhte Rechtssicherheit in den Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner ist für die Schweiz gerade in Zeiten hoher geopolitischer Unsicherheit und weltweiter protektionistischer Tendenzen ein wichtiger Standortvorteil. Mit der Möglichkeit, bei den relevanten Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprozessen der EU mitzureden (*Decision Shaping* und Stellungnahme bei Vorabentscheidungsverfahren der EU-Mitgliedstaaten vor dem EuGH), kann zudem auf diese Prozesse neu zum Vorteil der Schweizer Volkswirtschaft Einfluss genommen werden.

Die **Einführung der Beihilfeüberwachung** im Anwendungsbereich der drei Abkommen (Landverkehr, Luftverkehr und Strom) wird den Wettbewerb und damit die Rahmenbedingungen für den Standort Schweiz stärken. Auch wenn Beihilfen selten als

unzulässig beurteilt werden (s. Ziff. 2.2.10), kann die Überwachung eine wettbewerbsfreundlichere Ausgestaltung der geplanten Beihilfen bewirken und sich so positiv auf die Volkswirtschaft auswirken.

Der **Schweizer Beitrag** trägt zur wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerstaaten bei, indem unter anderem die institutionellen Rahmenbedingungen und die Rechtssicherheit gefördert werden. Eine dadurch verbesserte wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern kommt auch der Schweizer Wirtschaft in Form von neu geschaffenen Absatzmärkten und Investitionsmöglichkeiten zugute. Zudem können Schweizer Unternehmen sowohl über direkte und indirekte Auftragsvergabe im Rahmen des Schweizer Beitrags als auch über die öffentlichen Ausschreibungen in der EU, die aus den EU-Struktur- und Kohäsionsprogrammen finanziert werden, profitieren. Dies bestätigt auch eine externe Evaluation des ersten, bereits abgeschlossenen Erweiterungsbeitrags.⁸⁴⁵ Die vertiefte Prüfung einer Stichprobe von 29 Projekten zeigt, dass die Projekte einen Mehrwert schaffen und positiv zur längerfristigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betroffenen Branchen und Regionen beitragen. Ausserdem bestätigte die Evaluation die positiven Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den Partnerstaaten sowie gestärkte Partnerschaften zwischen Organisationen der beiden Länder und erhöhte wirtschaftliche Opportunitäten für Schweizer Firmen.

Die **Aktualisierung des FZA** garantiert, dass die Zuwanderung weiterhin arbeitsmarktorientiert erfolgt und das schweizerische Lohnschutzniveau auf Grundlage der flankierenden Massnahmen abgesichert ist. Ein dreistufiges Schutzkonzept bestehend aus Ausnahmen, Absicherungen und einer konkretisierten Schutzklausel gewährleistet eine massgeschneiderte Übernahme des relevanten EU-*Acquis*, insbesondere der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG. Diese Teilübernahme führt zu gewissen Mehrkosten beim Staat (s. Ziff. 2.3.9.1.1), hat aber keine direkten Auswirkungen auf die Unternehmen in der Schweiz. Die inländischen Begleitmassnahmen beim Lohnschutz sind gezielt auf die Bereiche ausgerichtet, in denen Handlungsbedarf besteht, um das Lohnschutzniveau aufrechtzuerhalten. Anvisiert werden in erster Linie Entsendebetriebe aus dem EU-Raum. Soweit sich die Massnahmen auch an Schweizer Unternehmen richten, bauen sie auf dem Bestehenden auf und schaffen keine neuen Belastungen für Schweizer Firmen. Der flexible Arbeitsmarkt wird nicht eingeschränkt. (s. Ziff. 2.3.1). Die mit dem Verhandlungsergebnis vorgesehene Gleichbehandlung bei den Studiengebühren von Studierenden aus der EU mit solchen aus der Schweiz dürfte keine namhaften Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben, nicht zuletzt da weiterhin eine mengenmässige Beschränkung, beispielsweise über Leistungstests, möglich ist. Die Konkretisierung der Schutzklausel bietet der Schweiz die Möglichkeit, die Personenfreizügigkeit beziehungsweise einzelne Bestimmungen daraus vorübergehend einzuschränken, sofern sich aus deren Anwendung schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten ergeben. Durch die Konkretisierung des Vorgehens und der neuen Streitbeilegungsmechanismen sind die möglichen Ausgleichsmassnahmen enger definiert und die Risiken bei einer Berufung auf die Schutzklausel besser abschätzbar. Insgesamt ist gegenüber der heutigen Regelung mit

⁸⁴⁵ Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > EDA > Publikationen > Evaluationsbericht zum Erweiterungsbeitrag 2015: Das Wichtigste in Kürze.

keinen bedeutenden Veränderungen zu rechnen. Die Schweizer Wirtschaft kann weiterhin bei Bedarf Arbeitskräfte aus der EU rekrutieren, was für den Wirtschaftsstandort und die Planungssicherheit der Unternehmen von grosser Bedeutung ist.

Die Verankerung der institutionellen Elemente im **MRA** ermöglicht eine regelmässige Aktualisierung des Abkommens und, wo im Interesse der Schweiz und der EU, eine Ausdehnung des Abkommens auf neue Bereiche, womit technische Handelshemmnisse abgebaut werden können. Derzeit von einer Blockade der Aktualisierung betroffen ist der Medizinproduktebereich, was den Handel mit Medizinprodukten erschwert (s. Ziff. 3.3.2). Eine Aktualisierung des MRA steht künftig zudem unter anderem im Bereich der Maschinen und der Bauprodukte an.

Die **Aktualisierung des Landverkehrsabkommens** umfasst eine Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs, wobei die hohe Qualität des Schweizer öV-Systems sowie auch die Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht negativ beeinträchtigt werden. Diese Öffnung erlaubt neuen Anbietern, unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche internationale Verbindungen zu schaffen und damit das Angebot zugunsten der Kunden allgemein zu verbessern. Der neu geschaffene Wettbewerb kann zudem die Preise senken, wovon Kunden weiter profitieren.

Die **Aktualisierung des Luftverkehrsabkommens** umfasst die Realisierung der Kabotage (8. und 9. Freiheit) sowie die Beteiligung an der Forschungspartnerschaft SESAR 3. Durch den Austausch der Kabotagerechte erhalten Schweizer Fluggesellschaften das Recht, Inlandflüge innerhalb der EU-Staaten anzubieten, was deren Wettbewerbsfähigkeit stärkt und eine effiziente Auslastung ermöglicht. EU-Fluggesellschaften haben zukünftig die Möglichkeit, im Gegenzug Inlandflüge in der Schweiz anzubieten. Die Teilnahme an SESAR 3 ermöglicht es zudem der Luftfahrtindustrie, insbesondere Flugsicherungsanbietern, Flughäfen und Fluggesellschaften, über hierfür vorgesehene Fördermittel in die Entwicklung von innovativen Technologien und Verfahren zu investieren.

Im Agrarteil des **Landwirtschaftsabkommens** erfolgen keine volkswirtschaftlich relevanten Änderungen. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Zusatzprotokolls zur Lebensmittelsicherheit finden sich unter Ziffer 3.3.3.

Das **Programmabkommen** bietet einen Rechtsrahmen für die Assoziierung der Schweiz an die Programme der EU, namentlich auch in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation. Es sichert die Assoziierung am Horizon-Paket 2021–2027, Erasmus+ und EU4Health und legt die Grundlage für die Teilnahme an deren Nachfolgeprogrammen sowie an anderen Programmen und Agenturen der EU, beispielsweise in den Bereichen Kultur oder Raumfahrt. Wie in Ziffer 3.3.1 ausgeführt, wird mit der Assoziierung ans Horizon-Paket 2021–2027 die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Forschung und Innovation gestärkt sowie die Standortattraktivität für forschungsstarke Unternehmen erhöht und gefestigt. Für die Attraktivität der Hochschulen im Wettbewerb um die besten Forschenden und Studierenden ist die internationale Vernetzung und der Zugang zur Einzelförderung zentral. Die Assoziierung an Erasmus+ stärkt die Mobilität von Personen in der Ausbildung sowie die Zusammenarbeit der Bildungsinstitutionen und -akteure. Dies trägt zu einer hohen Bildungsqualität bei und verbessert damit das Arbeitskräfteangebot. Schliesslich erleichtert die Teilnahme

an der EUSPA den Schweizer Unternehmen, die in der Raumfahrt tätig sind, die Beteiligung an Ausschreibungen und Konsortien bezüglich den Programmkomponenten Galileo und EGNOS des EU-Weltraumprogramms. Insgesamt trägt die Assoziierung an die EU-Programme zur internationalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweiz bei.

3.3.3 Auswirkungen der drei neuen Abkommen

Mit den drei neuen Abkommen weitet die Schweiz die Binnenmarktteilnahme auf einen neuen Bereich aus, erweitert die Teilnahme in einem Weiteren und strebt im Gesundheitsbereich eine engere Zusammenarbeit mit der EU an.

Mit dem **Stromabkommen** zwischen der Schweiz und der EU werden der Zugang der Schweiz zum europäischen Strommarkt abgesichert, Risiken wie ungeplante Stromflüsse reduziert und die Versorgungssicherheit gestärkt. Dies wirkt sich positiv auf die Standortattraktivität und Planungssicherheit für die Unternehmen aus. Zudem wird der Strommarkt für alle Kunden geöffnet, was die Wettbewerbsdynamik stärkt, den Stromlieferanten Effizienzanreize gibt und zu tieferen Endverbraucherpreisen beitragen kann. Gewisse Mehrkosten entstehen für einige Stromunternehmen aufgrund der stärkeren Entflechtung. Diese Entflechtung ist jedoch notwendig, um den Wettbewerb im Strommarkt zugunsten der Volkswirtschaft insgesamt zu stärken. Dank des Stromabkommens können die Grenztransportkapazitäten für Strom völkerrechtlich abgesichert werden. Ecoplan (2025b)⁸⁴⁶ schätzt, dass dadurch im Zeitraum 2030 bis 2050 im Vergleich zu einem Szenario mit stark eingeschränkten Grenzkapazitäten (Szenario KEINE KOOPERATION) zusätzliche Handelsgewinne von jährlich rund 0,5 bis 1,2 Milliarden Franken zu erwarten sind und bis 2050 Stromsystemkosten in der Grössenordnung von jährlich bis zu 1 Milliarde Franken eingespart werden können. Die Strompreise fielen dadurch im Jahr 2050 rund 14 % tiefer aus, das BIP knapp 0,5 % höher. Diese geschätzten Auswirkungen sind jedoch mit hoher Unsicherheit verbunden, da das Referenzszenario bei einem Nichtzustandekommen des Stromabkommens unklar ist.

Darüber hinaus erhalten die Konsumenten und Konsumentinnen neu die Möglichkeit, sich zwischen dem Angebot der Grundversorgung und dem freien Markt zu entscheiden. Dies stärkt den Wettbewerb im Schweizer Strommarkt und wirkt sich positiv auf die Angebotsvielfalt aus. Es begünstigt zudem tiefere Preise und fördert die Innovation.

Mit einem **Protokoll zum Landwirtschaftsabkommen im Bereich der Lebensmittelsicherheit** werden nichttarifäre Handelshemmnisse für den Handel mit Lebensmitteln, Pflanzenschutzmitteln, Pflanzen, Saatgut, Futtermitteln sowie Tieren und tierischen Produkten weiter reduziert und der Verbraucherschutz zugleich gestärkt. Dies wird möglich dank der Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums mit harmonisierten Rechtsvorschriften, welcher auch den Zugang zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und zu europäischen Warn- und Koope-

⁸⁴⁶ Abrufbar unter: www.bfe.admin.ch > Versorgung > Stromversorgung > Stromabkommen Schweiz – EU.

rationssystemen vorsieht und die Schweiz in das Zulassungssystem für Pflanzenschutzmittel der EU einbindet. Vereinzelt kommt es dadurch zu zusätzlichen Anforderungen. Dies betrifft beispielsweise verstärkte Kontrollen im Bereich Pflanzengesundheit oder eine Pflicht zur Durchführung von Tierarztbesuchen in Abhängigkeit des Risikos einer Tierseuche. Diese Massnahmen mindern umgekehrt die Risiken von Tierseuchen oder der Verbreitung von Pflanzenschädlingen und -krankheiten sowie die damit zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Kosten.

Mit dem **Gesundheitsabkommen** strebt die Schweiz eine engere Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich an. Dadurch erhält sie Zugang zu epidemiologischen Informationen, Fachwissen und Netzwerken, was eine frühzeitige Erkennung und wirksame Reaktion bei grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen ermöglicht. Dies bedingt unter anderem eine Ausweitung des nationalen Überwachungssystems für übertragbare Krankheiten auf weitere Krankheitserreger, wie dies in der EU vorgesehen ist. Dies dürfte insbesondere in der Einführungsphase zu einem gewissen Mehraufwand für bestimmte Gesundheitsdienstleister wie Labore oder Kliniken führen. Durch Synergien mit den laufenden Digitalisierungsarbeiten dürfte der Mehraufwand jedoch begrenzt ausfallen (s. Ziff. 2.13.8.3). Diesem Mehraufwand sind die Kosten von Gesundheitskrisen gegenüberzustellen. Wie die Covid-19-Pandemie gezeigt hat, können diese mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten einhergehen. Mit einer engeren grenzüberschreitenden Koordination und Zusammenarbeit in Europa kann die Krisenbewältigung sowie Prävention gestärkt, die Bevölkerung besser geschützt und damit die volkswirtschaftlichen Kosten im Falle von Gesundheitskrisen gesenkt werden.

3.3.4 Fazit

Das Paket Schweiz–EU sichert die sektorielle Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den bisherigen Bereichen der Bilateralen I und dehnt diese Teilnahme auf den Strom- und den gesamten Lebensmittelbereich aus. Mit den institutionellen Elementen erhöht die Schweiz die Rechtssicherheit und sichert die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den genannten Bereichen auch für die Zukunft. Zudem wird eine Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich etabliert. Mit den in den Verhandlungen erreichten Ausnahmen und den inländischen Begleitmassnahmen bleibt die Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet und der Lohnschutz sowie der *Service public* der Schweiz sind abgesichert. Schweizer Unternehmen haben damit eine hohe Rechtssicherheit, dass Waren, Dienstleistungen und Kapital auch in Zukunft mit dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz möglichst ungehindert zirkulieren können und bei Bedarf Arbeitskräfte aus der EU rekrutiert werden können. In Zeiten geopolitischer Spannungen und einer fragmentierten Weltordnung ist dies ein entscheidender Standortfaktor für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit Blick auf die Gesellschaft ist das Paket insofern von Bedeutung, als es die mannigfaltigen Errungenschaften des bilateralen Wegs seit 1999 abzusichern hilft. Dazu gehören beispielsweise die Möglichkeiten für eine freiere und einfachere Mobilität in Europa, die sich den Schweizerinnen und Schweizern mit dem FZA eröffneten. Beim

FZA lassen sich ferner auch die positiven Effekte auf die Altersvorsorge durch die Zuwanderung vor allem jüngerer Personen in die Schweiz anführen (s. Ziff. 2.3.9.4). Einige Elemente des Pakets dienen dem Schutz der Menschen in der Schweiz, etwa vor Risiken aufgrund mangelnder Produktsicherheit (mit dem MRA und mit dem Lebensmittelsicherheitsabkommen) oder vor Gesundheitsgefahren (mit dem Gesundheitsabkommen).

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Paket dürfte lediglich punktuelle Auswirkungen auf die Umwelt entfalten. Gemäss den Darstellungen zu den einzelnen Abkommen unter Ziffer 2 fallen die Auswirkungen auf die Umwelt, wo absehbar, jeweils positiv aus. Zu nennen sind beispielsweise die Weiterführung der Verlagerungspolitik im Landverkehr, das grosse Gewicht der Klimaforschung im Rahmen von Horizon Europe oder die Förderung von Projekten durch den Schweizer Beitrag, die den Schutz der Umwelt zum Ziel haben.

4 Rechtliche Aspekte des Pakets Schweiz–EU

4.1 Genehmigungsbeschlüsse

Der Bundesrat beantragt den Räten die Genehmigung von vier referendumsfähigen Bundesbeschlüssen: ein Genehmigungsbeschluss zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen, drei Genehmigungsbeschlüsse zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen, die jeweils dem fakultativen Referendum unterstehen. Ausserdem unterbreitet er einen Genehmigungsbeschluss über die parlamentarische Zusammenarbeit und vier Finanzierungsbeschlüssen. Dabei handelt es sich um einfache Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterstehen. Dieses Vorgehen entspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Materie.

Der Genehmigungsbeschluss zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen umfasst das Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen, das Institutionelle Protokoll zum Freizügigkeitsabkommen, das Änderungsprotokoll zum MRA, das Institutionelle Protokoll zum MRA, das Änderungsprotokoll zum Landverkehrsabkommen, das Institutionelle Protokoll zum Landverkehrsabkommen, das Beihilfeprotokoll zum Landverkehrsabkommen, das Änderungsprotokoll zum Luftverkehrsabkommen, das Institutionelle Protokoll zum Luftverkehrsabkommen, das Beihilfeprotokoll zum Luftverkehrsabkommen, das Änderungsprotokoll zum Landwirtschaftsabkommen, das EU-Programmabkommen, das Weltraumabkommen und das Beitragsabkommen. Das Inkrafttreten dieser völkerrechtlichen Verträge ist über eine entsprechende in allen Verträgen gleichlautende Klausel miteinander verbunden. Sie werden deshalb in einem Genehmigungsbeschluss zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen vorgelegt.

Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit, das Stromabkommen und das Gesundheitsabkommen werden in drei separaten Genehmigungsbeschlüssen zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen vorgelegt. Das Inkrafttreten dieser völkerrechtlichen Verträge ist über eine Klausel im jeweiligen Vertrag mit dem Inkrafttreten der völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen verknüpft. Hingegen ist das Inkrafttreten der drei völkerrechtlichen Verträge zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen rechtlich nicht untereinander verbunden. Auch das Inkrafttreten der völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen ist nicht rechtlich mit dem Inkrafttreten der Verträge zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen verknüpft.

Das Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU wird in einem separaten einfachen Bundesbeschluss zur Genehmigung unterbreitet.

4.2 Genehmigungsbeschluss zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen

4.2.1 Referendum

4.2.1.1 Fakultatives Staatsvertragsreferendum

Einem fakultativen Referendum des Volkes unterstehen nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Fast alle völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen entsprechen diesem Kriterium (s. jeweils die Ziffer zu den rechtlichen Aspekten eines Paketelements).⁸⁴⁷ Der Genehmigungsbeschluss zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen erfüllt demnach die Voraussetzungen des fakultativen Staatsvertragsreferendums.

4.2.1.2 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum

Einem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen untersteht nach 140 Absatz 1 Buchstabe b BV der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen sehen nicht einen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit vor. Zu prüfen bleibt, ob sie das Kriterium eines Beitritts zu einer supranationalen Gemeinschaft erfüllen.

Nach der Praxis des Bundesrates⁸⁴⁸ setzt der Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft voraus, dass sich die Schweiz Organen unterstellt, die:

- unabhängig, das heisst nicht an Instruktionen der Vertragsparteien gebunden sind;
- ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss ausüben;
- direkt anwendbare Entscheide treffen, die auch für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich sind;
- relativ umfassende materielle Befugnisse haben.

Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen erfüllen diese Kriterien nicht. Erstens schaffen sie im Bereich der Rechtsetzung keine Mechanismen, die einem unabhängigen Organ die Befugnis erteilen, verbindliche Rechtsanpassungen zu beschliessen. Die Schweiz entscheidet weiterhin autonom und nach ihren bestehenden Rechtsetzungsverfahren über das für sie geltende Recht (s.

⁸⁴⁷ Eine Ausnahme bildet insbesondere das Änderungsprotokoll zum MRA, das der Bundesrat gestützt auf Art. 14 des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse (SR **946.51**) abschliessen könnte. Wegen der Konnexität zum Stabilisierungsteil soll auch dieses Änderungsprotokoll in den Bundesbeschluss aufgenommen werden.

⁸⁴⁸ Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, BBl 1992 IV 1, 539; Botschaft vom 23. Oktober 1974 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1974 III 1133, 1156 f.

Ziff. 2.1.7). Zweitens schaffen die Verträge im Bereich der Rechtsanwendung keine von den Vertragsparteien unabhängigen Organe. Bei Streitigkeiten suchen die Vertragsparteien zunächst im Rahmen von Gesprächen im Gemischten Ausschuss des jeweiligen Abkommens nach einer Einigung. Wird keine Einigkeit erzielt, kann jede Vertragspartei, wie auch im Wirtschaftsvölkerrecht üblich, ein paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht anrufen. Das Schiedsgericht zieht, wenn seiner Ansicht nach die Auslegung von EU-Recht für die Beurteilung des Streitfalls relevant und notwendig ist, den EuGH zur Auslegung bei. Der Streit selbst wird jedoch nicht vom EuGH, sondern immer nur vom Schiedsgericht beurteilt (s. Ziff. 2.1.5.4). Drittens ist die Zusammenarbeit mit der EU weiterhin materiell auf einzelne Sektoren beschränkt. Die institutionellen Elemente sind im Rahmen der völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen schliesslich nur für die bestehenden Binnenmarktabkommen (ohne Landwirtschaftsabkommen) vorgesehen (s. Ziff. 2.1.1).

Der Bundesrat prüfte die Kriterien der Supranationalität auch bei der Vorlage der Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen und des EWR-Abkommens. Er verneinte die Supranationalität in beiden Fällen.⁸⁴⁹ Der Bundesrat vertrat jedoch die Auffassung, dass das EWR-Abkommen in den Bereichen der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung supranationale Elemente aufweist. Zudem hätte das EWR-Abkommen zur integralen Geltung des EU-Binnenmarktrechts geführt, einschliesslich der Regelungen in Bereichen wie Umwelt, Konsumentenschutz, Gesellschafts- und Steuerrecht. Dennoch kam der Bundesrat zum Ergebnis, dass das EWR-Abkommen keinen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft bewirkt hätte.

Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Verträge weisen anders als das EWR-Abkommen keine supranationalen Elemente und einen materiell weniger umfassenden Anwendungsbereich auf. Sie bewirken deshalb keinen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft und unterstehen nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV.

4.2.1.3 In der Verfassung nicht vorgesehenes obligatorisches Staatsvertragsreferendum (sui generis)

Die Bundesversammlung unterstellte unter der alten BV drei völkerrechtliche Verträge einem obligatorischen Referendum, obwohl die zum jeweiligen Zeitpunkt geltende Verfassung das nicht vorsah: den Beitritt zum Völkerbund (1920), das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1972) und den Beitritt zum EWR (1992). Der Bundesrat bekräftigt die Auffassung, dass dieses Vorgehen in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, wenn der völkerrechtliche Vertrag einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt,

⁸⁴⁹ Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, BBl 1992 IV 1, 539 ff.; Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBl 2004 5965 ff., 6288 ff.

namentlich die verfassungsmässige Ordnung tangiert, oder eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bewirkt.⁸⁵⁰

Der Bundesrat und die Bundesversammlung haben bisher nie die institutionellen Elemente der bestehenden bilateralen Abkommen als schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz und ihre verfassungsmässige Ordnung beurteilt. Mit dem Luftverkehrsabkommen der Bilateralen I (1999) unterstellte sich die Schweiz der Zuständigkeit der EU-Kommission sowie des EuGH für die Durchsetzung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen. In eng begrenzten Bereichen erfolgte somit eine Übertragung von gewissen Kompetenzen an die EU-Organe. Das Abkommen erlaubt den Vertragsparteien zudem, bei Vertragsverletzungen Schutzmassnahmen zu ergreifen. Eine Unterstellung der Bilateralen I unter ein obligatorisches Referendum aufgrund dieser institutionellen Elemente beim Luftverkehrsabkommen stand jedoch weder im Bundesrat noch in den Räten zur Debatte⁸⁵¹, obwohl die Übertragung von gewissen Kompetenzen an die EU-Organe – wenn auch in einem eng begrenzten Sachbereich – weitergingen als der nun vorgesehene Streitbelegungsmechanismus in den Binnenmarktabkommen. Die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen der Bilateralen II (2004) beinhalten die Pflicht der Schweiz, im Anwendungsbereich der Abkommen dynamisch EU-Recht in die Abkommen zu übernehmen. Kommt es zwischen der Schweiz und der EU zu einem Streit über die Rechtsübernahme und gelingt es den Vertragsparteien nicht, diesen innert sechs Monaten beizulegen, führt dies automatisch zur Beendigung der Abkommen. Der EuGH spielt bei der Auslegung des Schengen-/Dublin-Besitzstandes eine wichtige Rolle. Trotzdem kam der Bundesrat auch hier zum Schluss, dass die Assoziierung an Schengen und an Dublin «zu keiner tiefgreifenden Änderung unseres Staatswesens führt», «nicht die verfassungsmässige Ordnung tangiert» und nicht «die Souveränität unseres Landes [einschränkt]».⁸⁵² Diese Auffassung wurde in den Ratsdebatten bestätigt.⁸⁵³

⁸⁵⁰ Botschaft vom 23. Oktober 1974 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1974 III 1133, 1138; Votum Koller (Departementsvorsteher EJPD), AB N 1998 54 f. (Totalrevision der BV); Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBl 2004 5969 ff., 6288 f.; Botschaft vom 1. Oktober 2010 zur Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», BBl 2010 6963 ff., 6970, 6985; Botschaft vom 15. Januar 2020 zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung), BBl 2020 1243 ff., 1247.

⁸⁵¹ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128, 6438. Die einzige Forderung nach einem obligatorischen Referendum in den Räten war so begründet, dass die Bilateralen I einem «historischen Schritt» entsprächen und das Landverkehrsabkommen dem Alpenschutzartikel widerspreche. Der Antrag wurde abgelehnt mit 146 zu 26 Stimmen (AB N 1999 1487 ff.).

⁸⁵² Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBl 2004 5969 ff., 6290

⁸⁵³ Anträge auf Unterstellung unter ein obligatorisches Referendum wurden abgelehnt, im Ständerat mit 6 zu 31 Stimmen (AB S 2004 728 f.) und im Nationalrat mit 57 zu 120 Stimmen (AB N 2004 1969 ff.). Vgl. Votum Blocher (Departementsvorsteher EJPD), AB S 2004 729: «Die Frage war, zu prüfen, ob diese Rechtsfolge der faktischen Kündigung des Vertrages eine Einschränkung des freien Wählerwillens ist. [...] Das ist die Frage der Souveränität: Ist sie beeinträchtigt oder nicht? [...] [Der Bundesrat] findet nicht, dass das ein so schwerwiegender Eingriff in die Souveränität sei.»

Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen wahren das Funktionieren der Schweizer Institutionen sowie die aus der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes fließenden Prinzipien. Namentlich wird die Schweiz weiterhin eigenständig, gemäss ihren bestehenden Rechtssetzungsverfahren und unter Wahrung der direktdemokratischen Rechte über alle Rechtsanpassungen entscheiden können. Ein Streitfall infolge der Nicht-Übernahme eines relevanten EU-Rechtsaktes in ein Binnenmarktabkommen kann gegebenenfalls zu verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen der EU im betroffenen Abkommen oder einem anderen Binnenmarktabkommen (ohne Landwirtschaftsabkommen) führen. Die Konsequenzen einer Nicht-Übernahme sind damit weniger einschneidend als unter den Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen, welche vorbehältlich einer Einigung der Parteien bei einer Nicht-Übernahme automatisch dahinfallen. Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen wahren auch die verfassungsmässigen Rechte sowie die Zuständigkeiten der Kantone, des Parlaments, des Bundesgerichts und der übrigen Schweizer Gerichte sowie des Bundesrates. Ihre Umsetzung erfordert keine Anpassung der BV. Wie die Bilateralen I und II bewirken demnach auch die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz und tangieren auch nicht die verfassungsmässige Ordnung.

Durch die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen will der Bundesrat, den mit den Bilateralen I und II eingeschlagenen Weg weiterführen. Die Stabilisierung der bilateralen Beziehungen bewirkt demnach keine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik.

Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen wahren nach dem Gesagten die verfassungsmässige Ordnung und bewirken weder einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz noch eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik.

Die Notwendigkeit eines obligatorischen Referendums lässt sich schliesslich auch nicht damit begründen, dass die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Verfassung vorgehen und damit faktisch eine Verfassungsänderung bewirken würden. Bereits die Bundesverfassung sieht vor, dass im Falle eines Normenkonflikts zwischen einem Staatsvertrag und der Verfassung, wenn dieser durch eine koordinierende Auslegung nicht gelöst werden kann, Staatsverträge unabhängig vom gewählten Referendum anzuwenden sind, also einen Anwendungsvorrang geniessen. Nach der Praxis der Bundesbehörden gilt dieser Anwendungsvorrang jedenfalls im Falle eines Konflikts zwischen einer älteren Verfassungsbestimmung und einem jüngeren Staatsvertrag. Aus diesem Anwendungsvorrang, den Artikel 190 BV Staatsverträgen und Bundesgesetzen gleichermassen zubilligt, kann weder abgeleitet werden, dass Staatsverträge und Bundesgesetze in der Normenhierarchie über der Verfassung oder auf dem gleichen Rang wie diese stehen, noch dass sie dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind.

4.2.1.4 Obligatorisches Referendum über eine Verfassungsrevision

Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen unterstehen nach der geltenden Verfassung dem fakultativen Staatsvertragsreferendum (s.

Ziff. 4.2.1.1-4.2.1.3). Der einzige Weg, sie in Abweichung der Artikel 140 und 141 BV einem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wäre demnach eine Anpassung der BV. Die Revisionsschranken nach Artikel 194 Absatz 2 BV würden es nicht ausschliessen, die BV um eine Übergangsbestimmung zu ergänzen, welche vorsieht, dass die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen genehmigt werden und der Bundesrat ermächtigt ist, sie zu ratifizieren. Die Übergangsbestimmung unterstünde einem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV.

Für die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags auf dem Weg der förmlichen Verfassungsrevision gibt es bisher ein Beispiel. Seit 2002 ist der Beitritt der Schweiz zur UNO, und damit einhergehend die Genehmigung der UNO-Charta⁸⁵⁴, in Artikel 197 Ziffer 1 BV vorgesehen. Allerdings ist der UNO-Beitritt nicht mit den völkerrechtlichen Verträgen zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen vergleichbar. Erstens geht die Bestimmung auf eine Volksinitiative zurück. Da die BV nur die Volksinitiative auf Änderung der BV kennt, stand den Initianten bloss dieser Weg offen. Das gilt für den Bundesrat und die Bundesversammlung nicht. Zweitens betraf die Volksinitiative den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags, der nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstaben b BV ohnehin dem obligatorischen Referendum unterstanden hätte, da die UNO eine Organisation für kollektive Sicherheit darstellt. Die Tatsache, dass der UNO-Beitritt auf dem Weg einer Verfassungsrevision genehmigt wurde, hatte mit anderen Worten keine Auswirkungen auf die Zuständigkeitsordnung.

4.2.1.5 Vorschlag des Bundesrates

Die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen erfüllen nicht die Voraussetzungen eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV. Sie erfüllen auch nicht die Voraussetzungen, unter denen nach der Praxis unter der alten BV ein völkerrechtlicher Vertrag, der nicht unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum fiel, einem obligatorischen Referendum (*sui generis*) unterstellt werden konnte. Sie unterstehen demnach nach der geltenden BV dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

Mit der Wahl des fakultativen Referendums wahrt der Bundesrat die Kohärenz mit seiner bisherigen Praxis und die Kontinuität der Schweizer Europapolitik. Die grundsätzliche Frage eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums *sui generis* bleibt durch den Entscheid des Bundesrates unberührt.

Die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen auf dem Weg der Verfassungsrevision bringt nach der Auffassung des Bundesrates staatspolitische Risiken mit sich. Erstens würde es bedeuten, dass im Einzelfall ohne Zustimmung des Verfassungsgebers vom verfassungsmässigen Verfahren für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge abgewichen würde. Zuständig wären Volk und Stände anstatt dem Volk. Mit dem notwendigen Mehr würde ein zentraler Aspekt des direkt-demokratischen Verfahrens durch den Bundesrat und die

854 SR 0.120

Bundesversammlung anstatt durch die Verfassung bestimmt. Zweitens besteht für dieses Vorgehen kein vergleichbarer Präzedenzfall. Der UNO-Beitritt hätte wie dargestellt ohnehin einem obligatorischen Referendum unterstanden (s. Ziff. 4.2.1.4). Die Genehmigung auf dem Weg der Verfassungsrevision veränderte die Zuständigkeitsordnung demnach nicht. Unter der alten BV unterstellte die Bundesversammlung drei völkerrechtliche Verträge entgegen der jeweils geltenden Verfassung einem obligatorischen Referendum (s. Ziff. 4.2.1.3). Auch diese Beispiele sind nicht mit dem vorliegenden Vertragspaket vergleichbar: Der Beitritt zum Völkerbund und das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hätten nach der damaligen Rechtslage andernfalls überhaupt keinem Referendum unterstanden. Der Beitritt zum EWR wies supranationale Elemente auf (s. Ziff. 4.2.1.2) und erforderte eine Verfassungsänderung, die ohnehin dem obligatorischen Referendum unterstanden hätte. Drittens besteht das Risiko, dass durch die Genehmigung auf dem Weg der Verfassungsrevision ein Präzedenzfall für zukünftige völkerrechtliche Verträge entstehen würde.

Der Bundesrat schlägt aus diesen Gründen vor, die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen entsprechend den Vorgaben der geltenden BV einem fakultativen Referendum zu unterstellen.

4.2.2 Umsetzungsgesetzgebung

Die Bundesgesetze und Gesetzesänderungen, die der Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen dienen, werden in den Genehmigungsbeschluss zu den völkerrechtlichen Verträgen aufgenommen, wie dies Artikel 141a Absatz 2 BV vorsieht. Dieses Vorgehen entspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Materie und berücksichtigt die Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung betreffend die Genehmigung und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge.

4.3 Genehmigungsbeschlüsse zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen

4.3.1 Referendum

Die drei Genehmigungsbeschlüsse zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen unterstehen jeweils einem fakultativen Referendum des Volkes nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV. Nach dieser Bestimmung werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit, das Stromabkommen und das Gesundheitsabkommen entsprechen diesem Kriterium (s. Ziff. 2.11.10.4, 2.12.13.4, 2.13.9.4).

4.3.2 Umsetzungsgesetzgebung

Die Bundesgesetze und Gesetzesänderungen, die der Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen dienen, werden in den Genehmigungsbeschluss zum jeweiligen Vertrag aufgenommen, wie dies Artikel 141a Absatz 2 BV vorsieht. Dieses Vorgehen entspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Materie und berücksichtigt die Praxis von Bundesrat und

Bundesversammlung betreffend die Genehmigung und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge.

4.4 Genehmigungsbefchluss über die parlamentarische Zusammenarbeit

Der Genehmigungsbefchluss zum Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU untersteht keinem Referendum. Das Protokoll erfüllt keine der Voraussetzungen nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.

5 Würdigung des Pakets Schweiz–EU

Aufgrund des Umfangs des vorliegenden Geschäfts wird im Folgenden eine Gesamtwürdigung aus übergeordneter Sicht dargelegt.

5.1 Die Weiterführung des bilateralen Wegs als bewährte Option

Vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Lage, in welcher sich Europa mit industriepolitischen und protektionistischen Strömungen und sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert sieht, sind stabile und berechenbare Beziehungen zur EU von strategischer Notwendigkeit. Die Zusammenarbeit mit dem Nachbarn widerspiegelt sich in eng verflochtenen Wirtschafts- und Wissenschaftsbeziehungen (s. Ziff. 3.3). Das Warenhandelsvolumen der Schweiz mit der EU (rund 300 Mrd. CHF / 2023) ist fünfmal grösser als jenes mit den USA (63 Mrd. CHF / 2023) und rund neunmal grösser als mit der Volksrepublik China (33 Mrd. CHF / 2023).⁸⁵⁵ Allein der Handel mit den Grenzregionen (Baden-Württemberg, Bayern, Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Lombardei, Piemont, Trentino / Alto Adige, Aostatal, Tirol, Vorarlberg) der Schweiz (93 Mrd. CHF / 2023)⁸⁵⁶ übertrifft denjenigen mit den USA. Die Entwicklung der Märkte ausserhalb der EU stellt dabei genauso ein Erfordernis dar, wie die Stabilisierung und Weiterentwicklung der sektoriellen Teilhabe am europäischen Binnenmarkt eine Notwendigkeit ist. Aus diesen Gründen stehen die Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Zentrum der bundesrätlichen Aussen- und Wirtschaftspolitik (s. Ziff. 3.1.3. und Ziff. 3.3). Angesichts der Weltlage und deren Entwicklung in absehbarer Zukunft ist es entscheidend, Kontinuität zu bewahren und voraussehbare und berechenbare rechtliche Grundlagen mit der Nachbarschaft zu haben.

Die Schweiz verfolgt seit mehr als 25 Jahren auf konsequente Weise den bilateralen Weg mit der EU. In seinen drei jüngsten europapolitischen Berichten von 2006⁸⁵⁷, 2010⁸⁵⁸ und 2023⁸⁵⁹ bekräftigte der Bundesrat diesen Weg als bestes Instrument für die Gestaltung der Beziehungen zur EU. Der bilaterale Weg weist von allen Optionen (Nichtstun, Freihandel, Beitritt zum EWR, Beitritt zur EU) das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen und politischem Gestaltungsspielraum auf (s. Ziff. 1.2). Die Schweiz kann aufgrund der mit der EU abgeschlossenen Binnenmarkt- und Kooperationsabkommen gezielt an denjenigen Bereichen teilhaben, die ihren Kernanliegen dienen. Mit den in der dynamischen

855 www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Schweiz-EU in Zahlen (basierend auf Total 1, ohne Gold, 2023).

856 Daten gemäss Rückmeldungen der Schweizer Botschaften, auf Basis der nachfolgenden Quellen: Französischer Zoll (www.lekiosque.finance.gouv.fr), Italienisches Statistikamt (www.coeweb.istat.it), Österreichische Bundesländer (www.wko.at), Deutsche Bundesländer (www.statistik-bw.de und www.export-app.de). Für Umrechnung von EUR in CHF wurde der durchschnittliche Wechselkurs von 2023 von 0,97 verwendet (Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV).

857 www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Berichte > Links > Europabericht 2006.

858 www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Berichte > Links > Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik.

859 www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Berichte > Dokumente > Bericht Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU.

Rechtsübernahme ausgehandelten Mitwirkungsrechten für Bund, Kantone und Parlament wird sie sich in Zukunft ausserdem bei der Weiterentwicklung des Rechts, das Teil der Abkommen ist und sein wird, einbringen können. Ein stabiler und vorhersehbarer Binnenmarkt sowie politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich solide Mitgliedstaaten liegen im Interesse der Schweiz. Über die Projekte des Schweizer Beitrags (s. Ziff. 2.10) zeigt sich die Schweiz nicht nur solidarisch mit ihren Partnern in Europa, sondern hält auch die Instrumente in der Hand, um diese Ziele gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. Davon profitieren beide Seiten.

5.2 Erfolgsfaktoren: Paketansatz, breite innenpolitische Abstützung und Transparenz

Der Bundesrat wählte im Februar 2022 unter dieser Prämisse einen breiten Ansatz, der bei der Gestaltung der bilateralen Beziehungen zur EU die Kerninteressen der Schweiz (und ihrer Wirtschaft) am besten berücksichtigt: den Paketansatz. Auf diesen Vorschlag liess sich die EU in den darauffolgenden exploratorischen Gesprächen (ab März 2022) und Verhandlungen (ab März 2023) ein. Dieser breite Paketansatz hat sich als ein ausschlaggebender Faktor für den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen erwiesen. Das Paket umfasst einen **Stabilisierungsteil** mit **(i)** der sektoriellen Verankerung von institutionellen Elementen in den bestehenden Binnenmarktabkommen Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (MRA), Land- und Luftverkehr unter Berücksichtigung von Ausnahmen, Absicherungen und Prinzipien, **(ii)** der Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen in die bestehenden Land- und Luftverkehrsabkommen, **(iii)** weiteren Anpassungen der bestehenden Abkommen Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (MRA), Land- und Luftverkehr sowie Landwirtschaft, **(iv)** Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung, Bildung und Weltraum sowie **(v)** der Verstetigung des Schweizer Beitrags. Ein **Weiterentwicklungsteil** widerspiegelt die Schweizer Interessen an einem gezielten Ausbau der bilateralen Beziehungen mit der EU. Er umfasst: **(i)** neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Strom (inkl. institutionelle Elemente und staatliche Beihilfen) und Lebensmittelsicherheit (inkl. institutionelle Elemente) sowie **(ii)** ein neues Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit. Die Schweiz und die EU streben zudem nach einem regelmässigen politischen Austausch in unterschiedlichen Bereichen. Folglich wurden **(i)** ein hochrangiger Dialog und **(ii)** eine institutionalisierte parlamentarische Zusammenarbeit beschlossen. In einer gemeinsamen Erklärung wurden Übergangsregeln für die Phase ab Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des Pakets festgelegt.

Nach zahlreichen politischen Kontakten, elf exploratorischen und 46 technischen Gesprächen konnten die Sondierungen im Oktober 2023 mit der Vorlage eines gemeinsamen Dokuments (*Common Understanding*) abgeschlossen werden.⁸⁶⁰ Die Intensität und Tiefe insbesondere der technischen Gespräche zeigten in allen Paketelementen mögliche Lösungsansätze. Das zuvor breit definierte Interessenfeld konnte hierdurch enger abgesteckt werden. Dies schuf geeignete Voraussetzungen für die Verhandlungen.

⁸⁶⁰ www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Berichte > Dokumente > Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen, 15.12.2023.

Die Verhandlungen wurden unter der Leitung des Chefunterhändlers Patric Franzen, stellvertretender Staatssekretär im EDA, zwischen März und Dezember 2024 in 14 verschiedenen Verhandlungsgruppen geführt. Sechs Departemente, mehr als 20 Bundesämter und über 70 Expertinnen und Experten waren Teil einer austarierten Struktur, in welcher das Gleichgewicht zwischen sektorspezifischen und allgemeinen Interessen gemeinsam definiert wurde. Der Paketansatz ermöglichte während des ganzen Prozesses (mehr als 200 Verhandlungsrunden) die Wahrung eines Gesamtblicks, auch wenn die Verhandlungen in einzelnen Bereichen – taktisch oder politisch bedingt – unterschiedlich rasch voranschritten. Flankiert wurden die exploratorischen Gespräche und Verhandlungen mit der EU von Kontakten auf politischer Ebene. Dies geschah einerseits zwischen dem jeweiligen Bundespräsidenten und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, und andererseits zwischen dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Ignazio Cassis, und dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Maroš Šefčovič (s. Ziff. 1.3).

Zur Stärkung der politischen und inhaltlichen Steuerung der Gespräche mit der EU und den inländischen Akteuren setzte der Bundesrat am 31. August 2022 eine Projektorganisation unter der Leitung des Vorstehers des EDA ein. Diese Organisation umfasst eine Steuerungsgruppe, in der alle Departemente und die Bundeskanzlei (BK) vertreten sind, sowie ein enger gefasstes Gremium (Kerngruppe), dem das EDA, das EJPD, das WBF und die BK angehören. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung des Staatssekretärs des EDA, Alexandre Fasel, koordiniert zusätzlich die inländischen Umsetzungsarbeiten auf operativer Ebene.

Bereits ab Sommer 2021 erfolgte die Einbindung der innenpolitischen Akteure systematisch. Bei der Schaffung der Projektorganisation wurde sodann ein beratender Ausschuss (*Sounding Board*) institutionalisiert, welcher den direkten Einbezug der Kantone, der Sozialpartner und der Wirtschaft erlaubt. Dieses Gremium wird ebenfalls vom Vorsteher des EDA geleitet. Im Laufe der exploratorischen Gespräche wurden parallele Gespräche mit einer Vielzahl von innenpolitischen Akteuren aufgenommen. Dem Bundesrat war es von Anfang an ein grosses Anliegen, den Prozess auf eine tragfähige Basis zu stellen. Im Europadialog zwischen Bund und Kantonen, geleitet durch die Vorsteher des EDA und des WBF, wurden die einzelnen Etappen und Herausforderungen regelmässig beleuchtet und auf Anfrage in technischen Sitzungen im Rahmen der Europakommission der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vertieft. Ein konstanter Austausch mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen der eidgenössischen Räte gewährleistete deren Einbezug und diente dem Bundesrat zur stetigen Prüfung der innenpolitischen Machbarkeit. WBF, UVEK und EJPD etablierten ausserdem diverse Gesprächsgefässe zu den innenpolitisch entscheidenden Elementen des Pakets: Lohnschutz, Zuwanderung, Studiengebühren, Strom und Landverkehr. Teilweise unter Beteiligung der jeweiligen Departementsvorsteher wurden die Anliegen der Kantone, der parlamentarischen Kommissionen, der Städte und Gemeinden, der Verbände und Unternehmen, der Sozialpartner sowie der Parteien wurden geprüft. Diese flossen in die aussenpolitische Positionierung ein. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese konsequent geführten innenpolitischen Gespräche und die Verhandlungen es ermöglichten, bei der Lösungssuche den grössten gemeinsamen Nenner zu definieren, der im Sinne des Paketansatzes den Interessen der Schweiz bestmöglich dient.

Laufende Verhandlungen bedingen eine gewisse Zurückhaltung und Sorgfalt in der Handhabung von Positionen und taktischen Überlegungen. Trotzdem entschied sich der Bundesrat bei der Einbindung der genannten innenpolitischen Akteure für maximale Transparenz unter Wahrung der aussenpolitischen Interessen. Mitunter deshalb gelang es, im Dialog mit den inländischen Partnern Vertrauen aufzubauen. Im Dezember 2023 entschied sich der Bundesrat für eine breite Konsultation des provisorischen Verhandlungsmandats und die Veröffentlichung des *Common Understanding*. Mehr Adressaten als rechtlich notwendig wurden zu einer Stellungnahme aufgefordert. Das Parlament widmete dem Geschäft in der Folge 20 Sitzungen in acht verschiedenen parlamentarischen Kommissionen (Aussenpolitische Kommissionen [APK] und weitere interessierte Kommissionen: Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur [WBK], Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit [SGK], Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie [UREK], Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen [KVF], Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben [WAK], Staatspolitische Kommissionen [SPK], Finanzkommissionen [FK]). Die APK sowie zwei weitere Sachbereichskommissionen (WAK, KVF) reichten Stellungnahmen ein. Die Kantone verabschiedeten mit 24 Stimmen (bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung) ebenfalls eine zustimmende Stellungnahme. Von den angefragten Sozial- und Wirtschaftspartnern sowie weiteren innenpolitischen Partnern wandten sich sieben mit Stellungnahmen an den Bundesrat. 27 weitere Stellungnahmen von nicht direkt angeschriebenen Akteuren gingen ein. Der Bundesrat berücksichtigte die Präzisierungsvorschläge aus der Konsultation bei der Ausarbeitung des endgültigen Verhandlungsmandats. Er passte das Mandat in vier Bereichen an: institutionelle Elemente, Personenfreizügigkeit (Zuwanderung, Lohnschutz), Landverkehr und Strom.⁸⁶¹ Die jeweiligen Anpassungen und damit das definitive Verhandlungsmandat machte er öffentlich.

5.3 Das Verhandlungsmandat erfüllt – inländische Begleitmassnahmen beschlossen

Die vorliegenden Abkommen sind Ausdruck der massgeschneiderten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Das Paket CH-EU widerspiegelt Kontinuität, stabilisiert den bewährten Weg und baut ihn aus. Nach einigen Jahren der Stagnation und Rechtsunsicherheit, in denen die Schweiz willkürlichen oder unverhältnismässigen Massnahmen der EU im Falle von Streitigkeiten ausgeliefert war, legt der Bundesrat mit dem vorliegenden Paket eine solide Grundlage für geregelte Beziehungen mit dem wichtigsten Partner. Die Tatsache, dass die Europäische Kommission bestrebt war, die Verhandlungen noch vor Ende Jahr materiell abzuschliessen, gereichte der Schweiz zum Vorteil. Der Bundesrat kam am 20. Dezember 2024 zum Schluss, dass das Mandat vom 8. März 2024 in sämtlichen Bereichen erfüllt und die Resultate des *Common Understanding* übertroffen wurden. In einzelnen Bereichen konnten im Vergleich zum Mandat Verbesserungen erzielt werden:

⁸⁶¹ www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrats > 08.03.2024 > Beziehungen Schweiz-EU: Der Bundesrat verabschiedet das endgültige Verhandlungsmandat > Bericht über die Ergebnisse der Konsultation zum Entwurf eines Verhandlungsmandats zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen.

(1) Die im Rahmen der Verhandlungen gefundene Lösung bezüglich der Schutzklausel (Art. 14 Ab. 2 FZA) (s. Ziff. 2.3) erfüllt die Ansprüche des Mandats hinsichtlich einer Konkretisierung und ergänzt das Schutzkonzept Zuwanderung mit drei Ausnahmen (Daueraufenthalt, Landesverweisung, Biometrie) und zwei Absicherungen (Melderverfahren, Aufenthaltsbeendigung) um wichtige Elemente. Indem die Konkretisierung für den gesamten Anwendungsbereich des FZA gilt, wurde das Verhandlungsmandat übertroffen. Aufgrund der erreichten Ausgestaltung kann die Schutzklausel grundsätzlich auch beim Lohnschutz greifen.

(2) Hervorzuheben sind die Verhandlungsergebnisse betreffend Landwirtschaftsabkommen (s. Ziff. 2.7). Während das Verhandlungsmandat vorsieht, dass sämtliche Binnenmarktabkommen durch ein Zusatzprotokoll zu den institutionellen Elementen ergänzt werden, konnte erreicht werden, dass der Agrarteil von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen wird und ein eigener Streitbeilegungsmechanismus ohne Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Anwendung gelangt. Zudem können Ausgleichsmassnahmen in den Agrar-Anhängen nur im Falle einer Verletzung des Landwirtschaftsabkommens (inkl. Lebensmittelsicherheit) ergriffen werden. Das bedeutet, dass die Agrar-Anhänge vor allfälligen Ausgleichsmassnahmen bei Verletzung anderer Binnenmarktabkommen geschützt sind (keine *Cross-Retaliation*). Dies sind wichtige Errungenschaften mit Blick auf den Erhalt der Souveränität in der Agrarpolitik. Des Weiteren konnte neben der Absicherung der im Mandat vorgesehenen Ausnahmen im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit noch eine zusätzliche Absicherung (betreffend Angabe Herkunftsland bei Lebensmitteln) erreicht werden. Diese Ergebnisse stellen bedeutende Verbesserungen im Vergleich zum *Common Understanding* und zum Verhandlungsmandat dar.

(3) Ebenfalls erwähnenswert sind die Resultate und Verbesserungen betreffend Landverkehrsabkommen (s. Ziff. 2.5). Die Kernanliegen hinsichtlich Absicherung der Trassenvergabe durch die Schweiz und des Taktfahrplans konnten erreicht werden. Darüber hinaus werden die Bestrebungen der Schweiz, die Verlagerungspolitik weiter zu stärken, mit dem vorliegenden Abkommen unterstützt werden, indem die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) an die zukünftigen Entwicklungen angepasst werden kann.

In den Verhandlungen mit der EU ist es gelungen, innerhalb aller Verhandlungsgruppen eine ausgewogene Balance zu erreichen. In der Gesamtsicht führt dies zu einem deutlich besseren Ergebnis, als dies mit den vergangenen Ansätzen erreicht werden konnte.

Die durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte (Art. 136 Abs. 2 BV) sind weiterhin in vollem Umfang gewährleistet. Weder die einzelnen Abkommen noch die darin enthaltenen institutionellen Elemente verhindern, dass eine Volksinitiative lanciert werden kann, die sich gegen die Übernahme einer relevanten Weiterentwicklung des EU-Rechts in das betroffene Abkommen richtet, sofern sie die bekannten verfassungsrechtlichen Gültigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Ebenso wird gegen eine solche Rechtsübernahme beziehungsweise ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine erforderliche Gesetzesanpassung wie bisher das Referendum ergriffen werden können.

Inländische Begleitmassnahmen ergänzen das Paket. Es handelt sich dabei um Massnahmen, die für die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge nicht zwingend sind, vom Bundesrat jedoch zwecks Erhöhung der innenpolitischen Tragfähigkeit des Pakets zusätzlich ausgearbeitet wurden.

- Zuwanderung

Die ausgehandelte Schutzklausel wird mit der innenpolitischen Umsetzung in der nationalen Gesetzgebung weiter konkretisiert. Artikel 21b des Vorentwurfs zum Ausländer- und Integrationsgesetz (VE-AIG) legt die Kompetenzen des Bundesrates im Zusammenhang mit der Auslösung der vertraglichen Schutzklausel in Artikel 14a des neuen Freizügigkeitsabkommens (nFZA) fest und definiert mögliche Schutzmassnahmen. Mit der Nennung von Schwellenwerten und Indikatoren mit Blick auf die Auslösung, sowie mit dem Antragsrecht der Kantone wird die Schutzklausel weiter konkretisiert, deren Handhabung klargestellt und deren Anwendung innenpolitisch breit abgestützt. Das Zusammenspiel zwischen der vertraglichen Schutzklausel im FZA einerseits und deren innerstaatliche Umsetzung ergibt ein wirksames Instrument. Die genaue Definition der Indikatoren und der Höhe der Schwellenwerte folgt auf Verordnungsstufe.

Die nationale Umsetzung der Schutzklausel im AIG und auf Verordnungsstufe wird mit einem Monitoring ergänzt, welches die Indikatoren und Schwellenwerte beziehungsweise deren konkrete Anwendung überwacht. Das Monitoring erlaubt es in Ergänzung zu bestehenden Instrumenten, die Auswirkungen der Anwendung des FZA auf Zuwanderung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit sowie weitere Bereiche wie Wohnungswesen und Verkehr zu beobachten, und bildet eine Grundlage für den Entscheid über eine Auslösung der Schutzklausel (s. Ziff. 2.3.6.1 und Ziff. 2.3.8.1). Artikel 96a VE-AIG hält fest, in welchen Situationen Rechte aus dem FZA wegen Rechtsmissbrauch erlöschen (z. B. Scheinwohnsitz, Scheinarbeitsverträge). Weitere Begleitmassnahmen sehen eine Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Migrationsbehörden, den Arbeitsämtern und den Sozialhilfebehörden (Art. 97 Abs. 3 und 5 VE-AIG) sowie die Sanktionierung von Unternehmen, welche die 90-Tage-Regel für Dienstleistungen umgehen, vor (Art. 122c VE-AIG).

- Studiengebühren

Die Ausfälle der beiden ETH aufgrund der Nicht-Diskriminierung bei den Studiengebühren (Simulation 2025/26: 23,3 Mio. CHF / Jahr)⁸⁶² sollen vom Bund als Eigner im Rahmen der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) 2029–2032 abgegolten werden. Die Ausfälle der betroffenen Kantone und ihrer Hochschulinstitutionen werden durch eine auf vier Jahre befristete Bundesunterstützung abgedeckt: Der Bund übernimmt dabei 50 Prozent der durch die Nicht-Diskriminierung verursachten Gesamtausfälle (Simulation 2024/25: 21,8 Mio. CHF /

⁸⁶² www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Service > Forschung und Evaluation > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen».

Jahr)⁸⁶³. Dieser Prozentsatz liegt deutlich höher als der Bundesanteil am Gesamtbeitrag der Referenzkosten an Universitäten und Fachhochschulen (Grundbeiträge gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz [HFKG]). Er unterstreicht damit sein Engagement, die Hochschulen bei der Anpassung ihrer Strategien, welche aufgrund der Nicht-Diskriminierung bei den Studiengebühren erforderlich wird, zu unterstützen. Der Bundesbeitrag soll Hochschulen mit Einbussen wegen tieferen Gebühreneinnahmen und solche, die die Kosten für EU-Studierende heute schon selbst tragen, entlasten. Dabei wird der Beitrag nach folgendem Verteilungsschlüssel auf die Hochschulen aufgeteilt: Im ersten Jahr erfolgt die Verteilung zu 80 Prozent nach Einbussen und zu 20 Prozent nach dem Anteil der EU-Studierenden, mit einer schrittweisen Anpassung zugunsten des Anteils der EU-Studierenden in den folgenden drei Jahren, was den Anliegen zahlreicher Kantone Rechnung trägt. Die vierjährige Befristung gibt den Hochschulen genügend Zeit zur Anpassung ihrer Strategien. Diese Begleitmassnahme ergänzt damit die ordentlichen Grundbeiträge des Bundes nach HFKG, bei deren Zusprache sowohl die Gesamtzahl der Studierenden als auch der Anteil ausländischer Studierenden berücksichtigt wird – darunter auch aus der EU (s. Ziff. 2.3.8).

- Lohnschutz

Aufgrund gewisser Zugeständnisse gegenüber der EU im Bereich des Lohnschutzes waren sich Bundesrat, Kantone und Sozialpartner bereits beim Start der exploratorischen Gespräche einig, dass inländische Massnahmen zur Sicherung des Lohnschutzes nötig sind. Der Bundesrat hat diese Massnahmen zusammen mit Kantonen und Sozialpartnern erarbeitet und schlägt deren Umsetzung im Rahmen von Anpassungen des Entsendegesetzes (EntsG), des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) und des Obligationsrechts (OR) vor.

Das inländische Massnahmenpaket zum Lohnschutz umfasst vier Kategorien und vierzehn Massnahmen. Die erste Kategorie kompensiert direkt die Zugeständnisse, die gegenüber der EU gemacht werden mussten. Die Massnahmen garantieren Kontrollen trotz verkürzter Voranmeldefrist, vereinfachen Kontrollen vor Ort und entfalten präventive Wirkung in Bezug auf die Einhaltung der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die zweite Kategorie von Massnahmen wirkt dem Risiko entgegen, dass die Dienstleistungssperre als Sanktionsinstrument seitens EU unter Druck gerät. Die dritte Kategorie betrifft die EU-Spesenregelung, bezüglich welcher die Schweiz bei der nationalen Umsetzung den im EU-Entsenderecht zur Verfügung stehenden Spielraum maximal nutzt, um unlauterem Wettbewerb entgegenzuwirken. Mit der vierten Kategorie von Massnahmen werden die sozialpartnerschaftlichen Strukturen der Schweiz beim Lohnschutz gefestigt. Namentlich werden die heute allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge abgesichert. Diese schaffen gleiche Wettbewerbsbedingungen in einer Branche, und regeln zwingend einzuhaltende Lohn- und Arbeitsbedingungen, welche auch für Entsendebetriebe aus dem EU-Raum

⁸⁶³ www.sem.admin.ch > Publikation & Service > Service > Forschung und Evaluation > Studie von Ecoplan vom 09.05.2025: «RFA zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie UBRL. Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen».

verbindlich sind. Die Massnahmen zur Festigung der sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz umfassen auch einen verbesserten Rechtsschutz für Betriebe, die einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterstellt werden sollen sowie einen verbesserten Kündigungsschutz für gewählte Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertreter. Alle vierzehn Massnahmen zur Sicherung des Schweizer Lohnschutzes sind aus Sicht des Bundesrates gezielt ausgerichtet auf diejenigen Bereiche, in denen Handlungsbedarf besteht, und fokussieren hauptsächlich auf die sensiblen Branchen des Bauhaupt- und Bauausbaugewerbes. Sie schränken den flexiblen Arbeitsmarkt nicht ein (s. Ziff. 2.3.6.4 Die inländischen Begleitmassnahmen sichern in Kombination mit dem Verhandlungsergebnis das aktuelle Lohnschutzniveau ab.

- Strom

Die Strommarktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher wird mit inländischen Begleitmassnahmen flankiert. Haushalte und kleinere Unternehmen mit einem Jahresverbrauch von weniger als 50 MWh pro Verbrauchsstätte können ihren Lieferanten frei wählen oder in einer regulierten Grundversorgung mit regulierten Preisen bleiben beziehungsweise in diese zurückkehren. Die Tarife in der Grundversorgung sind jeweils für ein Jahr fixiert. Bei einem unterjährigen Wechsel in den Markt darf der Grundversorger einen finanziellen Ausgleich für die anfallenden Kosten verlangen. Lieferanten auf dem freien Markt müssen sich bei der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) registrieren und haben ein Risikomanagement zu betreiben. Für Ausfälle von Lieferanten im Strommarkt wird eine regulierte Ersatzversorgung definiert. Endverbraucherinnen und Endverbraucher im Markt haben Anspruch auf dynamische Stromverträge oder Verträge mit fixem Preis und fester Laufzeit. Um Transparenz zu gewährleisten und Missbrauch zu verhindern macht das Stromversorgungsgesetz (StromVG864) Vorgaben an die Vertragsinhalte im freien Markt. Für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher wird mindestens eine Vergleichsplattform und eine Ombudsstelle mit Schlichtungsmöglichkeit eingerichtet. Die ElCom soll ein Monitoring zur wirtschaftlichen Entwicklung im geöffneten Markt und in der Grundversorgung sowie zu den Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in der Stromwirtschaft durchführen und dem Bundesrat Bericht erstatten.

Die Rechte der Konsumentinnen und Konsumenten hinsichtlich Auswahl des Stromprodukts und der Konsumentenschutz werden gestärkt. Im Falle allfälliger negativer Auswirkungen auf das Personal der Stromwirtschaft trifft der Bundesrat geeignete Massnahmen (s. Ziff. 2.11.7.3).

- Landverkehr

Um einer allfälligen und von den Gewerkschaften befürchteten Verschlechterung der Sozialstandards bei einer Marktöffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs entgegenzuwirken, erarbeitet das UVEK (BAV) im Auftrag des Bundesrates eine Weisung. Diese Weisung soll dem BAV bei der Prüfung von Konzessions- und

Bewilligungsgesuchen als Massstab der Branchenüblichkeit der Sozialstandards dienen und ist bei Beanstandungen während der Ausübung der erteilten Transportrechte heranzuziehen. Die Gewerkschaften und Personalverbände haben sich nach anfänglicher Skepsis konstruktiv in die Arbeiten an der erwähnten Weisung eingebracht. Ihre Anregungen wurden und werden weiterhin soweit möglich berücksichtigt. Der Entwurf soll bis Ende 2025 finalisiert werden, die Weisung soll aber erst zusammen mit dem Gesamtpaket in Kraft treten.

Das UVEK beabsichtigt ausserdem, nach der Markttöffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs ein Monitoring der Arbeitsbedingungen unter Einbezug der Gewerkschaften durchzuführen. Falls das Monitoring Handlungsbedarf aufzeigen würde, könnte das UVEK dem Bundesrat Massnahmen beantragen (s. Ziff. 2.5.7).

5.4 Paket sichert Teilnahme am EU-Binnenmarkt

Für die Leistungsfähigkeit einer offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz, die über keine bedeutenden natürlichen Ressourcen und einen nur begrenzten Binnenmarkt verfügt, spielt der Zugang zu ausländischen Märkten eine unabdingbare Rolle. Die EU ist mit einem Anteil von rund 59 Prozent am Warenhandel die mit Abstand wichtigste Handelspartnerin der Schweiz⁸⁶⁵ (s. Ziff. 3.3).

Angesichts dieser wirtschaftlichen Zusammenhänge soll das Paket Schweiz–EU die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit einem der grössten Binnenmärkte der Welt stabilisieren und weiterentwickeln. Es sichert die sektorielle Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den bisherigen Bereichen der Bilateralen I und dehnt diese Teilnahme auf den Strom- und den gesamten Lebensmittelbereich aus. Das Paket hat keine Änderung der Bundesverfassung zur Folge: Die Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung und der Schweizer Gerichte bleiben ebenso gewahrt wie die direktdemokratischen Instrumente. Mit den institutionellen Elementen erhöht die Schweiz die Rechtssicherheit und sichert die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in den genannten Bereichen auch für die Zukunft. In Zeiten geopolitischer Spannungen und einer fragmentierten Weltordnung ist dies eine strategische Notwendigkeit für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz.

5.5 Empfehlung

Der Bundesrat will den bewährten bilateralen Weg mit der EU stabilisieren und weiterentwickeln. In einer von geopolitischer Instabilität und globalen Krisen geprägten Welt sind stabile und vorhersehbare Beziehungen mit der EU – insbesondere mit unseren Nachbarländern – von strategischer Notwendigkeit. Der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen, die wissenschaftliche Zusammenarbeit, Rechtssicherheit und die gemeinsame Bewältigung aktueller Herausforderungen sind unerlässlich, um die Sicherheit und den Wohlstand der Schweiz zu gewährleisten. Der bilaterale Weg trägt seit 25 Jahren massgeblich zum Erfolg der Schweiz bei. Es ist von entscheidender Bedeutung, diesen Weg auf der Grundlage rechtlich geklärter Beziehungen fortzusetzen.

⁸⁶⁵ www.eda.admin.ch/europa > Publikationen > Schweiz-EU in Zahlen (basierend auf Total 1, ohne Gold, 2023).

Der Bundesrat empfiehlt die Annahme der Umsetzungsgesetzgebung sowie der Begleitmassnahmen.

Abkürzungsverzeichnis

<u>Abkürzung</u>	<u>Erklärung</u>
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ACA	Academic Cooperation Association
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (<i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>)
ADIS	Tierseuchen-Informationssystem (<i>Animal Disease Information System</i>)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGV	Arbeitgeberverband
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
AIA	Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten (SR 0.641.926.81)
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz) (SR 142.20)
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
ÄP-	Änderungsprotokoll
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
APS	Aussenpolitische Strategie
armasuisse	Bundesamt für Rüstung
ASNAZ	Alarmstelle der Nationalen Alarmzentrale

ASP	Alliance SwissPass
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVEG	Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (SR 221.215.311)
AVG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz) (SR 823.11)
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz) (SR 837.0)
AZG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Arbeitszeitgesetz) (SR 822.21)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BATE	Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz auf die Energiegrosshandelsmärkten (BBl 2023 2864)
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BevSV	Verordnung vom 11. November 2020 über den Bevölkerungsschutz (SR 520.12)

BewG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41)
BewV	Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.411)
BFE	Bundesamt für Energie
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBM	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz) (SR 943.02)
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGFA	Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, SR 935.61)
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BGMD	Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten Berufen (SR 935.01)
BGMK	Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1)
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
bgSO	besonders gefährliche Schadorganismen
BHÜG	Beihilfeüberwachungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt

BIZMB	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (SR 414.51)
BK	Bundeskanzlei
BMVI	Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (<i>Border Management and Visa Policy Instrument</i>)
BNE	Bruttonationaleinkommen
BöB	Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BVV 3	Verordnung vom 13. November 1985 über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (SR 831.461.3)
BZG	Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 20. Dezember 2019 (SR 520.1)
CAC	Conformitas Agraria Communitatis
CoVEs	Exzellenzzentren für die berufliche Aus- und Weiterbildung (<i>Centres of Vocational Excellence</i>)
CSC	Ausschuss für die Koordinierte Aufsicht (<i>Coordinated Supervision Committee</i> [des EDSA])
CU	Common Understanding
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DEP	Programm «Digitales Europa» (<i>Digital Europe Programme</i>)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DigiSanté	Nationales Programm zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen
DK	Direktorenkonferenz
DSG	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, SR 235.1)
DSO	Verteilnetzbetreiber (<i>Distribution System Operator</i>)
EACEA	Europäische Exekutivagentur für Bildung und Kultur (<i>European Education and Culture Executive Agency</i>)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit (<i>European Union Aviation Safety Agency</i>)
EBA	Europäischer Berufsausweis (<i>European Professional Card</i>)
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECTS	Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (<i>European Credit Transfer and Accumulation System</i>)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDAV-DS	Verordnung vom 18. November 2015 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (SR 916.443.10)
EDAV-Ht	Verordnung vom 28. November 2014 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (SR 916.443.14)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern

EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
EDÖB	Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte
EDSA	Europäischer Datenschutzausschuss
EDSB	Europäische Datenschutzbeauftragte
EESSI	Elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten (<i>Electronic Exchange of Social Security Information</i>)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (<i>European Food Safety Authority</i>)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (<i>European Free Trade Association</i>)
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGNOS	Europäisches geostationäres Navigationssystem (<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i>)
EHL	Hotelfachschule Lausanne (<i>École hôtelière de Lausanne</i>)
EIC	Europäischer Innovationsrat (<i>European Innovation Council</i>)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKK	Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen
EL	Ergänzungsleistungen
ELA	Europäische Arbeitsbehörde (<i>European Labour Authority</i>)
ElCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)

EnDK	Konferenz kantonalen Energiedirektoren
EnG	Energiegesetz vom 30. September 2016 (SR 730.0)
ENISA	Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (<i>European Union Agency for Cybersecurity</i>)
EntsG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, SR 823.20)
ENTSO-E	Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (<i>European Network of Transmission System Operators for Electricity</i>)
EntsV	Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SR 823.201)
EnV	Energieverordnung vom 1. November 2017 (SR 730.01)
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Deutschland)
EPC	Europäischer Berufsausweis (European Professional Card)
EPFL	Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (<i>École polytechnique fédérale de Lausanne</i>)
EpG	Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, SR 818.101)
EPPO	Europäische Staatsanwaltschaft EUSTa (<i>European Public Prosecutor's Office</i>)
EpV	Verordnung vom 29. April 2015 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, SR 818.101.1)
ERA	Eisenbahnagentur der Europäischen Union (<i>European Union Agency for Railways</i>)
Erasmus	Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudierenden

(European Community Action Scheme for the Mobility of University Students)

ERC	Europäischer Forschungsrat (<i>European Research Council</i>)
ERZ	Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems
ESA	Europäische Weltraumorganisation (<i>European Space Agency</i>)
ESTI	Eidgenössisches Starkstrominspektorat
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EU-10	Die 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUI	Initiative «Europäische Hochschulen» (<i>European Universities Initiative</i>)
EUPA	EU-Programmabkommen
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft (<i>European Atomic Energy Community</i>)
EURES	Kooperationsnetz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen der EU und der EFTA-Staaten (<i>European Employment Services</i>)
EUROPHYT	Mitteilungssystem der Europäischen Union zur Überwachung der Pflanzengesundheit (<i>European Union Notification System for Plant Health Interceptions</i>)
EUSPA	Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm (<i>European Union Agency for the Space Programme</i>)
EUSPA-Abkommen	Abkommen zur Teilnahme an der EUSPA
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRS	Frühwarn- und Reaktionssystem (<i>Early Warning and Response System</i>)
F&I	Forschung und Innovation
F4E	Fusion for Energy
FIFG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (SR 420.1)
FIPBV	Verordnung vom 20. Januar 2021 über die Massnahmen für die Beteiligung der Schweiz an den Programmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation (SR 420.126)
FK	Finanzkommissionen
FlaM	Flankierende Massnahmen
FMBV	Verordnung des WBF vom 26. Oktober 2011 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln, Zusatzstoffen für die Tierernährung und Diätfuttermitteln (Futtermittelbuch-Verordnung) (SR 916.307.1)
FMV	Verordnung vom 26. Oktober 2011 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittel-Verordnung, SR 916.307)
FrSV	Verordnung vom 10. September 2008 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, SR 814.911)
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681)
FZG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, SR 831.42)
GA	Gemischter Ausschuss CH–EU
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (<i>General Agreement on Trade in Services</i>)

GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GebV	Gebührenverordnung
GebV-KG	Verordnung vom 25. Februar 1998 über die Gebühren zum Kartellgesetz (Gebührenverordnung KG, SR 251.2)
GesBG	Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz, SR 811.21)
GesReg	Gesundheitsberuferegister
GFSI	Global Food Safety Initiative
GNSS	Globales Navigationssatellitensystem (<i>Global Navigation Satellite System</i>)
GNSS-Kooperationsabkommen	Kooperationsabkommen vom 18. Dezember 2013 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die europäischen Satellitennavigationsprogramme (SR 0.741.826.8)
GOVSATCOM	Staatliche Satellitenkommunikationsinfrastruktur der EU (<i>European Union Governmental Satellite Communications</i>)
GPS	Global Positioning System
GSA	Agentur für das Europäische GNSS (<i>European GNSS Agency</i>)
GVO	gentechnisch veränderter Organismus
HFKG	Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, SR 414.20)
HKN	Herkunftsnachweis
HSC	Gesundheitssicherheitsausschuss (<i>Health Security Committee</i>)

HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
i.V.m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation (<i>International Labour Organization ILO</i>)
ICAO	Internationale Zivilluftfahrtorganisation (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie (<i>information and communications technology</i>)
IEA	Internationale Energieagentur
IKT	Inkrafttreten
IMI	Binnenmarkt-Informationssystem (<i>Internal Market Information System</i>)
IMSOC	Informationsmanagementsystem für amtliche Kontrollen (<i>Information Management System for Official Controls</i>)
IP-	Institutionelles Protokoll
iRASFF	Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>)
IRIS ²	Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite
ISPM	Internationaler Standard für phytosanitäre Massnahmen
IT	Informationstechnologien
ITER	Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor (<i>International Thermonuclear Experimental Reactor</i>)
ITO	unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber (<i>Independent Transmission System Operator</i>)
IV	Invalidenversicherung
IVI	Institut für Virologie und Immunologie
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

KG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, SR 251)
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOF	Konjunkturforschungsstelle Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
KÖV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
kV	Kilovolt
kVA	Kilovoltampere
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
LandVA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.748.127.192.68)
LEG	lokale Elektrizitätsgemeinschaft
LFG	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, SR 0.748.127.192.68)
LFV	Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, SR 748.01)
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (SR 817.02)
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (Lebensmittelgesetz, SR 817.0)

LMVV	Verordnung vom 27. Mai 2020 über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (SR 817.042)
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LTC	langfristige Verträge (<i>Long-Term Contracts</i>)
LuftVA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1)
MARI	Manually Activated Reserves Initiative
MAV	Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätszeugnissen (Maturitätsanerkennungsverordnung, SR 413.11)
MEBEKO	Medizinalberufekommission
MedBG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, SR 811.11)
MEDIA	Sub-Programm des EU-Programms « Creative Europe »: Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung der audiovisuellen Industrie (<i>Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle</i>)
MedReg	Register der universitären Medizinalberufe
MEM	Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie
MFF	Multiannual Financial Framework
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen (<i>Multiannual Financial Framework</i>)
MiPV	Milchprüfungsverordnung vom 20. Oktober 2010 (SR 916.351.0)
MISSOC	Gegenseitiges Informationssystem für soziale Sicherheit (<i>Mutual Information System on Social Protection</i>)
MoU	Absichtserklärung (<i>Memorandum of Understanding</i>)

MRA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement)
MSCA	Marie-Skłodowska-Curie-Aktionen
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
MVS	Mobiles Verpflegungssystem
MW	Megawatt
MWh	Megawattstunde
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NEMO	Nominierte Strommarktbetreiber (<i>Nominated Electricity Market Operator</i>)
NFUP	Nationales Fremdstoffuntersuchungsprogramm
NGO	Nichtregierungsorganisation (<i>Non-governmental organisation</i>)
NNK	Netznutzungskonzept
NNP	Netznutzungspläne
öAV	öffentliche Arbeitsvermittlung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
PBG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1)
PFZ	Personenfreizügigkeit

PGesV	Verordnung vom 31. Oktober 2018 über den Schutz von Pflanzen vor besonders gefährlichen Schadstofforganismen (Pflanzengesundheitsverordnung, SR 916.20)
PGesV-WBF-UVEK	Verordnung des WBF und des UVEK vom 14. November 2019 zur Pflanzengesundheitsverordnung (SR 916.201)
PICASSO	Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation
PK	paritätische Kommissionen
PMI	Vorhaben von gegenseitigem Interesse (<i>Projects of Mutual Interest</i>)
PRS	Öffentlicher regulierter Dienst (<i>Public Regulated Service</i>)
PrSG	Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (SR 930.11)
PSMV	Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, SR 916.161)
PsyG	Bundesgesetz vom 18. März 2011 über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz, SR 935.81)
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, SR 170.512)
PüG	Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (SR 942.20)
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
RED II	Erneuerbare-Energien-Richtlinie (<i>Renewable Energy Directive</i>)
REMIT	Verordnung (EU) vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarkts (<i>Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency</i>)
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung

RHG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, SR 431.02)
RL	Richtlinie
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SchG	Schiedsgericht
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
SCM	Subventionen und Ausgleichsmassnahmen (<i>Subsidies and Countervailing Measures</i>)
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEEI	Support for assessment of socio-economic and environmental impacts of European R&I programme
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEMP	Schweizer Programm zu Erasmus+ / Übergangslösung für Erasmus+
SEPF	Swiss Expertise and Partnership Fund
SESAR 3	Gemeinsames Unternehmen für die Forschung zum Flugverkehrsmanagement für den einheitlichen europäischen Luftraum (<i>Single European Sky Air Traffic Management Research 3</i>)
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SGV	Schweizerische Gemeindeverband
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz

SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNE	Strategie Nachhaltige Entwicklung
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SOB	Schweizerische Südostbahn
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
sog.	sogenannte
SPK	Staatspolitische Kommissionen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SSV	Schweizerischer Städteverband
StFV	Verordnung über den Schutz vor Störfällen vom 27. Februar 1991 (Störfallverordnung, SR 814.012)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StromVG	Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (SR 734.7)
StromVV	Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (SR 734.71)
STS-EDA	Staatssekretariat Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
StSG	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50)
SuG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz) (SR 616.1)
SVAG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SR 641.81)
SVAV	Verordnung vom 27. März 2024 über die Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SR 641.811)
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband

TBDV	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (SR 817.022.11)
TBT	technische Handelshemmnisse (<i>Technical Barriers to Trade</i>)
TEN-E	transeuropäische Energieinfrastruktur (<i>Trans-European Networks for Energy</i>)
TERRE	Trans European Replacement Reserves Exchange
TRACES	Onlineplattform für Gesundheits- und Pflanzenschutz-zertifikate (<i>Trade Control and Expert System</i>)
TSchAV	Verordnung des EDI vom 5. September 2008 über Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren (Tierschutz-Ausbildungsverordnung, SR 455.109.1)
TSchG	Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 455)
TSchV	Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (SR 455.1)
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40)
TSO	Übertragungsnetzbetreiber (<i>Transmission System Operator</i>)
TSV	Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (SR 916.401)
TVS	Textilverband Schweiz
TWh	Terawattstunde
TZV	Verordnung vom 31. Oktober 2012 über die Tierzucht (Tierzuchtverordnung, SR 916.310)
UBRL	Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Unionsbürgerrichtlinie/Freizügigkeitsrichtlinie)
UCPTE	Union für die Koordinierung der Erzeugung und des Transports von elektrischer Energie (<i>Union for the Co-ordination of Production and Transmission of Electricity</i>)
UDB	Unionsdatenbank für flüssige und gasförmige erneuerbare Brennstoffe

UID	Unternehmens-Identifikationsnummer
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber (<i>Transmission System Operator</i>)
UNO	Organisation der Vereinten Nationen (<i>United Nations Organization</i>)
UREK	Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VACCP	Vulnerability Analysis/Critical Control Points
VDK	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren
VE	Vorentwurf (eines Gesetzes)
VFP	Verordnung vom 22. Mai 2002 über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten, zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über den freien Personenverkehr, SR 142.203)
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, SR 173.32)
VHyMP	Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über die Hygiene bei der Milchproduktion (SR 916.351.021.1)
VHyS	Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über die Hygiene beim Schlachten (SR 817.190.1)
VID	Verordnung vom 5. November 2014 über Internet-Domains (SR 784.104.2)
VK	Verpflichtungskredit
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VLBE	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf (SR 817.022.104)

VLKA	Verordnung vom 8. Dezember 1997 über die Lebensmittelkontrolle in der Armee (SR 817.45)
VMüK	Verordnung des EDI vom 1. Dezember 2015 über die Meldung von Beobachtungen übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101.126)
VNB	Verteilnetzbetreiber (Distribution System Operator)
VNBO	(Europäische) Organisation der Verteilnetzbetreiber
VNem	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Nahrungsergänzungsmittel (SR 817.022.14)
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
VpM-BAFU	Verordnung des BAFU vom 29. November 2017 über phytosanitäre Massnahmen für den Wald (SR 916.202.2)
VpM-BLW	Verordnung des BLW vom 29. November 2019 über phytosanitäre Massnahmen für die Landwirtschaft und den produzierenden Gartenbau (SR 916.202.1)
VPRH	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (SR 817.021.23)
VPrP	Verordnung vom 23. November 2005 über die Primärproduktion (SR 916.020)
VRLtH	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Rückstände von pharmakologisch wirksamen Stoffen und von Futtermittelzusatzstoffen in Lebensmitteln tierischer Herkunft (SR 817.022.13)
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VSFK	Verordnung vom 16. Dezember 2016 über das Schlachten und die Fleischkontrolle (SR 817.190)
VTNP	Verordnung vom 25. Mai 2011 über tierische Nebenprodukte (SR 916.441.22)
VTSchS	Verordnung des BLV vom 8. November 2021 über den Tierschutz beim Schlachten (SR 455.110.2)
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)

VZÄ	Vollzeitäquivalent
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)
WACC	Gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten (<i>Weighted Average Cost of Capital</i>)
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, SR 921.0)
WAK	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
WaV	Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, SR 921.01)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK	Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur
WeBiG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung (SR 419.1)
WEKO	Wettbewerbskommission
WES	Wiedereingliederungsstrategie
WHO	Weltgesundheitsorganisation (<i>World Health Organization</i>)
WKK	Wärme-Kraft-Kopplung
WOAH	Weltorganisation für Tiergesundheit (<i>World Organisation for Animal Health</i>)
WöB	Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung
WResV	Verordnung vom 25. Januar 2023 über die Errichtung einer Stromreserve für den Winter (SR 734.722)
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organization</i>)
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZV	Zollverordnung vom 1. November 2006 (SR 631.01)

Anhänge

Anhang 2.3 (I): Übersichtstabelle über die in Ziffer 2.3 (Personenfreizügigkeit) verwendeten Daten

Zitat, Fundstelle	Quelle, Herleitung, Letzte Annahmen	Aktualisierung	Bemerkungen
Ziff. 2.3.2 Ausgangslage	Zahlen der Ausländerstatistik und der Jahresstatistik Zuwanderung 2024 des SEM	2025	Zahlen teilweise gerundet.
Tabelle 2.3.9.1.1(1), Beiträge, die die Bundesverwaltung an die Schweiz an Informationssysteme der Europäischen Kommission zu bezahlen hätte	Interne Abklärungen	2025	Beiträge beziehen sich teilweise auf unterschiedliche Bezugszeiten (siehe Fussnoten)

Anhang 2.8 (I): Förderinstrumente im Rahmen von Erasmus+ und aktueller Zugang der Schweiz

Legende:

<i>Offener Zugang:</i> Schweizer Institutionen und Organisationen haben uneingeschränkten Zugang zu Aktivitäten und Mitteln des E+-Förderinstruments. Das heisst, sie haben den gleichen Zugang wie Institutionen und Organisationen aus E+-Programmländern und können Mittel bei der EU-Kommission beantragen.
<i>Eingeschränkter Zugang:</i> Schweizer Institutionen und Organisationen können zwar teilnehmen, aber im Unterschied zu Institutionen aus E+-Programmländern haben sie weniger Rechte: sie können keine Projekte leiten, sich erst einem Konsortium anschliessen, wenn die erforderliche Mindestanzahl von Institutionen aus Programmländern erreicht ist (in der Regel mindestens drei), nicht alle Aktivitäten durchführen (z. B. (Ko)Leitung von Arbeitspaketen) und erhalten nur teilweise eine finanzielle Unterstützung durch Erasmus+-Mittel.
<i>Blockierter Zugang, parallele Ersatzmassnahmen:</i> Schweizer Institutionen und Organisationen haben keinen Zugang zu Aktivitäten und Mitteln des E+ - Förderinstruments. Die «Schweizer Lösung» bietet aber parallele Ersatzmassnahmen.
<i>Blockierter Zugang, keine parallelen Massnahmen:</i> Schweizer Institutionen und Organisationen haben keinen Zugang zu Aktivitäten und Mitteln des E+ - Förderinstruments. Die «Schweizer Lösung» bietet keine parallelen Ersatzmassnahmen.

Leitaktion 1

Aktivität	Bildungsbereich
Studierendenmobilität zu Learn- und Praktikumszwecken	Hochschulbildung
Gemischte Mobilität	
Doktorandenmobilität	
Personalmobilität zu Learn- und Schulungszwecken	
Gemischte Intensivprogramme	
Virtueller Austausch	
Online-Sprachunterstützung	
Mobilität von Lernenden	Berufsbildung
Mobilität von Personal	
Online-Sprachunterstützung	
Mobilität für Schüler	Schulbildung
Mobilität für Personal	
Mobilität von Lernenden	Erwachsenenbildung
Mobilität für Personal	
Jugendbegegnungen	
Vernetzung und Schulung für Jugendarbeiter	Jugend
Jugendbeteiligungs-Aktivitäten	
DiscoverEU	
Virtueller Austausch	
Mobilität für Personal	Sport

Leitaktion 2

Kooperationspartnerschaften	Hochschulbildung
Kapazitätsaufbau	
Partnerschaften für Innovation	
Zukunftsorientierte Projekte	
Erasmus Mundus Aktionen	
Lehrkräfteakademien	
Europäische Hochschulen	
Kleinere Partnerschaften	Berufsbildung

Kooperationspartnerschaften	
Kapazitätsaufbau	
Partnerschaften für Innovation	
Zukunftsorientierte Projekte	
Zentren der beruflichen Exzellenz	
Kleinere Partnerschaften	Schulbildung
Kooperationspartnerschaften	
Zukunftsorientierte Projekte	
Lehrkräfteakademien	
Kleinere Partnerschaften	Erwachsenenbildung
Kooperationspartnerschaften	
Zukunftsorientierte Projekte	
Kleinere Partnerschaften	Jugend
Kooperationspartnerschaften	
Kapazitätsaufbau	
Kleinere Partnerschaften	Sport
Kooperationspartnerschaften	
Kapazitätsaufbau im Bereich Sport	

Leitaktion 3

Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit	Hochschulbildung
Schulungs- und Kooperationsaktivitäten	
Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit	Berufsbildung
Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit	Schulbildung
Unterstützung der Politikentwicklung und der politischen Zusammenarbeit	Erwachsenenbildung
«Die europäische Jugend vereint»	Jugend

*Anhang 2.8 (2): Vergleich Assoziierung an Erasmus+ / «Schweizer Lösung»
(Zusammenfassung Kosten-Nutzen-Analyse)*

	Assoziierung an Erasmus+	Weiterführung «Schweizer Lösung»
Finanzielle Tragbarkeit	In angespannter Lage der Bundesfinanzen bedeutende finanzielle Mittel notwendig (Budget Erasmus+-Assoziierung 2027: 187,5 Mio. CHF, davon 15,8 Mio. CHF für nationale Zusatzkosten)	Selbständige Bestimmung des Budgets möglich, da keine Übernahme der Programmrichtlinien notwendig (Budget «Schweizer Lösung» gemäss Finanzplan 2027: 57,9 Mio. CHF, davon ca. 7,0 Mio. CHF für Betrieb und Begleitmassnahmen).
Inhaltlicher Nutzen Allgemein	Erhöhte internationale Sichtbarkeit des Schweizer Bildungssystems und seiner Stärken und Bildungsabschlüsse.	Ausgestaltung der Lösung nach effektiven Interessen der Schweiz, jedoch weniger Beteiligungs- und Kooperationsmöglichkeiten und damit verbunden eingeschränkte Sichtbarkeit und Bekanntmachung des Schweizer Bildungssystems.
	Potential für Weiterentwicklung der Aktivitäten und Erhöhung der Beteiligungszahlen vorhanden. Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung möglich.	Im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Weiterentwicklung der Aktivitäten und Erhöhung der Beteiligungszahlen (2017: 11'400 / 2024: 16'400 Mobilitäten). Politische Ziele im Bereich Austausch und Mobilität in der Bildung vor diesem Hintergrund schwierig zu erreichen
	Systematische Beteiligung an EU-Bildungszusammenarbeit mit vollständigem und	Blockierter Zugang zu rund zwei Dritteln der Erasmus+-Aktivitäten. Trotz parallelen Ersatzmassnahmen gilt die Schweiz nicht als gleichwertiger

	rechtlich gesichertem Zugang zu allen Aktivitäten von Erasmus+.	Partner wie die E+-Programmländer.
Inhaltlicher Nutzen Leitaktion 1: Lernmobilität von Einzelpersonen	Budgetanteil (gemäss annual work programme Erasmus+ 2025): 70%	Budgetanteil 80% (gemäss Finanzplan 2027)
Zugang	Zugang zu allen Mobilitätsaktivitäten und Begleitsdiensten. Kohärente und effiziente Abwicklung mittels gemeinsamer IT-Tools.	Kein Zugang zu Mobilitätsaktivitäten von Erasmus+ und gemeinsamen Abwicklungstools. Risiko einer zunehmenden «Digital-Kluft» zu online-Tools im Rahmen von Erasmus+. Zusätzlich zur Outgoing-Mobilität auch Übernahme der Incoming-Mobilität notwendig. Hoher administrativer Aufwand durch zusätzliche, teils doppelte Antragsformalitäten.
	<i>Mobilitätsprojekte:</i> Mehr Austauschmöglichkeiten und grössere, auch aussereuropäische Auswahl an Praktikumsplätzen. <i>Kooperationsprojekte:</i> v.a. in der Anfangsphase Risiko einer nicht vollständigen Ausschöpfung der Mobilitätsmittel über den Hochschulbereich hinaus, sofern nicht angemessene Begleitmassnahmen zur Verfügung stehen.	Weniger Austauschmöglichkeiten und Mühe, gute Praktikumsplätze zu finden.

<i>Kompetenzerwerb</i>	Breite Möglichkeiten für den Erwerb internationaler Kompetenzen (interkulturelle, sprachliche, persönliche und fachliche Kompetenzen) und damit Beitrag zu einer besseren Beschäftigungsfähigkeit.	Aufgrund niedriger Mobilitätsquote eingeschränkte Möglichkeiten zum Erwerb internationaler Kompetenzen. Nachholbedarf im Vergleich mit anderen Staaten in sämtlichen Bildungsbereichen ausser dem Hochschulbereich.
Inhaltlicher Nutzen Leitaktion 2: <i>Kooperationen zwischen Institutionen und Organisationen</i>	Budgetanteil (gemäss annual work programme Erasmus+ 2025): 21%	Budgetanteil 9%
<i>Zugang</i>	Aktiver Zugang zu allen Kooperationsprojekten als gleichwertiger Partner gesichert.	Eingeschränkter Zugang. Schweizer Institutionen können Projekte in den wenigsten Fällen selbst lancieren und koordinieren und müssen i.d.R. höheren Eigenanteil aufwenden.
<i>Exzellenzförderung</i>	Uneingeschränkter Zugang zur Exzellenzförderung (European Universities Initiative, Centres for Vocational Excellence, Teacher Academies etc.). Lancierung und Koordinierung von Projekten möglich.	Schweizer Institutionen sind von zentralen Projekten in der Exzellenzförderung oder bei Innovationsallianzen ausgeschlossen (Beteiligung an European Universities Initiative ohne Koordinationsfunktion möglich).
Inhaltlicher Nutzen Leitaktion 3: <i>Unterstützung Politikentwicklung und politische Zusammenarbeit</i>	Budgetanteil (gemäss annual work programme Erasmus+ 2025): 4%	Budgetanteil 0%

<i>Partner & Gremien</i>	Grenzüberschreitender Austausch zu strategischen, bildungspolitischen Fragen mit europäischen Partnern. Regelmässige Bildungsminister- und Generaldirektoren-treffen. Zugang als Beobachter in sämtlichen Programm-gremien sowie in weiteren Expertengruppen. Einbezug in die Diskussion bildungspolitischer Herausforderungen.	Eingeschränkter Zugang zu bildungspolitisch relevanten Foren und Initiativen zur Entwicklung der Bildungspolitik in Europa, ausser im Hochschulbereich (Bologna Follow-up Group).
Steuerungsmöglichkeiten und Programmumsetzung	Begrenzter Einfluss auf Umsetzungsrichtlinien. Weniger Flexibilität in Programmumsetzung. Bürokratischer Überbau des Programms. Aufwändigere Berichterstattungspflichten.	Selbständige Steuerung und Anpassung der Aktivitäten und Umsetzungsrichtlinien. Tiefer administrativer Aufwand im Umgang mit der Nationalagentur.
Chancen & Risiken	Grosses Potenzial für Ausweitung der internationalen Bildungszusammenarbeit.	Mittel- bis langfristig potentielle Abkoppelung von europäischer Bildungszusammenarbeit.
<i>Angebot & Nachfrage</i>	Risiko, dass Mobilitäts- und Kooperationsaktivitäten namentlich in der Einstiegsphase nicht das Niveau erreichen, welches in einem ausgeglichenen Verhältnis zum Assoziierungsbeitrag steht, jedoch geringeres Risiko dank einem mit der EU ausgehandeltes Rabatt von 30 % für 2027 für Erasmus+.	Nachfrage übersteigt finanzielle Möglichkeiten. Bei aktueller Mittelausstattung kein oder nur geringes Wachstum möglich. Aufgrund notwendiger Priorisierung z.T. Verzicht auf stark nachgefragte Aktivitäten, wie z.B. Dozierendenmobilität für Förderung European Universities.

<i>Budget</i>	Sofern die Assoziierung mit angemessenen Begleitmassnahmen unterstützt wird, dürfte das Budget für dezentrale Aktivitäten voraussichtlich vollständig ausgeschöpft werden. Ansonsten besteht das Risiko unvollständiger Ausschöpfung des zur Verfügung gestellten Budgets	Budgetentwicklung der Schweizer Lösung seit 2014 hat den Rückstand der Schweiz zusehends vergrössert. Start 2014 auf dem Niveau des halben BIP-Anteils, den die Schweiz im Falle einer Assoziierung an Erasmus+ hätte entrichten müssen, und seither Verdoppelung. Das EU-Budget hat sich demgegenüber seither verdreifacht.

Anhang 2.11 (1): Glossar Ziffer 2.3 Strom

Endverbraucher bzw. Endkunde: Kunden, welche Elektrizität für den eigenen Verbrauch kaufen. Ausgenommen hiervon ist der Elektrizitätsbezug für den Eigenbedarf eines Kraftwerkes sowie für den Antrieb von Pumpen in Pumpspeicherkraftwerken.⁸⁶⁶

Herkunftsnachweis (HKN): Seit 2013 werden HKN über die Herkunft und Qualität des Stroms für die gesamte schweizerische Produktion aus Kraftwerken mit einer Netzanschlussleistung über 30 Kilovoltampere (kVA) erbracht. Für den Endverbraucher sind die HKN eine Garantie für den auf der Rechnung ausgewiesenen, gelieferten Strommix.⁸⁶⁷

MARI (Manually Activated Reserves Initiative): europäische Plattform für Regelleistung (schnelle Tertiärregelleistung) bzw. für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung.⁸⁶⁸

Marktkopplung (*Market Coupling*): Verfahren, wo getrennte Märkte für den Handel von Energie und die dafür notwendigen Transportkapazitäten zu einem integrierten Energiemarkt zusammengeschlossen oder eben gekoppelt werden.⁸⁶⁹

PICASSO (Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation): europäische Plattform für Regelleistung (Sekundärregelleistung) bzw. für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung.⁸⁷⁰

⁸⁶⁶ ElCom, Glossar, <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/glossar.html>

⁸⁶⁷ Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>

⁸⁶⁸ Swissgrid, April 2025, TERRE, MARI und PICASSO - Europäische Plattformen für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung (Factsheet).

⁸⁶⁹ Swissgrid, Februar 2015, Market Coupling (Factsheet).

⁸⁷⁰ Swissgrid, April 2025, TERRE, MARI und PICASSO - Europäische Plattformen für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung (Factsheet).

TERRE (Trans European Replacement Reserve Exchange): europäische Plattform für Regelenergie (langsame Tertiärregelenergie) bzw. für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung.⁸⁷¹

Übertragungsnetz: Elektrizitätsnetz, das der Übertragung von Elektrizität über grössere Distanzen im Inland sowie dem Verbund mit den ausländischen Netzen dient und in der Regel auf der Spannungsebene 220/380 kV betrieben wird. Zum Übertragungsnetz gehören insbesondere auch: a) Leitungen inklusive Tragwerke; b) Kuppeltransformatoren, Schaltanlagen, Mess-, Steuer- und Kommunikationseinrichtungen; c) gemeinsam mit anderen Netzebenen genutzte Anlagen, die mehrheitlich im Zusammenhang mit dem Übertragungsnetz genutzt werden oder ohne die das Übertragungsnetz nicht sicher oder nicht effizient betrieben werden kann; d) Schaltfelder vor dem Transformator beim Übergang zu einer anderen Netzebene oder zu einem Kraftwerk.⁸⁷²

Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB): Der ÜNB ist verantwortlich für die Führung des schweizerischen Übertragungsnetzes mit dem Ziel eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Betriebs unter Einhaltung der technischen Grenzwerte und der geltenden technischen Regeln.⁸⁷³

Verteilnetz: Elektrizitätsnetz hoher, mittlerer oder niederer Spannung zum Zwecke der Belieferung von Endverbrauchern oder EVUs.⁸⁷⁴

Verteilnetzbetreiber (VNB): Der VNB ist zuständig für die Gewährleistung des sicheren, leistungsfähigen und effizienten Betriebs des Verteilnetzes. Darüber hinaus schliesst der VNB Netzanschlussnehmer an sein Netz an und ermöglicht Netznutzern die Nutzung des Netzes.⁸⁷⁵

Wasserzins: Der Wasserzins ist die Abgeltung zugunsten des Gemeinwesens (Gemeinden, Kantone) der Nutzung der Wasserkraft, die zur Energieerzeugung genutzt wird.⁸⁷⁶

⁸⁷¹ Swissgrid, April 2025, TERRE, MARI und PICASSO - Europäische Plattformen für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung (Factsheet).

⁸⁷² ElCom, Glossar, <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/glossar.html>

⁸⁷³ Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>

⁸⁷⁴ ElCom, Glossar, <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/glossar.html>

⁸⁷⁵ Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>

⁸⁷⁶ Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, Glossar der VSE Branchendokumente, <https://www.strom.ch/de/service/glossar-der-vse-branchendokumente#Engpass>
