

Stellungnahme des Club Helvétique zu den Europaverträgen

Die Bilateralen III – Konsolidierung und Weiterführung einer erfolgreichen Zusammenarbeit

Die Ausgangslage: Die Schweiz in der Welt und in Europa. Wo gehören wir hin?

Die Schweiz liegt mitten in Europa. Auch wenn das einige politische Bewegungen anders sehen, so bildet sie aber nicht den Mittelpunkt der Welt. Gewiss ist sie ein souveräner Staat. Trotz aller Eigenständigkeit ist sie jedoch in vielfältiger Hinsicht, namentlich wirtschaftlich und kulturell, eng verknüpft mit anderen Ländern und zu einem grossen Teil auch von diesen abhängig. Das gilt aufgrund der **geografischen Nähe** und der bestehenden **Wertegemeinschaft** vor allem für die Nachbarstaaten. Im Jahre 2024 gingen 51% der Schweizer Exporte in die Europäische Union (EU) und stammten 70% der Schweizer Importe aus der EU. 90% der Zuwanderung in den letzten zehn Jahren erfolgte aus der EU. Ende 2024 hielten sich rund 1.5 Millionen Bürgerinnen und Bürger aus der EU fest in der Schweiz auf, wovon 71% erwerbstätig waren. Umgekehrt leben aber auch ungefähr 500'000 Schweizerinnen und Schweizer auf Dauer in der EU.

Selbstverständlich soll und darf die Schweiz im Verhältnis zu anderen Staaten ihre eigenen Interessen einbringen und wahrnehmen. Die weltpolitische Lage belegt indessen, dass sie allein einen schweren Stand hat. Angesichts der gegenwärtigen Blockbildung der Staaten erstens um die USA, zweitens um Russland-China, drittens die EU und viertens den Rest der Welt findet die Schweiz ganz natürlich den grössten Rückhalt in Europa. Gleichzeitig ist sie als **Kleinstaat an rechtlich verbindlichen Abkommen** mit sämtlichen Ländern interessiert und gerade insoweit auch von einer engen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten abhängig, da sie nicht in der Lage ist, ihre Anliegen wie die Grossmächte durch aussenpolitische Machtausübung alleine durchzusetzen. All das haben nicht zuletzt die verschiedenen Fluchtbewegungen in jüngerer Zeit, die Covid-19-Pandemie, der russische Aggressionskrieg gegen die Ukraine und die damit verbundene neue Sicherheitslage in Europa sowie die aktuelle US-amerikanische Zollpolitik aufgezeigt.

Die Bilateralen III setzen einen **klaren Kontrapunkt zu nationalistisch-isolationistischen Bestrebungen**, die sich nicht zuletzt in verschiedenen Volksinitiativen wie namentlich in der «Neutralitätsinitiative», der sog. «Grenzschutz-Initiative» und derjenigen über die maximale Festlegung der Bevölkerung auf 10 Millionen (sog. «Nachhaltigkeits-Initiative») manifestieren. Diese Vorhaben, die einen Rückzug der Schweiz auf sich selbst bezwecken, verkennen ihre Abhängigkeit vom europäischen Umfeld. Ein Alleingang der Schweiz in Europa erwiese sich nicht nur als rückwärtsorientiert, sondern würde die Wahrscheinlichkeit erheblicher wirtschaftlicher Nachteile deutlich erhöhen. Im Extremfall ist eine für die Schweiz höchst schmerzhafteste aussenpolitische Isolation zu befürchten. Es geht daher darum, ob die Schweiz wirtschaftlich und politisch den europäischen **Alleingang** riskiert **oder** die **erfolgreiche Zusammenarbeit mit der EU weiterführt und konsolidiert**. Die entsprechenden Erfahrungen des Vereinigten Königreichs mit dem BREXIT dienen hier als Mahnmal. Auf Anregung des Parlaments untersuchte der Bund, wie sich der BREXIT ausgewirkt hat. Nebst den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen das Vereinigte Königreich seit dem BREXIT zu kämpfen hat, sieht es sich, unter Ausklammerung der Zeit der Covid-19-Pandemie, einer höheren jährlichen Zuwanderung als vorher ausgesetzt. Dabei immigrieren heute als Fachkräfte deutlich weniger Menschen aus Europa, sondern mehrheitlich solche aus Drittstaaten mit Schwerpunkt Asien und Afrika. Auch wenn die Ausgangslage für die Schweiz nicht völlig gleich ist, lassen sich daraus doch gewisse Folgerungen zu den

wahrscheinlichen Weichenstellungen ziehen, mit denen eine Distanzierung von der EU verbunden wäre, die sich aus einer Ablehnung der Bilateralen II ergäbe. Die Bilateralen III **verstärken** demgegenüber **die Stellung der Schweiz in Europa**.

Bei der Abstimmung über die Bilateralen III geht es überdies um einen **Richtungsentscheid**. Zu entscheiden ist über die **Zusammenarbeit mit der EU als europäischer Staatengemeinschaft**, die selbst noch immer uneingeschränkt **liberal-demokratisch** ausgerichtet ist und sich grossmehrheitlich aus entsprechenden Mitgliedstaaten zusammensetzt, **auf einer regelbasierten Grundlage**. Die **Gegnerschaft** zu den Bilateralen III nimmt einen radikalen Bruch zwischen der Schweiz und der EU in Kauf. Sinnvolle andere Lösungen vermag sie nicht darzutun. Realistischerweise verbliebe **nur die Alternative der Kooperation mit vorwiegend aussereuropäischen autokratisch** geführten und **zunehmend unberechenbaren Staaten**. Wie dies allerdings bei Abstimmungen oft zutrifft, präsentiert sich die konkrete Abstimmungsfrage viel komplizierter als die Grundsatzfrage, um die es tatsächlich geht. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, bringen die Bilateralen III vor allem deutliche Verbesserungen und Erweiterungen der bestehenden Beziehungen mit sich. Und die allermeisten Neuerungen sind auch für die Schweiz von Vorteil.

Aus diesen Gründen setzt sich der Club Helvétique klar für die Annahme der Bilateralen III ein.

Der bilaterale Weg: Was ist bisher geschehen?

Nach der Ablehnung des Beitritts zum EWR (Europäischer Wirtschaftsraum, dem Zusammenarbeitsvertrag zwischen der EU und der EFTA, der Europäischen Freihandelsassoziation) im Jahre 1992 beschritt die Schweiz, damals übrigens auf Vorschlag der Gegnerschaft des EWR, den sog. **bilateralen Weg**. Das bedeutet, dass sie in mehreren Teilgebieten mit der Europäischen Union (EU) verbindliche **sektorielle Abkommen mit gegenseitigen Rechten und Verpflichtungen** abschloss. Inhaltlich ging es aus Sicht der Schweiz im Wesentlichen darum, in einigen wichtigen Wirtschaftssektoren einen **diskriminierungsfreien Marktzugang für hiesige Unternehmen** zu sichern. 2002 traten die Bilateralen I wie insbesondere das Personenfreizügigkeits-, das Landwirtschafts- oder das Land- und das Luftverkehrsabkommen und hauptsächlich 2008 die Bilateralen II mit der Assoziierung an das Schengen- und Dublin-System der EU in Kraft.

Innerhalb der EU gilt für ihre Mitgliedstaaten, dass neues EU-Recht mit dessen Inkrafttreten automatisch anwendbar wird. Es gibt also kein Übernahmeverfahren, sondern mit Inkrafttreten des neuen Rechts wird dieses in der ganzen EU wirksam. Demgegenüber sind die meisten bisherigen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU **statischer Natur**, d.h. es gilt die Rechtslage im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, beispielsweise für die Personenfreizügigkeit der 21. Juni 1999. Als Ausnahme sind die **Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen dynamisch** ausgestaltet, womit sich die Schweiz diesbezüglich verpflichtet hat, neues EU-Recht zu übernehmen. Das geschieht aber nicht unmittelbar, sondern es braucht einen Übernahmeentscheid der Schweiz, was seither schon unzählige Male geschehen ist. Im Gegenzug darf die Schweiz zwar nicht beim Erlass von neuem Schengen- und Dublin-Recht mitentscheiden, sie ist aber an dessen Ausarbeitung beteiligt und kann dort ihre Interessen einbringen. Sieht die Schweiz trotz entsprechender Pflicht von einer Rechtsübernahme ab, kommt es zu einer Aussprache in einem gemischten Ausschuss, d.h. in einem von beiden Seiten besetzten Gremium. Führt dies zu keiner Einigung, besteht eine mögliche Folge bzw., aus Sicht der EU, Sanktion einzig in der Kündigung eines Abkommens durch die eine oder andere Vertragspartei. Dabei sind alle Abkommen der Bilateralen I durch die sog. **Guillotine-Klausel** miteinander verknüpft, d.h. wird ein solcher Vertrag, beispielsweise das Personenfreizügigkeitsabkommen, beendet, gilt das auch für alle anderen Abkommen. Die Bilateralen II verfügen nicht über eine gleichartige Bestandesgarantie und

sind insofern auch nicht an die Bilateralen I geknüpft; in vergleichbarer Weise hängt einzig die Gültigkeit der Schengen- und Dublin-Assoziierungen jeweils voneinander ab. Abgesehen davon gibt es grundsätzlich kein Ablaufdatum für die Bilateralen I und II. Sie gelten so lange, bis sie eine Vertragspartei mit den damit verbundenen Folgen kündigt. Schliesslich wendet die Schweiz auch in Themenbereichen, die nicht bilateral geregelt sind und bei denen sie nicht zu einer Rechtsanpassung verpflichtet ist, regelmässig durch sog. **autonomen Nachvollzug** gleiches Recht wie die EU an, um Nachteile für die eigene Wirtschaft zu vermeiden. Sie erlässt und beachtet und übernimmt mithin sinngemäss in sehr grossem Masse freiwillig aus überwiegend ökonomischen Gründen die gleichen Regeln, ohne dass sie in irgendeiner Weise an deren Erlass beteiligt ist.

Die Beweggründe für die Bilateralen III: Was bezwecken diese?

Seit dem Abschluss der Bilateralen I (1999) und II (2004) hat sich nicht nur die Welt verändert, sondern auch die Rechtslage in der EU. Die schweizerische Praxis verfolgt zwar gestützt auf eine entsprechende Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts eine möglichst weitgehende **parallele Rechtsanwendung**, d.h. es soll für das bilaterale Recht die gleiche Rechtsauslegung wie für EU-Recht gelten, solange das bilaterale und das schweizerische Recht einen solchen Parallelismus zulassen. Gerichte in der EU, beispielweise in Deutschland, haben diese Rechtsprechung für ihren Anwendungsbereich übrigens übernommen. Eine Gleichschaltung der Rechtsordnungen über die Rechtsprechung ist jedoch nur beschränkt möglich. Mit den Jahren hat sich das bilateral geregelte Recht zunehmend anders als dasjenige der EU entwickelt. Ein Beispiel dafür bildet die sog. Unionsbürgerrichtlinie, mit der das Aufenthaltsrecht der Angehörigen der EU-Staaten (sog. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger) verstärkt wurde. Dieses gilt für die Schweiz bisher nicht, weshalb EU-Angehörige, die sich gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen in der Schweiz aufhalten, weniger Rechte haben, als wenn sie in einem EU-Staat leben. Das gilt umgekehrt auch für Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der EU aufhalten. Diese **Differenz wird naturgemäss immer grösser und die Rechtslage damit unübersichtlicher und komplizierter**, was Rechtsstreitigkeiten und unterschiedliche Verständnisse der bilateralen Regeln mit sich bringt. Eine verbindliche Konfliktregelung kennt das bilaterale Recht bisher indes nicht.

Dies hat den Bundesrat und die EU 2014 auf Initiative der EU hin dazu geführt, ein **institutionelles Abkommen** (auch **Rahmenabkommen** genannt) auszuarbeiten. Es sollte die zukünftigen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz neu regeln und damit zu einer Vereinheitlichung des Rechts führen sowie ein Verfahren für die Konfliktbereinigung einführen. **2021 lehnte der Bundesrat den bereits ausgehandelten Vertrag aber ab.** Vereinzelt hat die EU in diesem Zusammenhang aufzuzeigen versucht, was die Folgen sein könnten, wenn es nicht zu einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit kommt. Das geschah dort, wo die EU heute über einen entsprechenden Handlungsspielraum verfügt, so etwa bereits 2014 mit dem Ausschluss der Schweiz aus dem Erasmusprogramm (Studierendenaustausch) und 2021 mit dem Ausschluss der Schweiz als nicht assoziiertes Drittland vom EU-Forschungsprogramm Horizon. Ein weiteres Beispiel stellt die Erklärung der EU-Kommission dar, das Medtech-Abkommen (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen) zwar nicht zu kündigen, aber vorerst nicht mehr zu aktualisieren, was für den europäischen Binnenmarkt ab Mai 2021 zu einer Behandlung der Schweiz als Drittstaat führte, womit namentlich der privilegierte Zugang für schweizerische Medizintechnikprodukte verloren ging.

In der Folge **schlug die Schweiz vor, vergleichbare institutionelle Regeln mit neuen Marktzugangsmechanismen zu verknüpfen.** Bezweckt werden demnach nicht nur die Rechtsvereinheitlichung sowie Streiterledigung und damit die Vereinfachung der parallelen

Rechtsentwicklung, sondern darüber hinaus ein **erweiterter gegenseitiger Marktzugang**. Dadurch soll nicht nur der europäische Binnenmarkt für die Schweiz vergrössert werden, sondern es sollen auch Massnahmen, wie sie die EU 2014 und 2021 ergriffen hatte, verhindert oder jedenfalls massgeblich erschwert werden. Gleichzeitig stellen die neuen Abkommen das gesamte bilaterale Recht auf eine modernisierte Grundlage. Dadurch soll ein weiteres Auseinanderdriften der Rechtsregeln bis hin zur schleichenden Abwertung des bilateralen Systems vermieden werden, was mitunter auch als Erosion der bilateralen Beziehungen umschrieben wird.

Das **Ergebnis der Neuverhandlungen** bilden die **Bilateralen III**. Sie sind ein **Vertragspaket**, das nebst Anpassungen der bisherigen Verträge neue Abkommen für Strom, Lebensmittelsicherheit, Forschung, Bildung und Gesundheit umfasst. Dadurch sollen die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU neu geregelt werden.

Der Inhalt der Bilateralen III: Was bringen diese?

Institutionell: Nachhaltig gleiche Regeln für alle unter Einschluss der Schweiz

Um den Zugang zum EU-Markt zu sichern und zu erweitern, verpflichtet sich die Schweiz, die Regeln des gemeinsamen Marktes laufend zu übernehmen. So sollen für Schweizer Produkte grundsätzlich die gleichen Regeln gelten wie für in der EU hergestellte. Insoweit wird die **dynamische Rechtsübernahme flächendeckend** eingeführt. Im Gegenzug erhält die Schweiz **neu für sämtliche Regelungen zum gemeinsamen Markt**, so wie bisher beim Schengen- und Dublin-System, das Recht, an deren Gestaltung mitzuwirken (sog. «**decision shaping**»), wenn auch gleichermassen ohne Mitentscheidungsrecht (sog. «**decision taking**»). Für die Übernahme von neuem Recht verfügt die Schweiz jeweils über eine Frist von zwei Jahren.

Verletzt eine Partei ihre Pflichten aus einem Abkommen, kann die andere ein **Schiedsgericht** anrufen. Jede Partei benennt ein Mitglied des Schiedsgerichts und die beiden ernannten Mitglieder wählen eine dritte Person als Vorsitzende. Das Schiedsgericht beurteilt den ihm vorgelegten Fall, indem es entweder bilaterales Recht oder EU-Recht anwendet, soweit das bilaterale Recht auf dieses zurückgreift oder verweist. **Für die Auslegung von EU-Recht**, und nur insoweit, muss es die Meinung des **Europäischen Gerichtshofes** (EuGH in Luxemburg) einholen. Die vom EuGH vorgegebene Auslegung des EU-Rechts muss das Schiedsgericht beachten bzw. übernehmen. Es bleibt aber für die eigentliche Entscheidung im jeweiligen Streitfall selbst zuständig und autonom, d.h. der EuGH hat keine abschliessende Entscheidungskompetenz. Der EuGH entscheidet also nur, was ein im bilateralen Recht verwendeter Begriff des EU-Rechts bedeutet. Ob eine Massnahme der Schweiz die Regelung im Vertrag, die diesen Begriff übernimmt, verletzt, entscheidet allein das Schiedsgericht. Kommt dieses zum Schluss, dass eine Partei gegen das Abkommen verstösst, kann die andere **Ausgleichsmassnahmen** treffen, aber ausschliesslich im Bereich des Marktzugangs. Damit wäre beispielsweise ein allgemein begründeter Ausschluss der Schweiz aus dem Horizon-Forschungsprogramm wie im Jahre 2021 nicht mehr zulässig. Eine Kündigung der Abkommen als Sanktion ist nicht mehr vorgesehen. Dieses Verfahren gilt auch, wenn die Schweiz ihrer Übernahmepflicht von neuem Recht nicht nachkommt. Entsteht ein **Streit über die Ausgleichsmassnahmen**, kann **erneut** das **Schiedsgericht** angerufen werden. Da in diesem Zusammenhang einzig die Umsetzung von bilateralem Recht zu beurteilen ist, erscheint es praktisch ausgeschlossen, dass insoweit auch der EuGH involviert wäre.

Personenfreizügigkeit: Aufenthaltsrecht für Erwerbstätige mit Schutzklausel

Die **Zuwanderung aus der EU** richtet sich weiterhin hauptsächlich nach den **Bedürfnissen des Arbeitsmarktes**. Daran ändern die Bilateralen III nichts. Mit einer teilweisen Übernahme der

Unionsbürgerrichtlinie wird die Rechtsstellung der Angehörigen der EU-Staaten etwas verbessert. Nach fünf Jahren Erwerbstätigkeit (gültig ab Inkrafttreten der Bilateralen III) in der Schweiz erhalten sie die sog. **Daueraufenthaltsbewilligung**, die ihnen im Vergleich zu heute vor allem einen besseren Status bei Verlust der Arbeitsstelle bzw. beim Bezug von Sozialhilfe verschafft. Der Erwerb der Bewilligung erfolgt wie bei allen freizügigkeitsrechtlichen Aufenthaltsrechten formlos (sog. deklaratorisch), wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind. Die bisherige **Niederlassungsbewilligung**, die sich ausschliesslich nach schweizerischem Recht richtet, bleibt **davon unberührt** und daneben bestehen. Für deren Erwerb gelten die gleichen Voraussetzungen wie bisher, darunter insbesondere eine ausreichende Integration. Und sie bildet weiterhin eine Voraussetzung für die Einbürgerung. Neu ist einzig, dass die Angehörigen aller EU-Staaten, wenn sie sämtliche weiterhin rein nationalen Voraussetzungen erfüllen, die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren erhalten (bisher mussten die Angehörigen der meisten östlichen EU-Staaten dafür zehn Jahre warten, im Unterschied zu fünf Jahren bei den westlichen Mitgliedstaaten). Die Schweiz kann ferner ihre bisherige **Praxis bei Landesverweisen** wegen Straffälligkeit **uneingeschränkt weiterführen**. Höhere Studiengebühren für EU-Angehörige im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern (wie es sie heute etwa an der Universität St. Gallen HSG, an der Università della Svizzera italiana USI oder an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETHZ und EPFL gibt) sind künftig nicht mehr zulässig.

Neu kann die Schweiz als Mittel gegen übermässige Zuwanderung bei **«schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» selbständig**, d.h. ohne vorgängige Zustimmung der EU, die **Schutzklausel** aktivieren und die Zuwanderung beschränken. Dafür muss sie den gemischten Ausschuss und gegebenenfalls das Schiedsgericht anrufen. Stellt dieses ein «Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten des Freizügigkeitsabkommens» fest, kann die EU **«angemessene Ausgleichsmassnahmen»** treffen, aber **nur im Bereich des liberalisierten Marktzugangs**. Gehen solche darüber hinaus oder sind sie unverhältnismässig, kann erneut das Schiedsgericht angerufen werden, das verbindlich über die Zulässigkeit der Ausgleichsmassnahmen entscheidet. Erneut ist nicht ersichtlich, dass der EuGH dazu etwas zu sagen hätte. Der Bundesrat geht im Übrigen von einer Zielgrösse von 0.74% aus, womit zurzeit Schutzmassnahmen bei einer Zuwanderung von 67'000 Personen aus der EU innerhalb eines Jahres zu prüfen wären. Das bleibt aber noch in der Praxis zu bestätigen.

Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Zusammenwirken von bilateralem und nationalem Recht

Die Schweiz hat mit der EU den Grundsatz **«gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort»** vereinbart. Damit sind die hiesigen Löhne geschützt. Darüber wachen paritätisch aus Gewerkschaften, Arbeitgebenden und Kantonsvertretungen zusammengesetzte Kommissionen. Bei Verstössen dürfen wie bisher Bussen oder Dienstleistungssperren verfügt werden. Mit der EU vereinbart wurde auch eine sog. **«Nicht-Rückschritt-Klausel»**. Das bedeutet, dass die Schweiz allfälliges neues EU-Recht, das den hiesigen Lohnschutz schwächt, nicht übernehmen müsste.

Die Schweiz hat zugestanden, die **Voranmeldefrist** für EU-Betriebe, die in der Schweiz einen Auftrag erledigen wollen und dafür Arbeitnehmende entsenden, von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage zu reduzieren; zudem gilt sie nur noch in Risikobranchen wie den Bau oder die Gastronomie. Eine **Kautionspflicht** ist überdies nur noch zulässig gegenüber einem EU-Unternehmen, das in der Vergangenheit bereits gegen Arbeitsbedingungen verstossen und eine deswegen verfügte Busse nicht entrichtet hat. Etwas unklar ist die Rechtslage bei der **EU-Spesenregelung**. Zwar hat sich die Schweiz grundsätzlich dazu verpflichtet. Der Bundesrat hat gegenüber der EU jedoch bereits klargestellt, dass er den der Schweiz insofern zustehenden Spielraum maximal nutzen und die hier üblichen Spesen

anwenden wird, wie das auch mehrere EU-Mitgliedstaaten (wie namentlich Deutschland und Frankreich) tun.

Stromabkommen: Zugang zum europäischen Stromnetz gegen Liberalisierung des Marktes

Zur **Sicherung der hiesigen Stromversorgung** schliesst sich die Schweiz dem **europäischen Stromnetz** an. Die Schweiz ist dazu berechtigt, wenn sie den Markt öffnet und dabei insbesondere den Kundinnen und Kunden die Wahl ihres Stromversorgers überlässt. Dabei handelt es sich um ein neues Abkommen, über das gegebenenfalls separat entschieden werden kann.

Beihilfenrecht: Neues Regime für Subventionen

Das **Recht der EU zu den Beihilfen (Subventionen)** soll künftig in den Bereichen der bisherigen Luft- und Landverkehrsabkommen sowie des neuen Stromabkommens anwendbar sein. Die Schweiz hat sich **Absicherungen für erneuerbare Energien** ausbedungen. Sie wird jedoch ihre Überwachungsmechanismen durch einschlägige Kontrollbehörden ausbauen müssen.

Forschung und Bildung: Anschluss der Schweiz mit einer Ausnahme

Die Schweiz erhält **verbindlichen Zugang zu den europäischen Forschungs- und Bildungsprogrammen** wie Horizon (hier bereits seit Anfang 2025) und Erasmus+ und damit nicht nur zur entsprechenden Finanzierung, sondern auch zum wichtigen Personen- und Wissenstransfer. Für den digitalen Bereich nennt das Abkommen namentlich die künstliche Intelligenz, Hochleistungsrechner oder Clouds. Ein Ausschluss ist, wie für andere Drittstaaten, aus Sicherheitsgründen einzig bei der sog. technologischen Souveränität möglich, d.h. im Bereich der Cybersicherheit und bei Halbleitern.

Kohäsionsbeitrag: Erhöhung der Solidaritätsleistung der Schweiz

Als Ausgleich für den erweiterten Marktzugang wird die Schweiz ihren jährlichen **Kohäsionsbeitrag** an die EU, mit dem strukturschwache EU-Mitgliedstaaten (vor allem im östlichen Teil der EU) unterstützt werden, von bisher rund 130 Millionen Franken auf etwa 350 Millionen Franken erhöhen müssen.

Die Vorbehalte gegenüber den Bilateralen III: Was taugen diese?

Institutionelle Regeln

Die Gegnerschaft der Bilateralen III hält dafür, mit dem vorgesehenen Streiterledigungsverfahren unterstelle sich die Schweiz der EU-Gerichtsbarkeit und gebe ihre Souveränität auf. Die **Entscheidungskompetenz** kommt aber nicht dem Europäischen Gerichtshof zu, sondern dem **Schiedsgericht**. Schiedsgerichte finden bei der Umsetzung von Staatsverträgen, auch unter Beteiligung der Schweiz (beispielsweise im Bereich der Welthandelsorganisation WTO), schon bisher verbreitet und erfolgreich Anwendung, ohne dass dies als Souveränitätsverlust angesehen wird. Die vom Gerichtshof vorgegebene verbindliche Auslegung von EU-Recht kann allenfalls als gewisse Einschränkung der Eigenständigkeit angesehen werden. Allerdings liegt diese Kompetenz darin begründet, dass sich die EU die Auslegung ihres eigenen Rechts aus Gründen der eigenen Souveränität nicht von der Schweiz als Nichtmitglied vorschreiben lassen will und kann. Angesichts der rechtlichen Ausgangslage und den Erfahrungen mit Schiedsgerichten gemäss anderen Staatsverträgen ist im Übrigen nicht damit zu rechnen, dass das in den Bilateralen III vorgesehene Schiedsgericht häufig angerufen würde, und noch seltener wird es dazu kommen, dass dabei auch der EuGH eingeschaltet wird. Demgegenüber wird die **Souveränität** der Schweiz im Verhältnis zur EU auch **gestärkt**, und zwar dadurch, dass sie künftig im ganzen Bereich des gemeinsamen Marktes trotz fehlender Mitentscheidungskompetenz ein Mitgestaltungsrecht erhält. Die Schweiz hat die Möglichkeit, durch

geeignete Massnahmen eine möglichst frühzeitige Einflussnahme sicherzustellen. Zweck des Streiterledigungsverfahrens ist also nicht die Unterwerfung der Schweiz. Vielmehr geht es darum zu **gewährleisten, dass die beiden Rechtsordnungen der Schweiz und der EU im Bereich der bilateralen Regulierungen künftig nicht mehr auseinanderdriften**. Gleichzeitig werden die **Folgen bei allfälligem Abweichen von den Verträgen vorhersehbarer**. Namentlich sind eventuelle Sanktionen künftig, im Unterschied zu heute, auf den Marktzugang beschränkt und unterliegen dem Verhältnismässigkeitsgebot. Nicht zuletzt verliert dadurch das Damoklesschwert der Guillotine-Klausel erheblich an Bedeutung.

Freizügigkeit

Die Gegnerschaft befürchtet eine unkontrollierbare Zunahme der Zuwanderung aus der EU. Es wird insbesondere darauf verwiesen, dass geschätzt 600-700'000 Menschen den Daueraufenthalt beantragen könnten, ohne die üblichen Integrationsanforderungen zwingend erfüllen zu müssen. Diese Leute leben aber bereits heute gestützt auf die Personenfreizügigkeit mit einem gefestigten Status und ohne Integrationspflicht in der Schweiz. Die Zuwanderung als solche wird durch die Bilateralen III nicht direkt erweitert. **Die Übernahme der Daueraufenthaltsregelung führt nicht zu neuen Zuwanderungsformen**. Gestärkt wird einzig der Status langfristig anwesender und in den allermeisten Fällen trotz fehlender Pflicht gut integrierter Unionsbürger. Der neue Status wird im Übrigen frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Bilateralen III erteilt. Ob diese Personen nun wie bisher über die Niederlassungsbewilligung oder über den Daueraufenthaltsstatus oder über beides verfügen, macht keinen grossen Unterschied. Der Bundesrat rechnet mit einem Anstieg der Sozialhilfebezüger von lediglich 1.1–1.5% mit Kosten von 56–74 Millionen Franken. Es gibt noch einen Austausch zwischen dem Bund und den Kantonen, wer diese Mehrkosten tragen soll.

Von der Gegnerschaft als unwirksam in Frage gestellt wird sodann die **Schutzklausel**. Die bisherige sehr vage Regelung wurde jedoch konkretisiert. Die neu vereinbarte Bestimmung erweist sich als **griffiger** als die alte und verleiht der Schweiz eine **verbesserte und voraussichtlich ausreichende Handlungsmöglichkeit**. Nachdem bisher regelmässig heftig kritisiert worden war, dass die Schweiz über keine effektive Notlösung verfüge und die EU ihr nunmehr insofern eine stärkere Stellung eingeräumt hat, wirkt die Argumentation der Gegnerschaft widersprüchlich.

Die Bilateralen III sind entgegen der Auffassung der Gegnerschaft **mit den Verfassungsregeln über die Zuwanderungssteuerung (Art. 121a BV) vereinbar**. Angesichts der Anknüpfung an ein bestehendes, vom Volk schon mehrfach genehmigtes Vertragswerk, der zu erwartenden geringfügigen Auswirkungen auf die Zuwanderung und der der Schweiz verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten wird eine entsprechende Verfassungsverletzung vom Bundesrat und der überwiegenden Lehre nachvollziehbar verneint. Was die Ausgestaltung des Aufenthaltsstatus betrifft, schreibt die Verfassung ohnehin keine zwingenden Einschränkungen vor, sondern belässt der Rechtsetzung insofern einen Ermessensspielraum.

Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Schweiz hat es in eigenen Händen, den Schutz des Lohns und der Anstellungs- und Arbeitsbedingungen durch nationale Gesetzgebung (**erweiterte flankierende Massnahmen**) zu gewährleisten. Insofern gibt es noch politische Diskussionen zwischen den Sozialpartnern und den Behörden über die Ausgestaltung der ergänzenden Regeln. Was die eigentlichen bilateralen Regelungen betrifft, bestehen aber keine wesentlichen Einwände mehr. Die Zugeständnisse bei der Anmeldefrist und der Kautionspflicht sind marginal, und bei der Spesenregelung hat sich die Schweiz den nötigen Spielraum vorbehalten. Im Übrigen machen entsandte Arbeitnehmende, auf welche die

Spesenregelung Anwendung findet, nur 0.2% der Gesamtbeschäftigung aus. Um die Bilateralen III nicht insgesamt zu gefährden, ist es jedoch unerlässlich, dass für die schweizerische Gesetzgebung Lösungen gefunden werden, die mehrheitsfähig sind.

Stromabkommen

Die **Einwände** der Gegnerschaft sind **diffus**. Durch die Liberalisierung soll die Schweiz angeblich die Kontrolle über den Strommarkt und die Strompreise verlieren. Die Kunden sind aber frei, sich dem günstigsten oder dem lokalen Versorger anzuschliessen. Auch wenn unter Umständen das eine oder andere kleinere Elektrizitätsunternehmen unter Druck geraten könnte, erweist sich der **Service-Public weitestgehend als gewährleistet**. Im Übrigen ist es nicht zwingend nachteilig, wenn sich die rund 600, mitunter sehr kleinen, Elektrizitätsunternehmen in der Schweiz zumindest teilweise zusammenschliessen. Gemäss dem Bundesrat kann die Schweiz sodann weiterhin eigenständig über die Nutzung ihrer Wasserkraft verfügen, weshalb ein Ausverkauf derselben nicht zu befürchten sei. Nach Auffassung der Elektrizitätsunternehmen ist das **Stromabkommen zur Sicherung der schweizerischen Elektrizitätsversorgung unerlässlich**, weil bei einer Weiterführung des Alleingangs bei Stromknappheit Lieferungen aus der EU nicht gewährleistet wären.

Beihilfen

Entgegen anderweitiger Befürchtungen dürften die **meisten bestehenden staatlichen Subventionen in der Schweiz mit dem EU-Beihilferecht vereinbar** sein, insbesondere beim Strom und beim Landverkehr. Service-Public-Leistungen können weitestgehend erhalten bleiben. Sie sind im Übrigen auch in der EU grundsätzlich zulässig. Von Seiten der Gegnerschaft wird unter anderem argumentiert, dass das Gemeinwesen künftig keine Sportplätze mehr bauen oder erneuerbare Energien unterstützen dürfe. Das trifft offensichtlich nicht zu und steht im Widerspruch zu den Realitäten in der EU selbst.

Forschung und Bildung

Gegen das entsprechende Abkommen gibt es **kaum Einwände**.

Kohäsionsbeitrag

Die Erhöhung des **Kohäsionsbeitrags** wird von der Gegnerschaft beanstandet, ist aber der **Preis für den erweiterten Marktzugang** der Schweiz. Auch die EWR-Staaten zahlen entsprechende Beiträge, Norwegen etwa einen solchen von (umgerechnet) mehr als 400 Millionen Franken pro Jahr, wobei sich der höhere Beitrag wegen des im Vergleich zur Schweiz nochmals grösseren Marktzugangs als EWR-Mitglied (beispielsweise Kapitalverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit sowie Niederlassungsfreiheit für Unternehmen) rechtfertigt.

Sonstiges

Von der Gegnerschaft wird behauptet, das EU-Recht im Bereich der Gesundheit und der Lebensmittelsicherheit entfalte unsinnige Wirkungen. Insbesondere müsse künftig jeder Grillstand zertifiziert werden und jeder freiwillige Helfer eine Hygieneschulung gemäss EU-Vorschrift absolvieren, und die Schweiz müsse bei einer Pandemie sämtliche Massnahmen der EU übernehmen. Das trifft offensichtlich nicht zu und steht erneut im Widerspruch zur Rechtslage und den Realitäten in der EU selbst.

Würdigung: Warum braucht es die Bilateralen III?

Die **Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU** ist eine **Erfolgsgeschichte**. Ein Beitritt der Schweiz zur EU oder zum EWR bildet zurzeit politisch kein Thema. Die **bilateralen Verträge** haben sich

als **effektiv** erwiesen. Sie sichern unseren Wohlstand, gewährleisten Arbeitsplätze, fördern Innovationen, erweitern das Bildungswesen und garantieren ein friedliches Zusammenleben mit unseren Nachbarn. Die Schweiz pflegt den **weitaus grössten wirtschaftlichen Austausch mit den Nachbarländern**, die alle Mitglieder der EU (bzw. im Falle des Fürstentums Liechtenstein der EFTA) sind. Ökonomisch sind wir also auf eine gute Zusammenarbeit angewiesen. Sowohl im Bereich der hochqualifizierten Fachkräfte (bspw. Informatik- und Gesundheitsbereich) als auch in demjenigen der niedrigqualifizierten Arbeitnehmenden (etwa Gastronomie, Bau, Landwirtschaft) hängt die Schweiz von ausländischen Arbeitenden ab. Die **EU** erweist sich dabei zusammen mit der **EFTA** als **geeigneter Rekrutierungspool**, was nicht zuletzt einen grösseren Rückgriff auf Drittstaatsangehörige (von ausserhalb der EU und EFTA) vermeidet.

Umgekehrt öffnet das bilaterale System Schweizerinnen und Schweizern im geregelten Bereich des gegenseitigen Marktzugangs **den ganzen europäischen Raum** als Auszubildende, Arbeitnehmende, selbständig Erwerbstätige oder Investoren. So profitieren etwa vom künftigen Daueraufenthaltsstatus auch die Schweizerinnen und Schweizer, die in der EU leben, genauso wie schweizerische Studierende bei den Studiengebühren an den europäischen Universitäten nicht mehr benachteiligt werden dürfen (was heute etwa in Skandinavien oder an der Technischen Universität München TUM zutrifft). Der **Marktzugang** wird durch die Bilateralen III nicht nur gefestigt, sondern sogar **erweitert**. In mehreren neueren Regelungsbereichen dürfen Schweizer Unternehmen nicht mehr diskriminiert werden. Die **Zugeständnisse**, welche die Schweiz machen musste, erweisen sich als **verhältnismässig**.

Die Schweiz konnte sich wesentliche Ausnahmen bei der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie bis hin zu einer **verbesserten Schutzklausel** und zur **Weitergeltung der bisherigen Praxis der Landesverweisung bei Straffälligkeit** ausbedingen. Überdies werden die **Einflussmöglichkeiten** der Schweiz auf den Erlass von EU-Recht **deutlich erweitert**. Dass sie insofern nicht mitentscheiden darf, ist die logische Folge der weiterhin fehlenden vollen Mitgliedschaft in der EU. Trotzdem ist diese Mitgestaltungsmöglichkeit als wichtiges Entgegenkommen der EU zu werten. Im Unterschied zu heute ist es **der EU** schliesslich künftig **verwehrt**, gegenüber der Schweiz in den geregelten Bereichen aus dem Zusammenhang gerissene **überzogene Sanktionsmassnahmen** zu treffen. So wird namentlich der Ausschluss von Bildungs- und Forschungsprogrammen oder die Benachteiligung der Medizinaltechnikbranche, um Druck auf die Schweiz auszuüben, nicht mehr zulässig sein.

Die Annahme der Bilateralen III führt zu einer **Stärkung der vor allem wirtschaftlichen Beziehungen**, verbunden mit einer Annäherung an die EU, ohne die Souveränität der Schweiz in Frage zu stellen. Genau genommen würde diese dadurch sogar insoweit verbessert, als die Einflussmöglichkeiten der Schweiz zunehmen. Demgegenüber erscheint die **Ablehnung der Bilateralen III unbedacht und kurzsichtig**, und weder werden sinnvolle Alternativen von der Gegnerschaft angeboten noch sind solche ersichtlich. Die Position der Schweiz bei den europäischen Nachbarn und sehr wahrscheinlich auch ihre wirtschaftliche Bedeutung würden deutlich geschwächt. Es ist blauäugig, sich auf mögliche andere Partnerschaften verlassen zu wollen. Namentlich die USA erweisen sich zurzeit als wenig verlässlich und deutlich rücksichtsloser als die EU. Auch mit Blick auf die gegenwärtige Sicherheitslage in Europa erschiene es zudem gefährlich, eine Brückierung unserer Nachbarn in Kauf zu nehmen. Schliesslich ist die EU, wie dies immer wieder behauptet wird, auch kein Bürokratiemonster. Mit ihren 55'000 Mitarbeitenden hat die EU-Kommission weniger Personal als der Kanton und die Stadt Zürich, die zusammen über 60'000 Bedienstete verfügen. Dass es bei der EU einzelne fragwürdige Regelungen oder Entscheide gibt, ist nicht anders als in allen sonstigen Gemeinwesen und Organisationen.

Dass die Schweiz auch vereinzelt **Kompromisse** eingehen musste, liegt in der **Natur von Staatsverträgen**. Verhandlungen sind immer ein Geben und Nehmen. Die Bilateralen III wurden von

demokratisch-rechtsstaatlich legitimierte Vertretungen auf rationaler Grundlage und nicht von privaten Wirtschaftsvertretern mit unterwürfigen persönlichen Geschenken ausgehandelt. Dabei hat die Schweizer Vertretung insgesamt ein **überzeugendes und auf die schweizerischen Bedürfnisse zugeschnittenes Ergebnis** erzielt. Die Abkommen der Bilateralen III bringen eine klare Verbesserung zur heutigen Situation sowie zum im Jahre 2021 verworfenen Rahmenabkommen. Im Übrigen kann die Schweiz in verschiedenen Bereichen **national ergänzende Schutzregeln** erlassen und zugleich dafür sorgen, sich in die Rechtsetzung der EU frühzeitig und nachdrücklich einzubringen. Die insgesamt zusätzlich entstehenden Kosten (etwa bei der Sozialhilfe oder dem Kohäsionsbeitrag) werden durch den mit dem erweiterten Marktzugang geschaffenen Mehrwert mehr als aufgewogen.

Schliesslich ist es **nicht aussergewöhnlich**, dass derart komplexe staatsvertragliche Vereinbarungen in einen oder anderen Punkt der **Klarstellung in der Praxis** bedürfen. Wie bei anderen Erlassen auch ist es nicht möglich, sämtliche Situationen, die sich später ergeben könnten, abschliessend vorweg zu regeln. Obwohl das Anliegen der Vorhersehbarkeit grundsätzlich verständlich ist, sind entsprechende Einwände unrealistisch. Die Abkommen der Bilateralen III sind bereits sehr detailliert. Die verbleibenden Spielräume erweisen sich als unvermeidbar und üblich und verschaffen auch der Schweiz gewisse Handlungsmöglichkeiten.

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU beruhen auf einem **regelbasierten Ausgleich beidseitiger Interessen und verschaffen verbindliche gegenseitige Rechtssicherheit**. Sie unterscheiden sich damit deutlich vom gegenwärtigen Verhältnis zu den USA, das von unberechenbarer einseitiger Durchsetzung von Grossmachtpolitik mit Methoden, die Erpressung und Korruption zumindest nahekommen, geprägt ist. Die Bilateralen III verstärken und konsolidieren die vor allem wirtschaftlichen Beziehungen zur EU als weitaus grösstem Handelspartner der Schweiz.

Die direkte Demokratie: Gilt nur das Volks- oder auch das Ständemehr?

Die **Frage der möglichen Geltung des Ständemehrs** wird **politisch hochgeschaukelt**. Nach der Bundesverfassung (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV) gilt das obligatorische Referendum und damit das Erfordernis des doppelten Mehrs bei Staatsverträgen nur für den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft (wie der UNO oder der EU) oder zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (wie der NATO). Eine **Ausweitung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums** wurde vom Volk im Jahre **2012 deutlich abgelehnt**. Trotzdem spricht sich die Gegnerschaft der Bilateralen III für das doppelte Mehr aus, im Wissen, dass dies die Chancen auf eine Ablehnung erhöhen würde. Begründet wird das im Wesentlichen damit, inhaltlich kämen die Bilateralen III einem verkappten EU-Beitritt praktisch gleich. Das trifft indessen nicht zu. Die Bilateralen III führen **lediglich** zu einer **Annäherung der Schweiz an die EU**, unterscheiden sich in ihrer Tragweite aber weiterhin deutlich von einem Beitritt und noch immer klar von einem Anschluss an den EWR (bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt im Jahre 1992 galt das Erfordernis des doppelten Mehrs). Da die Bilateralen III nicht gegen die Bundesverfassung verstossen, ist ein Ständemehr auch nicht wegen einer inhaltlichen Verfassungsänderung erforderlich, wie vereinzelt argumentiert wird. Selbst wenn der Inhalt Verfassungsrecht widersprechen würde, was aber wie gesehen nicht zutrifft, würde dies die insofern prioritäre verfassungsrechtliche Regelung zum Staatsvertragsreferendum aber ebenfalls nicht aushebeln. Folgerichtig sprechen sich der Bundesrat, gestützt auf ein Gutachten des Bundesamts für Justiz, sowie die Mehrheit der Lehre **gegen die Anwendung des obligatorischen Referendums und damit das Erfordernis des doppelten Mehrs** aus. Obwohl letztlich die Bundesversammlung darüber entscheiden wird, ist auch diese an das Verfassungsrecht gebunden und kann die Bilateralen III grundsätzlich nicht nach freier Einschätzung dem obligatorischen Referendum unterstellen. Ein **«obligatorisches Referendum sui generis»**, wie es teilweise verlangt wird, **verstiesse gegen die Bundesverfassung**. Dass das **fakultative Referendum**

greift, ist hingegen **unbestritten**. Da über die einzelnen Abkommen teilweise separat entschieden wird, kann im entsprechenden Umfang allenfalls auch einzeln darüber abgestimmt werden, was namentlich beim Stromabkommen eintreten könnte. Insofern haben die Bundesbehörden einen gewissen Spielraum.

Fazit: Weshalb unterstützt der Club Helvétique die Bilateralen III?

Die Bilateralen III führen den **regelbasierten Interessenausgleich zwischen der Schweiz und der EU** weiter und **konsolidieren die seit Jahren erfolgreiche gemeinsame Zusammenarbeit**. Gleichzeitig werden die **Möglichkeiten der Schweiz zur Einflussnahme erweitert**, was als Stärkung der Souveränität zu werten ist. Diese lässt sich durch geeignete nationale Massnahmen weiter verfestigen. **Für Rechtsstreitigkeiten** wird ein **Verfahren** eingeführt, das zu **zuverlässigen Ergebnissen** führt, was der Rechtssicherheit dient und damit den wirtschaftlichen Austausch fördert. Die von der Schweiz eingegangenen **Verpflichtungen** erweisen sich als **verhältnismässig** und lassen sich bewältigen. Die Schweiz hat es insbesondere in der Hand, erforderliche **Schutzmassnahmen** im Lohnbereich oder bei ausserordentlicher Zuwanderung aus der EU zu ergreifen. Entgegen dem Eindruck, den die politische Diskussion oft erweckt, übernimmt die Schweiz nicht nur neue Verpflichtungen, sondern erhält **im gleichen Umfang in umgekehrter Richtung dieselben Rechte gegenüber der EU**. Von besonderer Bedeutung ist dabei der **erweiterte Marktzugang**. Von einer Unterwerfung, wie von der Gegnerschaft behauptet, kann keine Rede sein. Insgesamt sind die Bilateralen III trotz gewisser Zugeständnisse der Schweiz eindeutig als positiv zu werten und zu unterstützen. Sie bringen eine **deutliche Verbesserung zur heutigen Situation sowie zum verworfenen Rahmenabkommen**. Die damit verbundenen **zusätzlichen Kosten sind als Investition zu verstehen**, die sich angesichts der zu erwartenden Vorteile mehr als rechtfertigen. Ein durch die Ablehnung der Bilateralen III bestimmter **Alleingang** käme **die Schweiz** im Ergebnis jedenfalls **viel teurer** zu stehen.

Die Bilateralen III liegen demnach im klaren Interesse der Schweiz. Verfahrensmässig sind sie einzig dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Autor: Peter Uebersax (Stand: Ende Dezember 2025; Dieser Text wurde ohne KI erstellt.)