

Stellungnahme

Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – EU: Verhandlungsergebnisse und innerstaatliche Umsetzung

Ausserordentliche Plenarversammlung vom 24. Oktober 2025

Zusammenfassung:

Die Kantone begrüssen das erzielte Verhandlungsergebnis, da es eine Stabilisierung sowie Weiterentwicklung der bestehenden bilateralen Beziehungen zur Europäischen Union (EU) ermöglicht. Die Ergebnisse der Verhandlungen mit der EU und deren Umsetzung in der Schweiz entsprechen den Erwartungen und Rahmenbedingungen, die die Kantone in ihrer Standortbestimmung vom 24. März 2023 sowie in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 2. Februar 2024 zum Verhandlungsmandat formuliert haben.

Die Kantonsregierungen unterstützen das Gesamtpaket und stimmen den institutionellen Elementen des Abkommens zu.

Auch die vorgeschlagene Lösung im Bereich der staatlichen Beihilfen findet Zustimmung, unter der Erwartung, dass kantonale Anliegen bei der innerstaatlichen Umsetzung wie geplant berücksichtigt werden.

Die Kantone befürworten die Anpassungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sowie die vorgesehenen Massnahmen zum Lohnschutz, die das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» absichern. Die einzelnen oder die Gesamtheit der Kantone können den Bundesrat um Prüfung einer Aktivierung der Schutzklausel ersuchen und regionale oder kantonale Schutzmassnahmen verlangen und vorschlagen, wenn die Personenfreizügigkeit zu erheblichen wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führen sollte. Aufgrund der Betroffenheit der Kantone erwarten diese ebenfalls eng in die diesbezüglichen Umsetzungsarbeiten, insbesondere in Bezug auf die Definition der Indikatoren sowie der Schwellenwerte, einbezogen zu werden.

Den Anpassungen im Bereich des Land- und Luftverkehrs wird zugestimmt.

Die Kantone begrüssen ausdrücklich die wieder mögliche Teilnahme an EU-Programmen sowie die neue Regelung im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA).

Die Kantone unterstützen das vorgesehene Stromabkommen und sprechen sich für eine pragmatische innerstaatliche Umsetzung aus, da dieses für eine sichere Energieversorgung von grosser Bedeutung ist.

Auch das Gesundheitsabkommen findet Zustimmung, insbesondere mit Blick auf eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitssicherheit.

Die Kantone verweisen auf die zwischen Bund und Kantonen getroffene Vereinbarung zur Mitwirkung bei der Gestaltung von Rechtsentwicklungen und unterstreichen deren Bedeutung für eine frühzeitige und substanzelle Einbindung in die europapolitischen Prozesse. Diese Mitwirkung ist zentral, um die föderalen Interessen in künftigen Verhandlungen und Umsetzungsprozessen wirksam zu vertreten.

Die Kantonsregierungen bestätigen die Zweckmässigkeit der vorgesehenen Paketstruktur, die die Gesetzesänderungen mit den entsprechenden Abkommen vorlegt und begrüssen die aktive Transparenz zur vorgesehenen Umsetzung. 15 Kantone (ZH, LU, FR, SO, BS, BL, SG, AG, GR, TG, VD, VS, NE, GE, JU) unterstützen den Antrag des Bundesrates in Sachen fakultatives Staatsvertragsreferendum. Zehn Kantone (UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, TI) vertreten hingegen die Auffassung, dass die Genehmigungsbeschlüsse dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen sind. Ein Kanton (BE) enthält sich diesbezüglich.

Die Kantonsregierungen sind sich den aus diesen Abkommen resultierenden finanziellen Mehrbelastungen bewusst und erwarten eine Unterstützung des Bundes.

1. Ausgangslage

- 1 Die Kantonsregierungen wirken gemäss Bundesverfassung als institutionelle Partner des Bundes konstruktiv und aktiv an der Europapolitik mit. Sie anerkennen die Bedeutung einer soliden und dauerhaften Grundlage für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Der wiederholt bekundete Wille der Kantonsregierungen, diese Beziehungen zu stabilisieren, zu stärken und neue Abkommen abzuschliessen, unterstreicht ihre langfristige europapolitische Haltung. Die Kantone waren in die Verhandlungen mit der EU durch den Bund aktiv eingebunden.
- 2 Die Standortbestimmung der Kantone zu den Beziehungen Schweiz–EU vom 24. März 2023 dient den Kantonsregierungen als zentrale Grundlage für die Beurteilung der weiteren Entwicklungen im Verhältnis Schweiz–EU. Gemeinsam mit der Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Verhandlungsmandat vom 24. Februar 2024 bildet sie den zentralen Referenzrahmen für die Überprüfung des Verhandlungsergebnisses des Bundes mit der EU.
- 3 Anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 20. Dezember 2024 haben die Kantonsregierungen vom materiellen Abschluss der Verhandlungen und den erzielten Ergebnissen Kenntnis genommen.
- 4 Die Kantonsregierungen haben stets bekräftigt, dass sie sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Verhandlungsergebnis äussern werden – sowohl zu den aussenpolitischen Aspekten als auch zu den innenpolitischen Umsetzungsmassnahmen.

2. Allgemeine Erwägungen

- 5 Die Kantonsregierungen begrüssen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Verhandlungsergebnissen und der dazugehörenden innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung. Angesichts der unter Kapitel 1 erwähnten Bedeutung einer stabilen und dauerhaften Grundlage für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und der entsprechenden Betroffenheit der Kantone erwarten diese, dass vorliegende Stellungnahme gebührend berücksichtigt wird.
- 6 Die vorliegende Stellungnahme orientiert sich an der vom Bundesrat gewählten Paketierungsform (siehe Ziff. 4.1.), welche das Paket Schweiz-EU in einen Stabilisierungsteil und einen Weiterentwicklungsteil gliedert.

3. Mitwirkung der Kantone

3.1. Ausgangslage

- 7 Die Kantone erachten sowohl ihren Einbezug in die Verhandlungen als auch in die dazugehörigen innerstaatlichen Umsetzungsarbeiten als zufriedenstellend. Der Einbezug sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene ermöglichte es den Kantonen, ihre Anliegen direkt einzubringen und förderte so die konstruktive Zusammenarbeit der beiden Staatsebenen. So nahmen kantonale Vertreter als Teil der Schweizer Delegation an allen Verhandlungsmodulen teil, die die Interessen sowie Kompetenzen der Kantone betreffen. Diese konstruktive Zusammenarbeit zeigt, wie wichtig die Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen in der Aussenpolitik ist.

- 8 Gleichzeitig haben die Kantonsregierungen bereits im Rahmen der europapolitischen Standortbestimmungen in den Jahren 2010 und 2023 sowie in der Stellungnahme zum Mandatsentwurf für die Verhandlungen mit der EU im Jahre 2024 festgehalten, dass mit der Vertiefung der bilateralen Beziehungen zur EU innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation einhergehen müssen.
- 9 Darüber hinaus haben die Kantonsregierungen im Rahmen der Stellungnahme zum Mandatsentwurf gefordert, dass die Schweiz ein Mitspracherecht bei der Gestaltung von Rechtsentwicklungen erhält, welche sie betreffen (*decision shaping*). In diesem Zusammenhang haben die Kantone ebenfalls festgehalten, dass die Schweiz die Möglichkeit haben muss, ihre Position in Bezug auf die Übernahme einer Weiterentwicklung des EU-Rechts in den zuständigen Gemischten Ausschüssen vorzubringen.

3.2. Verhandlungsergebnisse

- 10 Die Schweiz konnte im Rahmen der Verhandlungen erreichen, dass sie durch die Teilnahme an den Rechtsetzungsverfahren der EU (*decision shaping*) für alle Rechtsakte, die in den Anwendungsbereich der Abkommen fallen, Einfluss auf die Rechtsetzungsprozesse ausüben kann.
- 11 Auch sollen die zuständigen Gemischten Ausschüsse in Bezug auf das *decision shaping* sowie auch in Bezug auf die Definition der Position der Schweiz hinsichtlich der Übernahme von Weiterentwicklungen des EU-Rechts im Anwendungsbereich der Abkommen eine zentrale Rolle spielen. Die Kantone müssen von Beginn weg eng einbezogen und informiert werden, sofern ihre Kompetenzen betroffen sind.
- 12 Das Verhandlungsergebnis erfüllt die von den Kantonen formulierten Eckwerte. Die Kantone begrüssen zudem, dass der bisherige Einbezug in die zuständigen Gemischten Ausschüsse, in das künftige *decision shaping* sowie im Rahmen des künftigen Streitbeilegungsmechanismus gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang begrüssen die Kantonsregierungen die vom Bundesrat am 15. Oktober 2025 kommunizierte Absicht, mit den Kantonen Gespräche zur Konkretisierung der künftigen Mitwirkung einzuleiten. Die Kantonsregierungen stehen für diesbezügliche Gespräche zur Verfügung.

3.3. Auswirkungen auf die Kantone

- 13 Die Binnenmarktabkommen sehen, mit Ausnahme des Agrarteils im Landwirtschaftsabkommen, neu eine dynamische Rechtsübernahme vor. Die Kantone fordern, dass sie zwingend frühzeitig und in ausreichendem Umfang an der Mitgestaltung der sie betreffenden Rechtsentwicklungen beteiligt werden (*decision shaping*). Zudem wird der Bilaterale Weg mit dem Paket auf neue Bereiche ausgedehnt. Vor diesem Hintergrund nimmt die unter Ziffer 3.1 erwähnte Notwendigkeit innerstaatlicher Reformen noch zu.
- 14 Wie bereits unter den bisherigen Bilateralen I und II besteht aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme die Notwendigkeit, kantonale Regulierungen zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Die Kantone werden dafür die bisherigen und allenfalls weitere Ressourcen einsetzen, um die notwendige Aktualisierung der vereinbarten Regelungen zu Gunsten unserer Unternehmungen und Einwohnerinnen und Einwohner sicherstellen zu können. Gleichzeitig halten die Kantone fest, dass die kantonale Souveränität beziehungsweise die kantonalen Kompetenzen auch im Zusammenhang mit dem *decision shaping* und der dynamischen Rechtsübernahme gewährleistet werden müssen.

- 15 Die Mitgestaltung der Rechtsentwicklung, die Ausdehnung auf neue Bereiche, die Überprüfung der Zuständigkeiten Bund-Kantone, die engere Kooperation und Abstimmung Bund-Kantone in verschiedenen Vollzugsbereichen sowie die Anpassung kantonaler Regelungen erfordern von den Kantonen einen höheren Ressourceneinsatz (qualifiziertes Personal und Finanzen). Nur durch diesen Ressourceneinsatz können die Vorteile des Paketes Schweiz-EU möglichst ungeschmälert greifbar werden.

3.4. Fazit

- 16 Die Kantonsregierungen fordern, dass ihre Informations- und Mitwirkungsrechte sowie die diesbezüglichen Organisationsstrukturen in der Aussenpolitik, insbesondere in der Europapolitik gestärkt werden. So erwarten sie, dass die Stossrichtung der bereits 2013¹ formulierten Forderungen zur Stärkung der Mitwirkung, insbesondere nach der rechtlichen Absicherung des politischen Dialogs Bund-Kantone zu Europafragen, im Zuge der neuen Abkommen umgesetzt werden. Darüber hinaus erwarten die Kantonsregierungen, dass die Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone an der Gestaltung der sie betreffenden Rechtsentwicklungen in der EU (*decision shaping*) – namentlich auch die Teilnahme an den Gemischten Ausschüssen und den allenfalls relevanten Arbeits-/Expertengruppen und Komitologieausschüssen der EU – sowie an der Mitwirkung im geplanten Streitbeilegungsmechanismus ebenfalls neu rechtlich abgesichert werden. Insbesondere ist eine frühzeitige Information bzw. Einladung der Kantone zu Stellungnahmen durch den Bund vorzusehen, in mindestens vergleichbarer Weise wie für die eidgenössischen Räte. Dies kann aus Sicht der Kantonsregierungen durch eine neue Vereinbarung zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen gemäss dem Vorbild der bereits bestehenden Vereinbarung betreffend die Schengen/Dublin-Assozierung der Schweiz geregelt werden. Die Kantonsregierungen erwarten, dass die Modalitäten des Einbezugs der Kantone bei den sie betreffenden Rechtsentwicklungen rechtzeitig geklärt werden. Hinsichtlich der Zusammensetzung der gemischten Ausschüsse ist zu klären, ob der Bund auch Vertreter der eidgenössischen Räte einbeziehen sollte.

4. Erwägungen zum innerstaatlichen Genehmigungsverfahren

4.1. Paketierung

4.1.1. Ausgangslage

- 17 Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der bilaterale Weg weiterhin die geeignete Option ist, um das Verhältnis der Schweiz zur EU zu gestalten. Vor diesem Hintergrund hat er am 23. Februar 2022 beschlossen, die offenen Punkte im Rahmen der bestehenden Bilateralen Abkommen und in den Gesamtbeziehungen zur EU auf der Grundlage eines breiten Paketansatzes anzugehen.
- 18 Der Bundesrat bevorzugt einen Ansatz, der die Abkommen zur Stabilisierung des bilateralen Wegs (Anpassung bestehender Abkommen, institutionelle Elemente, staatliche Beihilferegeln, Teilnahme an EU-Programmen, Weltraum und Schweizer Beitrag) in einem Bundesbeschluss «Stabilisierung» erfasst. Die drei neuen Abkommen zur Weiterentwicklung des bilateralen Wegs werden in separaten Bundesbeschlüssen präsentiert.

¹ Positionsbezug der Kantone zu den innerstaatlichen Reformen, https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/stellungnahmen/stelg-in-here_reformen-20131213.pdf.

- 19 Die Kantonsregierungen haben in ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 24. März 2023 dazu festgehalten, dass die bestehenden bilateralen Verträge weiterzuführen und in weiteren Bereichen (z.B. Strom- und Gesundheitsbereich) die Beziehungen zu vertiefen sind. Zudem haben die Kantone das Vorgehen mittels eines Paketansatzes ausdrücklich begrüßt.

4.1.2. Verhandlungsergebnisse

- 20 Die vorliegende Paketierung erfüllt die von den Kantonsregierungen geforderten Eckwerte. So werden die Beziehungen zur EU nicht nur – wie von den Kantonsregierungen gefordert – auf der Basis der bestehenden Abkommen stabilisiert, sondern auch in den von den Kantonsregierungen gewünschten Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit weiter vertieft. Zudem hat der Wechsel vom ursprünglich im Institutionellen Rahmenabkommen gewählten horizontalen Ansatz zu dem in den neuen Abkommen gewählten Paketansatz den Vorteil, dass damit einerseits die einzelnen Verhandlungsbereiche in sich abgeschlossen sind und damit pro Themenbereich mehr Klarheit über die gegenseitigen Forderungen und Zugeständnisse erzielt werden konnten. Gleichzeitig konnten mit dem Paketansatz auch zusätzliche Anliegen der Schweiz einbezogen werden, über die der Souverän nun unabhängig vom Stabilisierungsteil separat befinden kann.

4.1.3. Auswirkungen auf Kantone

- 21 Auf die konkreten Auswirkungen der beiden Teile «Stabilisierung» und «Weiterentwicklung» des Pakets wird in den einschlägigen Ziffern dieser Stellungnahme eingegangen.

4.1.4. Fazit

- 22 Die Kantonsregierungen kommen zum Schluss, dass sich der vom Bundesrat gewählte Ansatz hinsichtlich der Paketierung grundsätzlich im Rahmen der von den Kantonen formulierten Grundsätze der Standortbestimmung vom 24. März 2023 sowie der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2. Februar 2024 zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates bewegt und diesem daher zugestimmt werden kann.

4.2. Referendum

4.2.1. Ausgangslage

- 23 Der Bundesrat hat beantragt, die Abkommen mit der EU dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Somit schlägt der Bundesrat vor, das Paket aller vier Bundesbeschlüsse über den Stabilisierungsteil (insb. ehemals Bilaterale I) und die neuen Abkommen (Gesundheit, Strom und Lebensmittelsicherheit) jeweils dem fakultativen Referendum zu unterstellen.
- 24 Der Bundesrat begründet dies auch mit der bisherigen Praxis bei den Bilateralen I und II sowie der klaren Ablehnung der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk» durch die Stimmberechtigten im Jahr 2012. Damit wahrt der Bundesrat die Kohärenz mit seiner bisherigen Praxis und die Kontinuität der Schweizer Europapolitik.
- 25 Nach Ansicht des Bundesrates ermöglicht das fakultative Referendum die formelle Verknüpfung der Abkommen mit deren innerstaatlichen Umsetzung (vertikale Bündelung). D.h., die innerstaatliche Umsetzungsgesetze werden in den Genehmigungsbeschluss der jeweiligen Abkommen aufgenommen.

Damit unterstehen diese Abkommen und die zugehörigen innerstaatlichen Umsetzungsgesetze jeweils gemeinsam dem fakultativen Referendum. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können sich somit in der Abstimmung sowohl zum Stabilisierungsteil und dessen innerstaatliche Umsetzungsgesetzgebung als auch zu den einzelnen weiterentwickelnden Abkommen und deren Umsetzungsgesetzgebung äussern. Damit erhalten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Klarheit und Transparenz über die konkreten innerstaatlichen Auswirkungen der einzelnen Abkommen. Im Falle eines obligatorischen Referendums wäre diese vertikale Bündelung aufgrund von Artikel 141a der Bundesverfassung (BV) nicht möglich.

- 26 Gleichzeitig weisen die Kantonsregierungen darauf hin, dass die Aufteilung in vier separate Bundesbeschlüsse unterschiedliche Szenarien für das fakultative Referendum eröffnet. Gegen jeden Beschluss müsste das Referendum einzeln ergriffen werden, was dazu führen kann, dass nicht alle, sondern nur einzelne Abkommen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Abhängig vom politischen Verlauf könnte dies zu einer zeitlich gestaffelten oder selektiven Genehmigung der Abkommen führen.

4.2.2. Würdigung der Kantonsregierungen

- 27 Die Kantone konnten sich während der Vernehmlassungsfrist mit den vorhandenen Gutachten und Einschätzungen zur Frage des Referendums eingehend beschäftigen und haben diese gewürdigt. In diesem Zusammenhang anerkennen die Kantone, dass neben der juristischen und staatspolitischen Komponente auch weitere strategische, taktische und politische Elemente berücksichtigt werden können.
- 28 15 Kantone (ZH, LU, FR, SO, BS, BL, SG, AG, GR, TG, VD, VS, NE, GE, JU) unterstützen den Entscheid des Bundesrates zum fakultativen Staatsvertragsreferendum. Sie sind sich bewusst, dass jeder völkerrechtliche Vertrag naturgemäß eine gewisse Einschränkung der Handlungsspielräume von Parlamenten und Regierungen mit sich bringt. Die vorliegenden Abkommen wahren jedoch das Funktionieren der Schweizer Institutionen sowie die aus der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes fliessenden Prinzipien. Sie stellen keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz dar und tangieren auch nicht die verfassungsmässige Ordnung. Der Verfassungsgeber – also Volk und Stände – hat bewusst entschieden, dass nur völkerrechtliche Verträge dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt sind, welche den Beitritt zu einer supranationalen Organisation oder zu einer Organisation der kollektiven Sicherheit vorsehen. Ein solcher Beitritt erfolgt mit den Abkommen nicht. Vor diesem Hintergrund erachten die obengenannten Kantonsregierungen, dass der bestehende rechtliche Rahmen vollumfänglich respektiert werden muss. Sollten aus politischen Gründen dennoch alle oder bestimmte Abkommen des Pakets einem obligatorischen Referendum unterstellt werden wollen, wäre eine Revision der Verfassung erforderlich. Eine solche Revision hätte jedoch erhebliche staatspolitische Konsequenzen und würde einen Präzedenzfall schaffen.
- 29 Zehn Kantone (UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, TI) vertreten hingegen die Auffassung, dass die Genehmigungsbeschlüsse dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen sind. Sie begründen dies damit, dass die Abkommen mit der EU, insbesondere aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme und des Streitbeilegungsmechanismus, Auswirkungen auf die Schweizer Verfassungsordnung und die Kompetenzen der Kantone haben und dadurch verfassungsmässigen Charakter aufweisen. Zudem sind die Abkommen für die Schweiz politisch von höchster Bedeutung und da-

her die Genehmigung wie eine Verfassungsrevision zu behandeln. Demzufolge ist, wie bei den Volksabstimmungen über den Beitritt zum EWR und das Freihandelsabkommen mit der damaligen EWG, auch das vorliegende Vertragspaket im Sinne der stärkeren demokratischen Legitimation dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

- 30 Der Kanton Bern enthält sich in Bezug auf die Referendumsfrage.

4.2.3. Fazit

- 31 Zusammenfassend kommt eine Mehrheit von 15 Kantonsregierungen zum Schluss, dass der Entscheid des Bundesrates zur Unterstellung der Abkommen unter das fakultative Referendum zu unterstützen ist, wogegen eine Minderheit von zehn Kantonsregierungen sich für die Anwendung des obligatorischen Referendums ausspricht. Ein Kanton enthält sich der Stimme.

5. Erwägungen zu den Verhandlungsergebnissen und der innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung: Stabilisierungspaket

5.1. Institutionelle Elemente

5.1.1. Ausgangslage

- 32 Im Hinblick auf die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU haben die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates vom 2. Februar 2024 folgende Eckwerte für den institutionellen Bereich festgelegt:
 - *Allgemein:* Die institutionellen Regelungen sollen in jedem Abkommen einzeln geregelt werden. In diesem Zusammenhang müssen die Grundsätze der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Unabhängigkeit der Schweiz grundsätzlich beibehalten werden.
 - *Auslegung und Anwendung:* Die Auslegung und Anwendung der Abkommen sollen nach den Grundsätzen des Völkerrechts und durch die jeweiligen Behörden der Vertragsparteien auf ihrem Hoheitsgebiet sichergestellt werden (Zwei-Pfeiler-Ansatz).
 - *Überwachung:* Eine supranationale Überwachung der Anwendung der Abkommen mit der EU ist abzulehnen und ein Zwei-Pfeiler-Ansatz soll angestrebt werden, wonach die korrekte Anwendung und Umsetzung der Abkommen je unabhängig von den Behörden der Vertragsparteien in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet nach den Grundsätzen des Völkerrechts überwacht werden.
 - *Dynamische Rechtsübernahme:* Die dynamische Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen im Bereich der bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen ist auch im Interesse der Schweiz, da sie für Unternehmen und Private Planungs- und Rechtssicherheit schafft. Darüber hinaus soll die Übernahme nicht automatisch, sondern gemäss den von der schweizerischen Verfassung vorgegebenen innerstaatlichen Genehmigungsverfahren (Vorbehalt Zustimmung Bundesrat, Parlament, Volk) erfolgen und Weiterentwicklungen nicht Regelungen betreffen, die die Vertragsparteien in Abkommen bereits ausgehandelt oder von der Rechtsübernahme ausgenommen haben. Zudem sind die Ausnahmen von der Rechtsübernahmeverpflichtung klar zu definieren.

- **Streitbeilegung:** Ein vertraglich festgelegter Mechanismus zur Regelung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Abkommen soll sichergestellt werden, wobei die Parteien im Streitfall zunächst im Gemischten Ausschuss nach einer politischen Lösung suchen und erst bei erfolgloser Einigung die Streitigkeit einem gemeinsamen, paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht vorzulegen ist. Das Schiedsgericht soll zudem bei Streitigkeiten über Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme, welche nicht die Auslegung des EU-Rechts betreffen, eigenständig entscheiden. Fragen der Auslegung oder Anwendung von aus dem EU-Recht entnommenen Bestimmungen der Abkommen können dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorlegt werden. Der Entscheid in der Frage, ob die Auslegung für die Beurteilung eines Streitfalls relevant und notwendig ist und somit der EuGH konsultiert wird, obliegt dem Schiedsgericht. Wichtig ist auch, dass die Entscheidung über den Streitfall selbst in jedem Fall und abschliessend beim Schiedsgericht verbleibt.
- **Ausgleichsmassnahmen:** Wenn ein Entscheid des Schiedsgerichts nicht eingehalten wird, kann die andere Vertragspartei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Diese Ausgleichsmassnahmen müssen sich auf die Anwendungsbereiche des betroffenen Abkommens sowie anderer Binnenmarktabkommen beschränken. Die von der Ausgleichsmassnahme betroffene Vertragspartei kann die Verhältnismässigkeit der Massnahmen vom Schiedsgericht jederzeit überprüfen lassen, welches darüber selbstständig und abschliessend entscheidet. Retorsionsmassnahmen ohne Bezug zu einem entsprechenden Binnenmarktabkommen, wie beispielsweise die Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz, sollen damit ausgeschlossen werden.

5.1.2. Verhandlungsergebnisse

33 Die Verhandlungsergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die institutionellen Regelungen betreffen vier bestehende Binnenmarktabkommen (Personenfreiheit, Landverkehr, Luftverkehr und Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)) sowie zwei weitere künftige Binnenmarktabkommen (Strom und Lebensmittelsicherheit). Diese werden in jedem Binnenmarktabkommen einzeln geregelt. Die sektorische Verankerung der Regelungen ermöglicht es, Eigenheiten der einzelnen Abkommen zu berücksichtigen.
- Die Gemischten Ausschüsse behalten weiterhin eine zentrale Rolle bei der Verwaltung der (Binnenmarkt-) Abkommen.
- Die dynamische Rechtsübernahme beschränkt sich auf den jeweiligen Anwendungsbereich der bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen. Der Anwendungsbereich kann nicht einseitig durch die EU geändert werden. Die Rechtsübernahme erfolgt nicht automatisch, sondern gemäss den von der schweizerischen Verfassung vorgegebenen innerstaatlichen Genehmigungsverfahren und Fristen. Die direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten bleiben vollumfänglich erhalten.
- Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme in für die Schweiz vitalen Bereichen oder in Bereichen, in denen bereits Ausnahmen bestehen, wurden erreicht und gesichert (vgl. Ausführungen zu den sektorellen Bereichen des Pakets).
- Die Schweiz erhält ein Mitspracherecht bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten, die in den Deckungsbereich der einzelnen Binnenmarktabkommen fallen (*decision shaping*). Dieses bewegt sich im Rahmen der Mitspracherechte der EWR-Staaten.
- Für die Auslegung und Überwachung der Binnenmarktabkommen (u.a. staatliche Beihilfen) konnte der Zwei-Pfeiler-Ansatz verankert werden, wonach jede Vertragspartei auf ihrem Territorium zuständig sein wird.

- Hinsichtlich des Streitbeilegungsmechanismus soll weiterhin zuerst in den Gemischten Ausschüssen der jeweiligen Binnenmarktabkommen nach einer politischen Lösung gesucht werden. Nachgelagert kann jede Seite die Streitfrage einem paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht zum Entscheid vorlegen. Wirft die Streitigkeit Fragen zur Auslegung von EU-Recht auf und ist die Auslegung dieses Rechts aus Sicht des Schiedsgerichts für die Beurteilung des Streitfalls relevant und notwendig, muss das Schiedsgericht den EuGH zur Auslegung dieses Rechts beziehen. Die Entscheidung über den Streitfall selbst verbleibt in jedem Fall abschliessend beim Schiedsgericht.
- Die Möglichkeit zur Ergreifung von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen durch eine Vertragspartei bei Nichteinhaltung eines Entscheids des Schiedsgerichts durch die andere Partei wird verankert. Besagte Ausgleichsmassnahmen können nur im betroffenen Abkommen oder einem anderen Binnenmarktabkommen (ausser im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens, vgl. erster Gedankenstrich unter Rz. 33) ergriffen werden. Folglich sind Ausgleichsmassnahmen in nichtbinnenmarktbezogenen Bereichen (z.B. Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen, wie Horizon Europe) ausgeschlossen. Die Verhältnismässigkeit dieser Ausgleichsmassnahmen kann vom Schiedsgericht beurteilt werden. Die Parteien können vor dem Inkrafttreten der Ausgleichsmassnahmen das Schiedsgericht anrufen, um eine Verlängerung der automatischen aufschiebenden Wirkung von drei Monaten bis zum endgültigen Entscheid über die Verhältnismässigkeit zu beantragen.

5.1.3. Einschätzung der Verhandlungsergebnisse

- 34 Die Kantonsregierungen kommen zum Schluss, dass sich das Verhandlungsergebnis im Bereich der institutionellen Regeln innerhalb der von den Kantonen formulierten Grundsätzen der Standortbestimmung vom 24. März 2023 sowie der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2. Februar 2024 zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates bewegt.
- 35 Die Kantone halten fest, dass das Schiedsgericht stets das entscheidende Organ im Streitbeilegungsverfahren bleiben muss. Der EuGH wird lediglich mit Auslegungsfragen befasst, die ausschliesslich das Unionsrecht betreffen. In diesen Fragen ist die Auslegung durch den EuGH für das Schiedsgericht bindend. Die eigentliche Streitentscheidung – auch in Bezug auf die Tragweite der dynamischen Rechtsübernahme oder die Abgrenzung des Geltungsbereichs – obliegt jedoch weiterhin dem Schiedsgericht. Damit ist gewährleistet, dass der Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts gewahrt bleibt und gleichzeitig das Schiedsgericht die abschliessende Entscheidung im Streitfall fällt.

5.1.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkung auf die Kantone

- 36 Auf die konkreten Auswirkungen der einzelnen institutionellen Elemente wird in den einschlägigen Ziffern dieser Stellungnahme eingegangen.

5.1.5. Abschliessende Bemerkungen

- 37 Die Kantone nehmen zur Kenntnis, dass die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über institutionelle Fragen innerhalb der von den Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme zum Verhandlungsmandat geforderten Leitplanken liegen. Sie sind der Meinung, dass die gefundenen Lösungen die grundlegenden Interessen des Landes wahren und gleichzeitig die bilateralen Beziehungen zur EU langfristig stabil halten. Die erzielten Fortschritte entsprechen

wichtigen Anliegen der Kantone, insbesondere in den Bereichen Souveränität, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit.

- 38 Die Kantone weisen darauf hin, dass die institutionellen Elemente Aspekte mit erhöhtem Klärungsbedarf aufweisen. Um eine offene Meinungsbildung zu ermöglichen, sollte die Botschaft diese Punkte angemessen beleuchten, namentlich die Folgen der dynamischen Rechtsübernahme (inkl. Referendumsdynamik) sowie die möglichen Implikationen der Rolle des EuGH für die Rechtsstellung der Schweiz und der Kantone.

5.2. Staatliche Beihilfen

5.2.1. Ausgangslage

- 39 Die Einhaltung gleicher Spielregeln (*level playing field*) ist für die EU unabdingbar und damit eine *conditio sine qua non* für alle Unternehmen, die am EU-Binnenmarkt teilnehmen. Vor diesem Hintergrund fordert die EU die Vereinbarung von Beihilfebestimmungen in allen Abkommen, welche der Schweiz einen vertieften Zugang zum EU-Binnenmarkt einräumen.
- 40 In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates vom 2. Februar 2024 haben die Kantonsregierungen folgende Eckwerte für den Bereich der staatlichen Beihilfen festgelegt:
- EU-Bestimmungen über staatliche Beihilfen sollen ausschliesslich in Bereichen übernommen werden, die Gegenstand eines Marktzugangsabkommens sind (Luft- und Landverkehr sowie zukünftige Abkommen wie Strom). Namentlich staatliche Garantien für Kantonalbanken sollen damit nicht betroffen sein.
 - Die Überwachung der Beihilfebestimmungen soll vollumfänglich durch die schweizerischen Behörden erfolgen (Zwei-Pfeiler-Ansatz) und dabei nicht wesentlich in die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eingreifen sowie die Prinzipien der Gewaltenteilung respektieren.
 - In den Verhandlungen soll sichergestellt werden, dass die wesentlichen Interessen der Schweiz und der Kantone bei bestehenden und künftigen Beihilferegelungen hinreichend berücksichtigt werden.

5.2.2. Verhandlungsergebnisse

- 41 Die Vereinbarung von Beihilfebestimmungen erfolgt nicht mittels einer allgemeinen, horizontalen Regelung, sondern je einzeln mittels Protokollen zu den bestehenden sektoriellen Abkommen (bzw. mit spezifischen Regeln im Stromabkommen). Diese betreffen abschliessend
- das Abkommen über den grenzüberschreitenden Landverkehr,
 - das Abkommen über den Luftverkehr, sowie
 - das Stromabkommen.
- 42 Damit ist gewährleistet, dass die Beihilfebestimmungen für die Schweiz nur in denjenigen Bereichen gelten, in denen sie - wie von den Kantonsregierungen gefordert - einen vertieften Zugang zum EU-Binnenmarkt erhält und der Wettbewerb zwischen der Schweiz und der EU verfälscht werden könnte. Da die Verhandlungen kein klassisches Dienstleistungsabkommen enthalten, sind staatliche Garantien für Kantonalbanken - wie von den Kantonsregierungen explizit gefordert - vom Verhandlungsergebnis nicht berührt.

- 43 Die Bestimmungen der sektoriellen Abkommen in den Bereichen Landverkehr, Luftverkehr sowie Strom enthalten Regelungen - sowohl für die Schweiz als auch für die EU - zur Überwachung der Vergabe von staatlichen Beihilfen. Dabei ist vorgesehen, dass jede Partei je ihre eigenen Behörden mit der Überwachung betraut. Die Einhaltung des gemeinsamen Beihilferechts wird somit in der Schweiz - wie von den Kantonsregierungen gefordert - ausschliesslich durch schweizerische Behörden überwacht (Zwei-Pfeiler-Ansatz). Die Schweiz hat sich in den genannten Bestimmungen verpflichtet, eine Überwachung vorzusehen, die mit derjenigen in der EU äquivalent ist.
- 44 Die genannten Bestimmungen enthalten zudem eine explizite Regelung, wonach Entwicklungen, welche wichtige Interessen einer Vertragspartei beeinträchtigen, auf Antrag einer Partei innerhalb von 30 Tagen direkt im für das jeweilige Abkommen zuständigen Gemischten Ausschuss Schweiz-EU auf angemessen hoher Stufe beraten werden. Damit ist - wie von den Kantonsregierungen gefordert - sichergestellt, dass wesentliche Interessen der Schweiz und der Kantone sowohl im Rahmen des bestehenden als auch künftigen Beihilferechts bestmöglich berücksichtigt werden können. Dies betrifft zwingendermassen insbesondere auch Beihilfen, die nicht durch die Mitgliedstaaten der EU, sondern durch die EU selbst gewährt werden (EU-Industriepolitik).

5.2.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

- 45 Das vorliegende Verhandlungsergebnis erfüllt alle von den Kantonsregierungen geforderten Eckwerte (vgl. Ziff. 40).

5.2.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

- 46 Der Bund und die Kantone erlassen kein eigenes materielles Beihilferecht, sondern übernehmen die Beihilfenbestimmungen der EU (mit gewissen ausgehandelten Absicherungen, beispielsweise im Bereich Strom). Hingegen erlassen der Bund und die Kantone eigene Verfahrensbestimmungen zur Beihilfenüberwachung, welche gemäss Abkommen mit den Verfahrensbestimmungen der EU gleichwertig sein müssen.
- 47 Zu diesem Zweck sieht der Bund ein neues Bundesgesetz über die Überwachung von staatlichen Beihilfen vor (Bundesgesetz über die Überwachung von staatlichen Beihilfen, BHÜG), welches eine zentrale Überwachungsbehörde und deren Verfahren auch für die Kantone (und Gemeinden) regelt.
- 48 Als Überwachungsbehörde sieht der Bund eine neue Beihilfekammer innerhalb der Wettbewerbskommission (WEKO) vor. Die Kantone wirken bei der Bestellung der Mitglieder der Kammer mit (Mitwirkung in der Findungskommission). Die Ernennung der Mitglieder erfolgt formal durch den Bundesrat.
- 49 Zudem haben die Kantone neben den bundesrechtlichen Verfahrensvorgaben im BHÜG ihrerseits das kantonale Verfahrensrecht geringfügig anzupassen, dies weil der Bundesrat bewusst darauf verzichtet hat, weitergehende Eingriffe in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie vorzunehmen. Für die Umsetzung sehen die Abkommen eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten der Abkommen vor.
- 50 Die Beihilfeüberwachungsbehörde überprüft geplante Beihilfen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Beihilferecht. Sie kann jedoch keine verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern gibt ihre Einschätzung in Form von Stellungnahmen ab. Die verbindliche Letztentscheidung liegt im Falle einer Uneinigkeit

vollumfänglich bei den bestehenden Gerichten der Kantone und des Bundes. Gewährte Beihilfen werden aus Transparenzgründen sowohl in der EU als auch in der Schweiz in einer öffentlich zugänglichen Datenbank aufgeführt.

- 51 Der Bund geht davon aus, dass der überwiegende Teil der bereits existierenden staatlichen Beihilfen in der Schweiz aufgrund von der EU definierten pauschalen Freistellungen gewisser Bereiche (z.B. regionale Wirtschaftsförderungen) und irrelevanten Minimalbeiträgen (300'000.- bzw. 750'000.- Euro über 3 Jahre pro Unternehmen) auch künftig mit den Abkommen vereinbar sind und damit auch in Zukunft gewährt werden können. Bereits gesprochene Beihilfen vor Inkrafttreten der Abkommen müssen zudem nicht zurückgefordert werden (Rückwirkungsverbot).
- 52 Die Regulierungskosten der Beihilfenüberwachung für Unternehmen, sind nach Ansicht des Bundes relativ gering, da der administrative Aufwand in erster Linie bei der Überwachungsbehörde und den staatlichen Beihilfegebern anfällt. Unternehmen sind allenfalls bei der Wahrnehmung ihrer Rechte als betroffene Dritte betroffen, wie beispielsweise bei der Erhebung von Konkurrentenbeschwerden vor Gerichten.
- 53 Das BHÜG sieht vor, dass die beihilfegewährenden kantonalen Behörden eine Anmelde- bzw. Mitteilungspflicht sowie Zustellungs- und Berichterstattungspflichten gegenüber der Überwachungsbehörde haben. Zudem ist mit einem gewissen administrativen Mehraufwand der Kantone im Falle gerichtlicher Verfahren zu rechnen. Der Bund schätzt den Aufwand in der Anfangsphase für alle Kantone auf insgesamt 8,5 Stellen sowie dauerhaft zwei Stellen (jährliche Vollzugskosten). Zudem wird die Beihilfeüberwachung Kosten bei den kantonalen Gerichten verursachen, wenn Beschwerden gegen kantonale Beihilfen erhoben werden. Der Bund sieht zudem vor, dass eine vorberatende Tätigkeit der Überwachungsbehörde zugunsten der Kantone (analog zur EU-Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten) durch die anrufenden kantonalen Beihilfegeber finanziell zu entschädigen sind.

5.2.5. Abschliessende Bemerkungen

- 54 Die Kantonsregierungen kommen zum Schluss, dass sich das Verhandlungsergebnis im Bereich der staatlichen Beihilfen innerhalb der von den Kantonen formulierten Grundsätzen der Standortbestimmung vom 24. März 2023 sowie der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2. Februar 2024 zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates bewegen.
- 55 Gleichzeitig halten die Kantonsregierungen fest, dass die Beihilfenkontrollen ausschliesslich auf Bereiche beschränkt bleiben, bei denen ein Zugang zum EU-Binnenmarkt besteht und damit der finanzielle und administrative Aufwand der innerstaatlichen Umsetzung gemessen an dem wirtschaftlichen Potential einer geregelten Beteiligung am EU-Binnenmarkt verhältnismässig ist.
- 56 Auf Grundlage dieser Ausführungen stimmen die Kantone dem erzielten Verhandlungsergebnis und der innerstaatlichen Umsetzung im Bereich staatliche Beihilfen unter Berücksichtigung der Forderungen der Kantone hinsichtlich der nationalen Umsetzung, insbesondere hinsichtlich des Verfahrens zur Erennung der Mitglieder der neuen Kammer für staatliche Beihilfen, zu.

5.3. Personenfreizügigkeit / Zuwanderung

5.3.1. Ausgangslage

- 57 Die Kantonsregierungen haben im Rahmen der Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 auch der dynamischen Rechtsübernahme im Bereich der Personenfreizügigkeit grundsätzlich zugestimmt.
- 58 Gleichzeitig hielten die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme fest, dass das Schweizer Sozialsystem durch spezifische Regelungen geschützt werden müsse. Auch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die strafrechtliche Landesverweisung seien volumnäßig zu respektieren. Diese spezifischen Regelungen müssten auch bei zukünftigen Weiterentwicklungen des relevanten EU-Rechts uneingeschränkt beibehalten werden.
- 59 Die Kantonsregierungen begrüssten, dass eine Reihe von Ausnahmen, Präzisierungen und Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL, Richtlinie 2004/38/EC) angestrebt wurden. Insbesondere begrüssten die Kantonsregierungen, dass die Zuwanderung im Freizügigkeitsabkommen (FZA) weiterhin auf Erwerbstätige ausgerichtet bleibt.
- 60 Gleichzeitig betonten die Kantonsregierungen, dass neben diesen spezifischen Regelungen und Schutzmassnahmen auch weitere inländische Massnahmen nötig sind, um die übergeordneten Ziele zu erreichen.

5.3.2. Verhandlungsergebnisse

- 61 Wichtige Ausnahmen und Absicherungen werden im Vertragstext dauerhaft verankert und sind dadurch von der dynamischen Rechtsübernahme ausgeklammert. Die UBRL wird für die Schweiz nur teilweise und klar definiert gelten:
 - Der Weg zum Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz steht nur Erwerbstätigen und ihren direkten Familienangehörigen offen;
 - Perioden mit vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von mehr als sechs Monaten werden nicht an die Fünfjahresfrist zur Erlangung des Daueraufenthalts angerechnet;
 - die Niederlassungsbewilligung bleibt vom Daueraufenthaltsrecht unabhängig und weiterhin an nationale Integrationskriterien geknüpft;
 - der strafrechtliche Landesverweis bleibt nach bisherigem System bestehen;
 - der Aufenthalt von arbeitslosen Personen, die sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen, kann vor Erlangen des Daueraufenthaltsrechts beendet werden;
 - das Meldeverfahren für Stellenantretende im Kurzaufenthalt bleibt bestehen, was Arbeitsmarktkontrollen ermöglicht.
- 62 Die Kantone stellen weiter fest, dass weitere Präzisierungen vorgenommen wurden, von welchen auch die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der EU sowie auch der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz profitieren können:
 - Selbstständige Erwerbstätige werden in der UBRL neu angestellten Erwerbstätigen gleichgestellt;

- die Definition von «Erwerbstätigkeit», woran gewisse Rechte geknüpft sind, umfasst neu einen weiteren Personenkreis, beispielsweise unter gewissen Bedingungen auch Personen in einer Berufsausbildung sowie unfreiwillig arbeitslose Personen, welche mit dem RAV kooperieren und sich um ihre Erwerbsintegration bemühen;
 - und die bisherigen Rechte von Rentnerinnen und Rentnern gelten neu auch für Personen im Vorruhestand ab dem 63. Altersjahr.
- 63 Die Regelungen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie zum Immobilienerwerb verändern sich kaum, was die Kantone mit Blick auf den Arbeits- und Immobilienmarkt begrüssen. Grenzgängerinnen und Grenzgänger werden auch künftig registriert, haben keinen Zugang zum Daueraufenthaltsrecht und zu Sozialhilfe und kein Recht auf Familiennachzug. Immobilienerwerb zu Spekulations- und Anlagezwecken bleibt für Personen im Ausland weiterhin unzulässig.
- 64 Schliesslich enthält das aufdatierte Abkommen eine konkretisierte Schutzklausel, welche die Schweiz im Falle von schwerwiegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen aufgrund des FZA eigenständig aktivieren kann. Für Streitfälle wird ein unabhängiges Schiedsgericht geschaffen, das auch die Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen überprüfen kann. Im Rahmen dieser Verfahren soll der EuGH nur zur Auslegung von europäischem Recht beigezogen werden können, so wie umgekehrt auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts für die Auslegung von schweizerischem Recht beigezogen werden kann.
- 65 In Bezug auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (FZA-Anhang II) konnte erreicht werden, dass wichtige Sozialleistungen wie die Ergänzungsleistungen, die Hilflosenentschädigung sowie einige kantonale Leistungen (z.B. Alimentenbevorschussung) weiterhin nicht ins Ausland ausbezahlt werden müssen.
- 66 Mit der Anpassung von Anhang III FZA wird die Richtlinie 2013/55/EU übernommen, wozu die Verwaltungszusammenarbeit im Binnenmarkt-Informationssystem (IMI), der Europäische Berufsausweis, der Vorwarnmechanismus und die Gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze gehören. Die Anpassungen vereinfachen die Verfahren und den Informationsaustausch bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen und zur Prävention von Straftaten in sensiblen Berufsfeldern.

5.3.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

- 67 Die vorliegenden Ergebnisse der Verhandlungen mit der EU tragen nach Ansicht der Kantone zu den genannten Zielsetzungen bei, sofern sie durch gut abgestimmte und wirkungsvolle Massnahmen in der inländischen Umsetzung begleitet werden (s. Kapitel 5.3.4). Die Kantonsregierungen begrüssen es, dass es gelungen ist, eine beidseits akzeptierte Verhandlungslösung zu finden, mit der die Personenfreizügigkeit nachhaltig gesichert werden kann.
- 68 Die unter Rz. 61 erwähnten Ausnahmen und Absicherungen erlauben es der Schweiz, ihr Sozialsystem zu schützen und die Zuwanderung weiterhin arbeitsmarktorientiert auszugestalten, was angesichts des Fachkräftemangels gerade für das Sozial- und Gesundheitswesen von grösster Bedeutung ist.
- 69 Verschiedene Übergangsfristen und der Ausschluss der Rückwirkung beim Daueraufenthalt erleichtern den Kantonen die Umstellung im Vollzug vorzubereiten. Frühestens sieben Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens können die ersten Anträge für Daueraufenthaltsbewilligungen gestellt werden.

- 70 Für die kantonale Sozialpolitik sind weiter die Vereinbarungen zur internationalen Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit von grosser praktischer und finanzieller Bedeutung. Die Kantone werten als Erfolg, dass die unter Rz. 65 erwähnten staatlichen Unterstützungsleistungen weiterhin nicht ins Ausland ausbezahlt werden sollen.
- 71 Auch wenn die Aufdatierung von Anhang III FZA nicht Bestandteil des Verhandlungsmandats war, begrüssen die Kantone die entsprechende Aktualisierung sowie die Teilnahme am Binnenmarkt-Informationssystem (IMI).

5.3.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

- 72 Die Kantone unterstützen die innerstaatliche Umsetzung der Schutzklausel im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Sie begrüssen, dass künftig jeder Kanton die Aktivierung der Schutzklausel beantragen kann, wenn schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme vorliegen. Auch die vorgesehene Anhörung der Kantone durch den Bund vor weitreichenden Entscheidungen ist sinnvoll.
- 73 Der Bundesrat prüft die Auslösung der Schutzklausel anhand geeigneter Indikatoren. Für vier Indikatoren gelten Schwellenwerte, deren Überschreitung eine Prüfung zwingend auslöst. Die diesbezüglichen Bestimmungen im AIG sind für die Kantone zweckmässig. Die genaue Definition der Indikatoren und der Schwellenwerte wird der Bundesrat festlegen. Die Kantone fordern, bei der Erarbeitung dieser Verordnung vom Bundesrat von Beginn weg einbezogen zu werden.
- 74 Die Sozialhilfe liegt im Kompetenzbereich der Kantone. Der Aufgabenbereich ist in verschiedener Hinsicht von der Vorlage betroffen:
- Der Anspruch auf Sozialhilfe wird im AIG für gewisse Personenkategorien ausgeschlossen (z.B. Studierende und andere EU-Staatsangehörige ohne Erwerbstätigenstatus). Die Kantone begrüssen diese Massnahme und akzeptieren eine Regulierung durch den Bund im Interesse einer einheitlichen Umsetzung.
 - Durch das neue Daueraufenthaltsrecht kann sich der Personenkreis mit Anspruch auf Sozialhilfe vergrössern. Gemäss der Regulierungsfolgenabschätzungsstudie (RFA) dürften jährlich zwischen 3'000 und 4'000 Personen zusätzlich Sozialhilfeleistungen beziehen. Dadurch könnten jährliche Mehrkosten von 56 bis 74 Millionen Franken verursacht werden, was rund 2.0% bis 2.7% der totalen Sozialhilfekosten ausmachen würden. Da Studien auf Annahmen beruhen, fordern die Kantone, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe anhand eines nationalen Sozialhilfe-Monitoring-Systems überwacht, um die Arbeitsmarktintegration zu fördern und eine langfristige Sozialhilfeabhängigkeit möglichst zu vermeiden.
 - Perioden mit vollständigem Sozialhilfebezug während mehr als 6 Monaten werden künftig nicht an die Frist für den Erwerb des Daueraufenthalts angerechnet. Personen mit teilweisem Bezug von Sozialhilfe (Working Poor) sind davon nicht betroffen. Diese Bestimmungen erfordern eine intensivierte Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten, öffentlicher Arbeitsvermittlung und Migrationsämtern und werden zu vermehrtem Vollzugsaufwand in den Kantonen führen. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit muss aktiv gestaltet werden, die Kantone fordern vom Bund entsprechende Unterstützungsleistungen.
 - Weiter stellen die Kantone fest, dass in der vorliegenden RFA nicht alle relevanten Fragestellungen geklärt wurden. Sie regen an, die RFA mit Blick auf die öffentliche Diskussion mit Aussagen zu dynamischen Effekten, allfälligen externen Faktoren sowie Auswirkungen auf die weiteren sozialen Leistungen zu ergänzen.

- 75 Ein wesentlicher Teil der innerstaatlichen Umsetzung des aufdatierten FZA erfolgt durch die kantonalen Migrationsämter. Dies betrifft insbesondere alle Prozesse zum neuen Daueraufenthalt sowie neue Regelungen für EU-Staatsangehörige rund um die Aufenthaltstitel B, C und L. Die Kantone beurteilen die Aufgaben als machbar und die Übergangsfristen als grosszügig, wobei der zusätzliche Mehraufwand für die kantonalen Migrationsämter nicht unerheblich sein dürfte. So werden die Neuerungen einen hohen Umstellungsaufwand (Investitionen in IT-Tools, Schulungen, neue Prozesse) und höhere Betriebskosten in den Migrationsämtern nach sich ziehen. Die RFA-Studie macht Aussagen dazu, verzichtet aber auf eine Quantifizierung der benötigten Personalressourcen. Angesichts des zu erwartenden steigenden Vollzugskosten erwarten die Kantone, dass der Bund den Mehraufwand finanziell entschädigt.
- 76 Die Kantone stimmen auch den geplanten innerstaatlichen Begleitmassnahmen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung im AIG zu. Die Massnahmen sind machbar und die Übergangsfrist von 2 Jahren ab Inkrafttreten ist angemessen. Eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den RAV und den Migrationsämtern kann positive Auswirkungen auf den Schutz des Schweizer Sozialsystems erzielen und eine Fokussierung der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt vereinfachen. Es werden Investitionen und zusätzliche Kosten im Betrieb anfallen; die diesbezüglichen Berechnungen der RFA-Studie erwarten einen moderaten Vollzugsaufwand von 9-22 Millionen Franken. Die Finanzierung muss konkretisiert werden, so dass ersichtlich ist, welche Zusatzaufwände von den Kantonen getragen werden müssen.
- 77 Die Kantone sind des Weiteren der Auffassung, dass die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Infrastruktur mit geeigneten innerstaatlichen Massnahmen abzufedern sind.
- 78 In begrenztem Umfang erwarten die Kantone auch Auswirkungen bei den Grenzgängerbewilligungen, bei den Ergänzungsleistungen sowie für die Ausstellung biometrischer Identitätskarten. In diesem Zusammenhang wird von Bedeutung sein, dass die kantonalen Vollzugsbehörden entsprechende Kontrollen sicherstellen, um allfälligen Missbrauch zu entgegnen.
- 79 Die Aktualisierung von Anhang III FZA und die Übernahme der Richtlinie 2013/55/EU haben materielle Auswirkungen auf die Kantone (Verwaltungszusammenarbeit im Online-Tool IMI; Einführung des Vorwarnmechanismus und des Europäischen Berufsausweises). Es soll ein neues Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (BGVB) eingeführt werden. Während dadurch einerseits die Verfahren für den behördlichen Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten der EU bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen vereinfacht werden und die Kantone von Informationen über Verbote und Beschränkungen der Berufsausübung oder Entzüge von Berufsqualifikation durch einen EU-Mitgliedstaat im Rahmen des Vorwarnmechanismus profitieren, haben die Anpassungen anderseits einen erhöhten Ressourcenaufwand bei den Kantonen zur Folge. Sie werden unter anderem verpflichtet, eine koordinierende Stelle für den Vollzug von Anhang III FZA zu schaffen. Mit Blick auf eine einheitliche und zeitgleiche Umsetzung ist es zentral, dass der Bund auch für die Kantone die rechtlichen Grundlagen zur Übermittlung von persönlichen Daten ins Ausland schafft.

5.3.5. Abschliessende Bemerkungen

- 80 Die Kantone unterstützen das aufdatierte Freizügigkeitsabkommen und seine innerstaatlichen Begleitmassnahmen, mit denen es gelingt, die Personenfreizügigkeit zu sichern, die Zuwanderung weiterhin konsequent auf den Arbeitsmarkt auszurichten und zugleich das Schweizer Sozialsystem und die Bestimmungen der Bundesverfassung durch spezifische Regelungen zu schützen.
- 81 Wichtige Elemente sind dabei aus Sicht der Kantone die konkretisierte Schutzklausel, die Teilübernahme der UBRL mit den erreichten Ausnahmen und Absicherungen, die Machbarkeit der innerstaatlichen Begleitmassnahmen im Zuständigkeitsbereich der Kantone sowie angemessene Übergangsfristen. Hinsichtlich der Schutzklausel fordern die Kantone, dass der Bundesrat – auf Antrag eines oder mehrerer Kantone – die Aktivierung der Schutzklausel und die Einleitung spezifischer Massnahmen auf regionaler Ebene prüfen muss. Darüber hinaus erachten die Kantone, dass der Bundesrat auch die Festlegung von regionalen Schwellenwerten prüfen soll, um insbesondere den Gegebenheiten der Grenzkantone Rechnung zu tragen.
- 82 Gemessen am wirtschaftlichen Nutzen einer geregelten Beteiligung am EU-Binnenmarkt sind der finanzielle und administrative Aufwand zur Steuerung der Zuwanderung und zur Abfederung ihrer Auswirkungen verhältnismässig.
- 83 Die Neuregelung der Verwaltungszusammenarbeit im Online-Tool IMI sowie Einführung des Vorwarnmechanismus und des Europäischen Berufsausweises wird für die Kantone mit nicht unerheblichem Zusatzaufwand verbunden sein. In Abwägung mit dem aus der Aktualisierung von Anhang III FZA entstehenden Nutzen kann dieser Zusatzaufwand in Kauf genommen werden, wobei die Kantone eine entsprechend angemessene Begleitung der Ressourcen durch den Bund fordern. Der Vorwarnmechanismus des IMI ist ein wichtiges Instrument, um den Schutz vor Straftaten (z.B. Missbrauch, Pädophilie) im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen zu stärken.

5.4. Personenfreizügigkeit / Studiengebühren

5.4.1. Ausgangslage

- 84 Im Rahmen der Verhandlungen forderte die EU, dass Studierende aus einem Land der Europäischen Union die gleichen Studiengebühren wie Schweizer Studierende entrichten sollen. Universitäten und Fachhochschulen, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, müssten somit das allgemeine Prinzip der Nichtdiskriminierung bei Studiengebühren einhalten. Das Thema war weder in den Sondierungsgesprächen noch im Verhandlungsmandat angesprochen worden. Daher konnten sich die Kantsregierungen in ihrer Stellungnahme vom 2. Februar 2024 nicht dazu äussern. Umgekehrt begrüssten sie insbesondere, dass sich die Übernahme der UBRL nur auf Personen, die auf dem Arbeitsmarkt tätig sind, und ihre Familien beschränkte und dass die derzeitigen Bestimmungen des Abkommens über die Freizügigkeit für andere Personengruppen (insbesondere Studierende) weiterhin gelten.
- 85 Angesichts der Erwartungen der EU und um im Hinblick auf die Gesamtverhandlungen weitere Zugeständnisse zu erhalten (siehe Schutzklausel; Kapitel 5.3.2.) fanden diesbezügliche Gespräche zwischen Bund und Kantonen statt, um die möglichen Folgen im Falle einer Annahme des Kompromisses auszuloten. Hierbei wurden die KdK, die EDK sowie die Schweizerische Hochschulkonferenz in

die Überlegungen einbezogen. Ein diesbezüglicher Austausch mit dem Bundesrat fand auch im Rahmen des regelmässigen Europadialogs statt, um die Position der Kantone darzulegen. Letztere haben regelmässig klargestellt, dass ein Kompromiss mit der EU in dieser Frage nur akzeptabel ist, wenn die Einnahmeausfälle der Hochschulen entsprechend innenpolitisch abgedeckt werden.

5.4.2. Verhandlungsergebnisse

- 86 Gemäss den Verhandlungsergebnissen verpflichtet sich die Schweiz, Studierende aus der EU in Bezug auf Studiengebühren an hauptsächlich öffentlich finanzierten Universitäten und Fachhochschulen gleich zu behandeln wie Schweizer Studierende. Im Gegenzug werden Schweizer Studierende in der EU ebenfalls gleichbehandelt wie Studierende aus der EU. Fragen des Zugangs von EU-Studierenden zu den Schweizer Universitäten und Fachhochschulen sowie der Gewährung von Stipendien bleiben ausserhalb des Geltungsbereichs des FZA. Das derzeitige System des Zugangs zu den Schweizer Hochschulen, einschliesslich der prüfungsfreien Zulassung für Inhaber einer Schweizer Maturität, sowie die Gewährung von Stipendien bleiben unverändert. Studierende aus der EU haben weiterhin keinen Anspruch auf ein Stipendium.

5.4.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

- 87 Nach Ansicht der Kantonsregierungen sichert der zwischen der Schweiz und der EU erzielte Kompromiss das Wesentliche, nämlich die Bedingungen zur Beteiligung am Binnenmarkt. Die abschliessende Einschätzung der erzielten Einigung muss im Gesamtkontext der innerstaatlichen Umsetzung erfolgen (vgl. Kapitel 5.4.5).

5.4.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

- 88 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. Die Gleichbehandlung der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten mit den Schweizer Studierenden generiert somit finanzielle Ausfälle. Gemäss der von Ecoplan durchgeföhrten und vom Bundesrat veröffentlichten Studie hätte eine solche Gleichbehandlung im Jahr 2024 bei den kantonalen Universitäten und universitären Instituten zu Mindereinnahmen in der Höhe von rund 17,3 Mio. CHF und bei den Fachhochschulen von rund 4,5 Mio. CHF geföhr (insgesamt rund 21,8 Mio. CHF; Zahlenbasis Studierendenzahlen 2023/24, Studiengebühren 2024). Da das Gleichbehandlungsgebot auch allfällige öffentliche Unterstützungsmechanismen für Studiengebühren umfasst, können den Kantonen und Hochschulen auch in diesem Bereich Mehrkosten entstehen.
- 89 Der Bundesrat schlägt vor, dass die nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls anfallenden Ausfälle befristet und je hälfzig 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. 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 Studierenden, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats sind, an die beitragsberechtigten Hochschulen auszurichten. In den drei Folgejahren sollen sich diese Anteile zugunsten des Kriteriums «Studierendenanteil» entwickeln.

- 90 Die Kantone halten fest, dass die Gleichbehandlung bei den Studiengebühren die Attraktivität des Studiums für Studierende aus der EU an jenen Hochschulen zusätzlich erhöhen kann. Sie können jedoch die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung nicht akzeptieren. Da der Bundesrat eine Systemänderung angestrebt hat, um im Rahmen der Verhandlungen mit der EU andere Vorteile zu seinen Gunsten zu erzielen, sind die Kosten für diese Systemänderung vom Bund zu tragen. Die Kantonsregierungen sind daher der Ansicht, dass die Mindereinnahmen zu 100 % vom Bund kompensiert werden sollten und dass diese nicht aus gemeinsamen Fonds entnommen und somit nicht zu Lasten der Kantone oder der vom Bund für Bildung, Forschung und Innovation bereitgestellten Mittel gehen dürfen.

5.4.5. Abschliessende Bemerkungen

- 91 Die unter Ziffer 5.4.1 aufgeführte Einigung ist akzeptabel, sofern die Einnahmeausfälle, die sich aus der Nichtdiskriminierung im Bereich der Studiengebühren ergeben, vollständig vom Bund übernommen werden, und zwar dauerhaft und nicht nur für einen begrenzten Zeitraum. Dies ist jedoch in Artikel 61a Absatz 2 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich so nicht vorgesehen. Dieser besagt: «Die Beiträge des Bundes decken höchstens 50 Prozent der durch das Diskriminierungsverbot verursachten geringeren Einnahmen [...].» Die Kantone fordern daher, Artikel 61a Absatz 2 dahingehend zu ändern, dass 100 Prozent der geringeren Einnahmen gedeckt werden.

5.5. Personenfreizügigkeit / Lohnschutz

5.5.1. Ausgangslage

- 92 Die Kantonsregierungen haben in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 festgehalten, dass das Niveau der geltenden schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen insgesamt aufrechterhalten werden muss. Dabei sollen das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" als auch das duale Kontrollsyste der Schweiz gesichert werden.
- 93 Gleichzeitig unterstrichen die Kantonsregierungen, dass im Falle einer Schwächung des Lohnschutzniveaus inländische Kompensationsmassnahmen zwischen Bund, Sozialpartnern und Kantonen festgelegt werden sollen.

5.5.2. Verhandlungsergebnisse

- 94 Mit dem vorliegenden Verhandlungsergebnis wird das Schweizer Lohnschutz-System durch ein dreistufiges Absicherungskonzept bestehend aus Prinzipien, Ausnahmen und einer Non-Regression-Klausel (Rückschrittsverbot) im Grundsatz abgesichert:
- Das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie das duale Schweizer Kontrollsyste wurden abgesichert.
 - Für zentrale Schweizer Besonderheiten wurden Ausnahmen vereinbart, welche von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen sind.
 - Künftige Anpassungen oder neue Entwicklungen des EU-Entsenderechts, die das Schweizer Schutzniveau betreffend die Arbeits- und Lohnbedingungen verschlechtern würden, muss die Schweiz aufgrund der vereinbarten Non-Regression-Klausel nicht übernehmen.
 - Bei der EU-Spesenregelung konnte eine Lösung in dem Sinne gefunden werden, dass eine Anpassung des Entsendegesetzes zur Sicherstellung der Schweizer Spesen im Schweizer Recht

vorgesehen wird. Dabei nutzt die Schweiz den vorhandenen Spielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung maximal und gewährleistet dabei das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort», um unlauteren Wettbewerb zu verhindern.

5.5.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

- 95 Die Verhandlungsresultate im Bereich des Lohnschutzes entsprechen weitestgehend den Parametern, welche die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme vom 2. Februar 2024 festgelegt haben. Das Schweizer Lohnschutz-System ist damit im Grundsatz abgesichert.
- 96 Gleichzeitig sind die Kantonsregierungen gemeinsam mit Bund und Sozialpartnern einig, dass zusätzlich zum Verhandlungsergebnis inländische Massnahmen nötig sind, um ein gleichwertiges Lohnschutzniveau sicherzustellen.

5.5.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

- 97 Bund, Kantonen und Sozialpartnern ist es gelungen, eine Einigung für ein inländisches Massnahmenpaket zwecks Sicherung des Schweizer Lohnschutzniveaus zu erzielen. Hierzu haben sich Bund, Kantone und Sozialpartner am 20. März 2025 auf eine gemeinsame Verständigung geeinigt. Diese Massnahmen sind integral in die vorliegende Vernehmlassungsvorlage übernommen worden und werden von den Kantonsregierungen unterstützt. Die inländischen Begleitmassnahmen sichern in Kombination mit dem Verhandlungsergebnis aus Sicht der Kantonsregierungen das aktuelle Lohnschutzniveau ab. Gleichzeitig schaffen die Massnahmen keine wesentlichen neuen Belastungen für Schweizer Firmen und schränken den flexiblen Arbeitsmarkt nicht wesentlich ein.
- 98 Sowohl die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse wie auch jene des inländischen Massnahmenpakets zum Lohnschutz betreffen teilweise den kantonalen Vollzug. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Anpassungen des Entsendegesetzes (EntsG), des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) sowie des Obligationenrechts (OR). Diese innerstaatliche Umsetzung, wie beispielsweise die Automatisierung und Zentralisierung des Meldeverfahrens, wird von den Kantonsregierungen insgesamt als mach- und vollziehbar beurteilt.
- 99 Die innerstaatliche Umsetzung ist mit einem finanziellen und administrativen Aufwand für die Kantone verbunden. Dieser wird von den Kantonsregierungen im Grundsatz als verhältnismässig beurteilt, insbesondere gemessen an dem wirtschaftlichen Potential einer geregelten Beteiligung am EU-Binnenmarkt. Gleichzeitig fordern die Kantonsregierungen, dass zusätzliche Kosten, welche über die geltenden Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen hinausgehen (beispielsweise für die Zentralisierung des Meldeverfahrens) vom Bund übernommen werden.

5.5.5. Abschliessende Bemerkungen

- 100 Mit der Stabilisierung der Abkommen mit der EU wollen die Kantonsregierungen, dass das Niveau der geltenden schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen insgesamt aufrechterhalten werden muss. Aus Sicht der Kantone erfüllt das Verhandlungsergebnis diese Anforderungen weitgehend und wird zusätzlich durch ergänzende inländische Massnahmen gestützt, die gemeinsam mit dem Bund und den Sozialpartnern vereinbart wurden und keine erheblichen zusätzlichen Belastungen für die Kantone oder Unternehmen mit sich bringen.

5.6. Landverkehr

5.6.1. Ausgangslage

101 Die Kantonsregierungen haben in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 festgehalten, dass die Spezifitäten im schweizerischen Schienen- und Strassenverkehr beibehalten werden sollen. Dazu gehören die Wahrung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) im Rahmen der Verlagerungspolitik, die Wahrung des Taktfahrplans und der Tarifintegration im Schienenpersonenverkehr sowie die im Landverkehrsabkommen enthaltenen Regelungen in Bezug auf das Nacht- und Sonntagsfahrverbot und die 40-Tonnen Limite für Lastwagen.

102 Darüber hinaus haben die Kantone die Erwartung ausgedrückt, wonach die Anwendung und Aktualisierung des Landverkehrsabkommens den effizienten Betrieb und den Ausbau des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrsnetzes, das für die Grenzkantone von zentraler Bedeutung ist, nicht beeinträchtigen darf.

103 Des Weiteren haben die Kantonsregierungen unterstrichen, dass Beihilferegeln im Landverkehr unter Vorbehalt des aktuell geltenden Anwendungsbereichs des Landverkehrsabkommens anwendbar wären, d.h. nur im internationalen Strassen- und Schienenverkehr (Güter- und Personenverkehr) und unter Wahrung der bestehenden, gegenseitig vereinbarten Subventionsregeln. Diese Prämisse ist wichtig für die Wahrung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz als Service Public.

5.6.2. Verhandlungsergebnisse

104 Die wesentlichen Themenbereiche bleiben unverändert wie bisher:

- Der Anwendungsbereich des Landverkehrsabkommens bleibt unverändert. So beschränkt sich dieser in den Bereichen Schiene, Strasse, Güter, Personen ausschliesslich auf den grenzüberschreitenden, sprich internationalen Verkehr und betrifft folglich nicht den lokalen grenzüberschreitenden Verkehr;
- Die Grundsätze des Landverkehrsabkommens bleiben bestehen (Binnenmarktbeteiligung Güterverkehr und Strassenpersonenverkehr, Anerkennung Bewilligungen etc.);
- Es gilt das Äquivalenzprinzip bei der Rechtsübernahme, was in besonderem Interesse der Schweiz ist;
- Bestehende Errungenschaften bleiben bestehen (LSVA, Kabotageverbot Strasse, Nacht- und Sonntagsfahrverbot, 40 Tonnen Limite).

105 Der Anwendungsbereich des Regelwerkes wurde präzisiert und für die kontrollierte Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs wurden Kriterien definiert:

- Eine Kabotagemöglichkeit darf nur unter dem Hauptzweck des internationalen Verkehrs durchgeführt werden.
- Der schweizerische Taktverkehr hat stets Vorrang. Restkapazitäten dürfen an den internationalen Personenverkehr vergeben werden. Es gelten dabei das Netznutzungskonzept und die Netznutzungspläne.
- Die schweizerischen Sozialstandards müssen eingehalten werden.

- Unternehmen werden verpflichtet, die Tarifregeln der Schweiz einzuhalten. Schweizer und ausländische Unternehmen haben folglich gleiche Tarifpflichten.

106 Zudem erhält die Schweiz das Recht auf eine Teilnahme an der Eisenbahnagentur der EU (ERA) und kann die bestehende Übergangslösung mit dieser weiterführen.

107 Die Bestimmungen zur LSVA wurden angepasst, um eine Weiterentwicklung zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen.

5.6.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

108 Die Kantone unterstützen die erreichten Verhandlungsergebnisse im Bereich des Schienenpersonenverkehrs, die mit verschiedenen Instrumenten und Vorgaben abgesichert ist, um den qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehr in der Schweiz als Service Public zu schützen.

109 Im Bereich der staatlichen Beihilfen sind die innerstaatlichen Abgeltungen nicht betroffen. 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, bereits abgebildet sind.

110 In sich abgeschlossene Netze wie Meterspurnetze oder Tramnetze und die ausschliesslich darauf verkehrenden Unternehmen sind nach wie vor vom Landverkehrsabkommen ausgenommen. Auf den übrigen Netzen sind im grenzüberschreitenden regionalen Schienenpersonenverkehr Direktvergaben auf Schweizer Boden weiterhin möglich und werden auch die Regel bleiben.

111 Das Verhandlungsmandat ist aus Sicht der Kantone folglich erfüllt.

5.6.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

112 Aufgrund des geltenden Schweizer Rechts und der in den Verhandlungen für die Schweiz erreichten Ausnahmen verbleibt für die Umsetzung nur wenig Änderungsbedarf im nationalen Recht (Personenbeförderungsgesetz, PBG). Für die Kantone relevant sind die folgenden drei Punkte:

- Die Ausschreibungsplanung für den bestellten Verkehr, welche bereits heute unter der Federführung der Kantone erstellt wird (Art. 31c PBG), soll künftig auch sämtliche geplanten Ausschreibungen von öV-Angeboten enthalten, welche Linienabschnitte in einem Nachbarstaat haben und von den Kantonen und/oder Gemeinden ohne Bundesbeteiligung bestellt werden (grenzüberschreitende Angebote).
- Die Veröffentlichung der bestehenden bestellten RPV-Angebote, welche vom BAV bereits heute jährlich gemacht wird, soll künftig mit sämtlichen öV-Angeboten ergänzt werden, welche Linienabschnitte in einem Nachbarstaat haben und von den Kantonen und/oder Gemeinden ohne Bundesbeteiligung bestellt werden (grenzüberschreitende Angebote).
- Die im Netznutzungskonzept und Netznutzungspläne gesicherten Verstärkungszüge zur Hauptverkehrszeit sollen auch künftig gesichert werden und Vorrang gegenüber dem internationalen Personenverkehr (IPV) erhalten.

113 Die erwähnten Neuerungen dienen dazu, mehr Transparenz über künftige und aktuelle öV-Angebote zu erreichen, welche finanziell abgegolten werden und für welche sich sowohl Schweizer als auch öV-

Unternehmen aus der EU in einem Ausschreibungsverfahren allenfalls interessieren könnten. Für die Kantone entsteht dadurch ein begrenzter Aufwand bei der Datenlieferung zu den von ihnen bestellten grenzüberschreitenden Angeboten ohne Bundesbeteiligung. Diese Änderungen haben jedoch keinen Einfluss darauf, ob und wann eine Ausschreibung gemacht werden muss, die Kantone sind dazu - in Absprache mit den Partnerbehörden - weiterhin frei. Die bestehenden Regelungen zur Ausschreibepflicht (Art. 32 PBG) gelten weiterhin.

5.6.5. Abschliessende Bemerkungen

114 Die Kantone kommen zum Schluss, dass die im Bereich des Landverkehrs erzielten Ergebnisse ihren Erwartungen entsprechen. Sie unterstützen das aufdatierte Landverkehrsabkommen und seine innerstaatlichen Umsetzungsmassnahmen. Die vorgesehenen Verordnungsanpassungen entsprechen den Abmachungen, die im Rahmen der Verhandlungen getroffen und von den Kantonen unterstützt wurden.

5.7. Luftverkehr

5.7.1. Ausgangslage

115 Das Luftverkehrsabkommen regelt die gegenseitige Beteiligung der EU- und Schweizer Fluggesellschaften zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt. Dank diesem Abkommen sind Schweizer Fluggesellschaften ihren EU-Mitbewerbern weitgehend gleichgestellt. Zudem sorgt das Luftverkehrsabkommen für ein hohes Sicherheitsniveau und regelt die Schweizer Teilnahme an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), die für internationale Sicherheitsbestimmungen massgebend ist. Auch sichert das Abkommen die Teilnahme der Schweiz am einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky), der die Modernisierung des europäischen Flugsicherungssystems anstrebt.

5.7.2. Verhandlungsergebnisse

116 Die Schweiz konnte im Rahmen der Verhandlungen die Realisierung der Kabotage (8.und 9. Freiheit) erreichen. Dies ermöglicht es Schweizer Luftfahrtunternehmen, Flüge innerhalb eines EU-Landes durchzuführen und gewährt Luftfahrtunternehmen aus dem EU-Raum die Möglichkeit, gewerbsmässige Inlandflüge in der Schweiz durchzuführen.

117 Des Weiteren konnte die Schweiz die Beteiligung am Forschungsprogramm SESAR 3 erreichen. Dieses verfolgt die Modernisierung der europäischen Flugsicherung sowie die Förderung und Markteinbindung von neuen, richtungsweisenden Technologien.

118 Zudem wurden die institutionellen Regeln sowie die Vorschriften über die staatlichen Beihilfen im Luftverkehrsabkommen aktualisiert.

5.7.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

119 Die Kantone haben sich in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 nicht spezifisch zum Luftverkehr geäussert. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der guten internationalen Anbindung der Schweiz als global stark vernetztes Land und der diesbezüglichen Wahrung von guten Rahmenbedingungen für den Luftverkehr sowie den Landesflughäfen begrüssen die Kantone die erreichten Verhandlungsergebnisse.

5.7.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

120 Die Kantonsregierungen nehmen zur Kenntnis, dass Auswirkungen im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung potenziell die Gewährung von staatlichen Beihilfen an Regionalflughäfen betreffen können. Die Kantone fordern, dass sich der Bundesrat in den zuständigen europäischen Gremien für eine weitere Verlängerung der «Leitlinien für Beihilfen an Flughäfen und Luftfahrtunternehmen» einsetzt, die mögliche Investitions- und Betriebsbeihilfen für Regionalflughäfen bis mindestens April 2027 zu lassen. Darüber hinaus fordern die Kantone, dass die Kosten für die Flugsicherheit weiterhin vom Bund für alle Regionalflugplätze übernommen und finanziert werden. In diesem Zusammenhang wird auf die grundsätzlichen Ausführungen unter Kapitel 5.2, insbesondere die erwähnten Freistellungen in Rz. 51, verwiesen.

5.7.5. Abschliessende Bemerkungen

121 Als wirtschaftlich stark vernetztes Land ist die Schweiz auf eine optimale internationale Anbindung angewiesen. Die vereinbarten Anpassungen des Luftverkehrsabkommens sorgen für stabile Rahmenbedingungen für die Luftfahrt und dienen somit letztendlich dem Standort Schweiz. Folglich stimmen die Kantone dem erzielten Verhandlungsergebnis und der innerstaatlichen Umsetzung im Bereich des Luftverkehrs zu.

5.8. Programmbeteiligungen

5.8.1. Ausgangslage

122 Die Kantonsregierungen haben in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 unterstrichen, dass die systematischere Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen, insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, Bildung, Ausbildung, Weltraum, Jugend, Sport und Kultur, von zentraler Bedeutung ist. Die Verhandlungen sollen eine Schweizer Beteiligung am Horizon-Paket 2021-2027 sowie an Erasmus+ 2021-2027 so schnell wie möglich sicherstellen.

5.8.2. Verhandlungsergebnisse

123 Die Kantonsregierungen sind mit den Ergebnissen des Horizon-Pakets sehr zufrieden. So konnte in den Verhandlungen eine vollständige Beteiligung der Schweiz am Forschungsprogramm Horizon Europe, das Euratom-Programm und das Digital Europe Programm ab 2025 erreicht werden. Weiter ist ab 2026 eine Assozierung der Schweiz am internationalen Kernfusionsreaktor ITER geplant. Die Kantone begrüssen auch die Ergebnisse, die eine Beteiligung der Schweiz an den Komponenten Galileo und EGNOS des Weltraumprogramms der EU ermöglichen.

124 In den Verhandlungen konnte eine vollständige Beteiligung der Schweiz am Programm Erasmus+ ab 2027 vereinbart werden, was die Kantonsregierungen begrüssen. Die Kantone bedauern jedoch, dass in den Verhandlungen mit der EU nicht die gewünschten Beitragssätze für die Schweizer Beteiligung am regulären Budget des Programms erreicht werden konnten. Die Kantonsregierungen erinnern daran, dass dieser Beitrag weder zu Lasten der Kantone noch zu Lasten der Bundeskredite für Bildung, Ausbildung, Forschung und Innovation gehen darf. Sie ermutigen das Bundesparlament, die beantragten Bundeskredite zu genehmigen.

125 Was die Teilnahme am EU-Programm Kreatives Europa (einschliesslich Medien, Film und audiovisuelle Medien) betrifft, stellen die Kantonsregierungen fest, dass der Beitritt zu diesem Programm, insbesondere aufgrund des Fehlens einer unabhängigen Medienaufsichtsbehörde in der Schweiz formal nicht möglich war und aus dem Verhandlungspaket herausgenommen wurde. Nichtsdestotrotz erachten die Kantone, dass eine Zusammenarbeit mit der EU im Kulturbereich im Interesse der Schweiz ist. Aus diesem Grund rufen die Kantone den Bundesrat und die betroffenen Akteure auf, eine Beteiligung der Schweiz an künftigen EU-Programmen in diesem Bereich in Betracht zu ziehen.

5.8.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

126 Bezuglich der Verhandlungen über eine systematische Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen sind die Kantonsregierungen der Ansicht, dass die Ergebnisse erreicht wurden.

127 In diesem Zusammenhang begrüssen die Kantone, dass der Bundesrat am 9. April 2025 das EU-Programmabkommen (EUPA) und die dazugehörigen Protokolle in den Bereichen Bildung, Forschung, Innovation und Gesundheit gutgeheissen und Bundesrat Guy Parmelin ermächtigt hat, dieses Abkommen zu unterzeichnen. Die Unterzeichnung wird eine rückwirkende Assoziierung per 1. Januar 2025 an Horizon Europe, dem Euratom-Programm und dem Digital Europe Programme ermöglichen. Sie wird insbesondere akademischen Institutionen ermöglichen, wieder an Sichtbarkeit zu gewinnen, sich wieder vollständig in die europäischen und internationalen Wissenschaftsnetzwerke zu integrieren und die Mobilität der Studierenden sowie den internationalen Austausch stark zu fördern. Auf diese Weise wird sie zur Stärkung der Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Forschung beitragen.

5.8.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

128 In der Sommersession 2025 hat das Bundesparlament einen Kredit für Horizon Europe bewilligt. Damit kann die Schweiz an den europäischen Forschungsprojekten teilnehmen. Die Kantone sind zufrieden und begrüssen diese Entwicklungen.

129 Die Assoziierung an Erasmus+ erfordert im Vergleich zur aktuellen «Schweizer Lösung» zusätzliche finanzielle Ressourcen vom Bund, insbesondere zu Händen der nationalen Agentur Movetia. Die volle Beteiligung der Schweiz wurde somit erreicht, vorbehaltlich jedoch der Genehmigung der erforderlichen Kredite durch das Bundesparlament. Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass Austausch, Mobilität und internationale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle in unserem Bildungssystem spielen: Sie tragen zur Entwicklung des Bildungsräums Schweiz sowie zur Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Schweiz bei und stärken die Präsenz unseres Landes im europäischen und internationalen Kontext. In diesem Sinne fördern die Kantonsregierungen eine Weiterentwicklung der Beteiligung der Schweiz an Erasmus+ und begrüssen, dass die Schweiz im Gegenzug für den höheren Beitrag auch mehr Mitwirkungsmöglichkeiten erhält. Es gibt jedoch mehrere Bereiche dieses Programms, an denen die Schweiz noch nie teilgenommen hat (z. B. Sprachaufenthalte, Austausch auf Gymnasial- und Berufsschulstufe, Zusammenarbeit zwischen Hochschulen). Diese könnten eine positive Entwicklung im Hinblick auf den Aufbau wertvoller Kompetenzen für die Beschäftigungsfähigkeit darstellen. Es ist daher mit einer Umsetzungsfrist von mindestens zwei bis drei Jahren zu rechnen, bis die Beteiligung der Bildungsinstitutionen unseres Landes dem bewilligten finanziellen Beitrag entspricht.

130 Was die Beteiligung der Schweiz an den Komponenten Galileo und EGNOS des Weltraumprogramms der EU betrifft, muss der Bund die Schweizer Akteure im Weltraumsektor in den Kantonen über das Swiss Space Office in die Umsetzung dieses Abkommens einbeziehen.

5.8.5. Abschliessende Bemerkungen

131 Die Kantone sind mit den Verhandlungsergebnissen hinsichtlich der Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen zufrieden und begrüssen die erzielte Lösung, die eine Teilnahme der Schweizer Forschenden ab dem 1. Januar 2025 ermöglicht. Die Erreichung einer vollständigen und dauerhaften Beteiligung der Schweiz an Horizon ist ein langfristiges und nachhaltiges Ziel.

132 Die Kantonsregierungen erinnern daran, dass dieser Beitrag weder zu Lasten der Kantone noch zu Lasten der Bundeskredite für Bildung, Ausbildung, Forschung und Innovation gehen darf. Sie ermutigen das Bundesparlament, die beantragten Bundeskredite zu genehmigen. Der Bund muss alles daransetzen, um eine umfassende und dauerhafte Assozierung an die langfristigen europäischen Programme sicherzustellen.

5.9. Schweizer Beitrag

5.9.1. Ausgangslage

133 Mit dem Schweizer Beitrag beteiligt sich die Schweiz seit 2007 an der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU sowie an der Bewältigung von Migrationsbewegungen. Mit dem Beitrag stärkt und vertieft die Schweiz darüber hinaus ihre bilateralen Beziehungen mit den Partnerländern. Die Gelder fliessen nicht ins Budget der EU, sondern ihre Verwendung wird direkt mit den Partnerländern festgelegt. Dabei kann die Schweiz eigene thematische Schwerpunkte einbringen und sicherstellen, dass die Mittel in Zusammenarbeit mit den Partnerländern zielgerichtet eingesetzt werden und Schweizer Projektpartner einbeziehen.

134 Im Rahmen der Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 haben die Kantonsregierungen festgehalten, dass sie sich nicht gegen einen regelmässigen, einvernehmlichen festgelegten und gerechten Beitrag des Bundes zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der EU stellen.

5.9.2. Verhandlungsergebnisse

135 Das Abkommen schafft einen rechtsverbindlichen Mechanismus für einen regelmässigen Schweizer Beitrag. Die Schweiz hat erreicht, dass neben dem Hauptfeiler Kohäsion, der auf die wirtschaftlich und sozial schwächsten Regionen abzielt, weiterhin auch «wichtige gemeinsame Herausforderungen» berücksichtigt werden können, z.B. die Migration.

136 Die Schweiz wird, wie bisher, für jeden künftigen Beitrag bilaterale Umsetzungsabkommen mit den Partnerländern abschliessen: Die Mittel fliessen nicht ins EU-Budget, sondern werden direkt in den Partnerländern für gemeinsam vereinbarte Programme und Projekte eingesetzt. Bei Korruptionsfällen oder bei Verletzung der gemeinsamen Werte (z.B. Rechtsstaatlichkeit) in der Umsetzung kann die Schweiz wirksame Massnahmen ergreifen, so die Suspendierung von Zahlungen.

137 Die Höhe des ersten Beitrags für 2030-36 beträgt 350 Millionen Franken jährlich. Zudem hat sich die Schweiz zu einer einmaligen zusätzlichen finanziellen Leistung verpflichtet, die den Umfang der Partnerschaft mit der EU und die Zusammenarbeit im Zeitraum zwischen Ende 2024 und dem Inkrafttreten des neuen Mechanismus widerspiegeln soll. Diese finanzielle Verpflichtung beläuft sich auf jährlich 130 Millionen Franken ab Ende 2024 bis zur Inkraftsetzung des Pakets. Ab Inkraftsetzung entspricht sie bis 2030 der Höhe des ersten Beitrags von 350 Millionen Franken jährlich. Die entsprechenden Mittel werden, gleichzeitig mit dem ersten Beitrag, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Pakets fällig

5.9.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

138 Die Kantone nehmen zur Kenntnis, dass ein Verhandlungsresultat im Bereich der Verfestigung des Schweizer Beitrags gefunden werden konnte, welches aus Sicht des Bundesrats dem Mandat entspricht.

5.9.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

139 Die Kantonsregierungen tragen ein Bundesgesetz als Rechtsgrundlage für die innerstaatliche Umsetzung des Abkommens mit. Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse obliegt ausschliesslich dem Bund und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Die Kantone stehen für die Zusammenarbeit mit den für die Umsetzung des Beitrags zuständigen Bundesämtern zur Verfügung.

5.9.5. Abschliessende Bemerkungen

140 Keine.

5.10. Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement MRA)

5.10.1. Ausgangslage

141 Schweizer Unternehmen müssen die gleichen Bedingungen bei der Beteiligung am EU-Markt haben wie ihre Konkurrenten aus dem EU-Raum. Dies bedeutet, dass technische Handelshemmisse beseitigt werden müssen. Dies ist von grundlegender Bedeutung für die wirtschaftliche Attraktivität des Landes und damit auch der Kantone. So waren auch die Kantonsregierungen in ihrer Stellungnahme vom 2. Februar 2024 der Ansicht, dass die Verhandlungen zu einer raschen Deblockierung bei der gegenseitigen Anerkennung von aktuell ausstehenden Konformitätsbewertungen führen sollten. Die Kantonsregierungen erwarteten vom Bundesrat, dass er von der EU in diesem Bereich zeitnah ein positives Zeichen erhält.

5.10.2. Verhandlungsergebnisse

142 Die Verhandlungen mit der EU haben es ermöglicht, alle vom MRA abgedeckten Produktkategorien zu aktualisieren.

143 Die im Abkommen festgelegten institutionellen Bestimmungen gewährleisten die Beteiligung der Schweiz an der Entscheidungsfindung der EU (*decision shaping*) sowie an der Umsetzung des EU-

Rechts (Zusammenarbeit bei der Marktüberwachung, Teilnahme an Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die eine einheitliche Umsetzung des Rechts gewährleisten) in den vom Abkommen abgedeckten Bereichen. Mit Bezug auf die Ausführungen unter Ziffer 3 zur Mitwirkung der Kantone erwarten die Kantonsregierungen vom Bund, dass er diese diesbezüglich rechtzeitig einbezieht, sofern die von der EU geplanten Regelungen Auswirkungen auf ihre Zuständigkeiten haben könnten oder wenn dies zusätzliche Aufgaben bei der Umsetzung dieser Regelungen mit sich bringen würde.

144 Gleiches gilt für die Beteiligung der Schweizer Behörden an den Verfahren der EU zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit bei der Marktüberwachung. Die Kantonsregierungen begrüssen diese Fortschritte, da sie eine einheitliche Rechtsanwendung und damit Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen sowie sichere Produkte für die Verbraucherinnen und Verbraucher auf beiden Seiten der Grenze gewährleisten.

5.10.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

145 Die Kantonsregierungen stellen fest, dass die Verhandlungsergebnisse ihren Erwartungen entsprechen.

5.10.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

146 Die unter das MRA fallende technische Gesetzgebung fällt weitgehend in die Zuständigkeit des Bundes. Nach Ansicht des Bundes haben das institutionelle Protokoll und das Zusatzprotokoll zum MRA keine Auswirkungen auf die Kantone. Die Kantonsregierungen erwarten daher keine zusätzlichen Umsetzungsmassnahmen oder finanzielle Aufwendungen.

5.10.5. Abschliessende Bemerkungen

147 Ungeachtet der grundsätzlich positiven Einschätzung der vorliegenden Verhandlungsresultate bedauern die Kantone jedoch, dass die EU keine Übergangsmodalitäten oder eine sofortige vorläufige Anwendung der Aktualisierung des MRA akzeptiert hat. Die Kantonsregierungen sind jedoch der Ansicht, dass die Signale positiv sind. Da die Verhandlungen erfolgreich waren, ist davon auszugehen, dass die Erosion gestoppt wird und sich die Situation stabilisiert, sobald die Abkommen ratifiziert werden konnten. Die Kantonsregierungen fordern den Bundesrat auf, die EU erneut um die sofortige Inkraftsetzung der in den Verhandlungen erzielten Aktualisierungen des MRA zu ersuchen. Sollte dies nicht der Fall sein, müsste der Bund Begleit- oder Ausgleichsmassnahmen für die betroffenen Unternehmen vorsehen.

6. Erwägungen zu den Verhandlungsergebnissen und der innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung: Weiterentwicklungsteil

6.1. Strom

6.1.1. Ausgangslage

148 Die Kantonsregierungen haben in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf vom 2. Februar 2024 betont, dass der Abschluss eines Stromabkommens über die Beteiligung am EU-Strombinnenmarkt unerlässlich ist, um die Netzstabilität und die Versorgungssicherheit in der Schweiz zu gewährleisten.

149 Darüber hinaus haben die Kantonsregierungen festgehalten, dass es im Falle einer Marktoffnung für alle Endverbraucher und Endverbraucherinnen, also auch für Haushaltskunden und kleineren Unternehmen, weiterhin eine regulierte Grundversorgung braucht. Die freie Wahl dieser Kunden (Haushalte und kleinere Unternehmen) zwischen dem Markt und einer regulierten Grundversorgung mit regulierten Tarifen inkl. Rückkehrrecht muss abgesichert werden.

150 Ebenfalls haben die Kantonsregierungen unterstrichen, dass die mit der Marktoffnung einhergehenden Entflechtung der Verteilnetzbetreiber verhältnismässig zu erfolgen hat und das ausreichend lange Fristen für die Umsetzung des Abkommens durch die Schweiz vereinbart werden müssen. Zudem soll der Geltungsbereich des Abkommens auf Fragen des Strommarktes beschränkt werden.

151 Abschliessend haben die Kantonsregierungen betont, dass das Abkommen die Zuständigkeiten der Kantone vollumfänglich wahrt und nicht in die kantonalen Hoheiten, insbesondere im Bereich Wasserkraft, eingreifen darf. Zudem haben sich die Kantonsregierungen dafür ausgesprochen, eine Perspektive für Verhandlungen mit der EU über die Integration der Schweiz in den europäischen Wasserstoffmarkt aufzunehmen.

6.1.2. Verhandlungsergebnisse

152 Die Verhandlungsergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die gleichberechtigte Teilnahme am europäischen Strommarkt und die Einbindung in die Grenzonen, die für die Netzstabilität und die Krisenvorsorge relevant sind, werden sichergestellt.
- Der Schweiz wird die Möglichkeit zugesichert, für Haushalte und Unternehmen unterhalb einer gewissen Verbrauchsschwelle eine Grundversorgung mit regulierten Tarifen inkl. Rückkehrrecht vorzusehen.
- Nur die grössten Schweizer Stromversorgungsunternehmen (über 100.000 Endkunden) müssen den Netzbetrieb von ihren übrigen Tätigkeitsbereichen trennen und es muss keine eigentumsrechtliche Entflechtung vorgenommen werden.
- Die kantonalen Kompetenzen im Energiebereich werden mit wenigen Ausnahmen bewahrt: Die Entscheidungshoheit über die Nutzung der Wasserkraft bleibt den Kantonen zugesichert und Wasserkraftwerke können in öffentlicher Hand verbleiben. Insbesondere ändert sich mit dem Stromabkommen nichts für die WasserrechtskonzeSSIONEN und die Wasserzinsen, da diese nicht Teil des Abkommens sind. Zudem tangiert das Abkommen weder die kantonalen Planungs- und

Bewilligungsverfahren noch den Verbrauch von Energie in den Gebäuden. Die kantonalen Zuständigkeiten im Bereich der Netzgebiete und Netzzanschlüsse werden spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens an die ElCom übergehen.

- Die Schweiz übernimmt sektoriel Regeln für staatliche Beihilfen. Die wichtigsten Förderinstrumente für erneuerbare Energien des Bundes sind für 6 bzw. 10 Jahre abgesichert. Dies bedeutet nicht, dass diese sowie weitere Beihilfen unzulässig werden, diese unterstehen jedoch künftig der Beihilfenüberwachung. Es ist gewährleistet, dass die Überwachung von Beihilfen im Rahmen des Zwei-Pfeiler-Ansatz durch eine schweizerische Behörde erfolgen wird.
- Die Schweiz kann weiterhin im Inland eine aussermarktliche Stromreserve vorhalten. Die Dimensionierung wird nach einer europäischen Methodik, aber unter Berücksichtigung spezifischer Eigenheiten der Schweiz, bestimmt. Zudem behält die Schweiz ihren mit Langfristverträgen vereinbarten Zugang zu französischen Kernkraftwerken. Für effektive Stromlieferungen in die Schweiz müssen jedoch künftig jeweils Grenzkapazitäten erworben werden.
- Die Schweiz sagt zu, ein hohes und zur EU mindestens äquivalentes Niveau an Umweltschutz im Strombereich zu garantieren. Sie muss dazu keine entsprechenden Rechtsakte der EU übernehmen.
- Zudem wird eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien im Energiesystem angestrebt. Dazu wird für die Schweiz ein indikatives Ziel festgelegt.
- Das Stromabkommen sieht eine mögliche künftige Zusammenarbeit im Bereich Wasserstoff vor.

6.1.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

153 Nach Ansicht der Kantonsregierungen wurden die im Verhandlungsmandat festgelegten Ziele insgesamt erfüllt. Diese entsprechen dem von den Kantonen vorgegebenen Rahmen. In verschiedener Hinsicht besteht aus Sicht der Kantonsregierungen jedoch Bedarf für weitergehende Erklärungen in der Botschaft des Bundesrates.

154 Für die Kantone ist die Nutzung der Wasserkraft von besonderer Bedeutung und bedarf eines hohen Masses an Rechtssicherheit. Die Kantone halten fest, dass es in den Bereichen der Konzessionsvergabe, der Konzessionsinhalte, der Wasserzinsen und der Ausübung des Heimfalls sowie des öffentlichen Eigentums an der Wasserkraft und an den Versorgungsunternehmen nicht zu dynamischen Rechtsübernahme kommen darf und somit eine Erweiterung des Geltungsbereichs bzw. der Ziele des Abkommens ausgeschlossen wird. Der in den genannten Bereichen gebotene Anspruch an hoher Rechtssicherheit verlangt, dass der Geltungsbereich des Stromabkommens bereits heute klar definiert ist. Deshalb wird der Bundesrat aufgefordert, in geeigneter Form nachzuweisen, dass seine Interpretation des Geltungsbereichs mit derjenigen der EU übereinstimmt. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Themen künftig Gegenstand politischer Diskussion zwischen der EU und der Schweiz werden könnten, hat der Bundesrat in der Botschaft ausführlicher darzulegen, wie die Interessen der Schweiz und die Hoheit der Kantone in diesem Bereich dauerhaft gewahrt werden und zu bestätigen, dass er sich entsprechend beim Gemischten Ausschuss einsetzen wird.

155 Das Stromabkommen bringt Änderungen im Schweizer Rechtsrahmen und tangiert etablierte Strukturen und Praktiken. Zudem finden die Änderungen in einem Umfeld statt, das mit dem Umbau des Energiesystems bereits starke Dynamiken und grosse Veränderungen aufweist. Zu nennen sind beispielsweise die staatlichen Beihilfen oder die Reserven. In der Botschaft sind die in diesem Kontext geplante Funktionsweise der Neuerungen und die zu erwartenden Implikationen für die Schweiz und

die einzelnen Akteure - inklusive Kantone - stärker zu beleuchten. Die innerstaatliche Umsetzung muss so schlank wie möglich erfolgen.

6.1.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

156 Bei der innenpolitischen Umsetzung des Stromabkommens müssen mehrheitsfähige und pragmatische Lösungen gefunden werden. Die Spielräume, die das europäische Recht und das Stromabkommen gewähren, müssen im Interesse der Schweiz genutzt werden.

157 Die Kantone haben sich im Interesse der innenpolitischen Lösungsfindung dafür ausgesprochen, dass wenn es zur Öffnung des Strommarktes für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher kommt, weiterhin eine Grundversorgung mit regulierten Tarifen inkl. Rückkehrrecht bestehen soll. Dazu soll der Bundesrat in der Botschaft näher darlegen, aufgrund welcher Kriterien die Aufrechterhaltung dieser Grundversorgung in Zukunft beurteilt wird. Zudem ist Folgendes zu beachten:

- Sowohl für die Grundversorgung als auch für den freien Markt ist eine möglichst einfache und verständliche Gesetzgebung notwendig. Die neuen Bestimmungen müssen realistisch umsetzbar sein, da andernfalls die anfallenden Regulierungskosten die mit dem Stromabkommen einhergehenden Einsparungen bei den Systemkosten konterkariert werden.
- Die Regulierung der Grundversorgung muss in sich kohärent sein. Die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden müssen mit jenen der Grundversorger so weit möglich in Einklang gebracht werden: Für die Kundschaft braucht es Sicherheit, für die Versorger Planbarkeit. Die Chancen und Risiken einer Marktoffnung mit Grundversorgung sind ausgewogen auf die verschiedenen Akteure zu verteilen.
- Die Weiterführung der heutigen, stark regulierten Grundversorgung erschwert eine effiziente Umsetzung der Grundversorgung und der Marktoffnung. Es sollte daher ein Regulierungsabbau geprüft werden. Sollte die Regulierung in den vorgeschlagenen Zügen beibehalten werden, wird ein starker Anreiz für den Verbleib in der Grundversorgung befürwortet, welcher einen finanziellen Ausgleich der Auswirkungen auf den Grundversorger und seine Kunden gewährleistet. Es muss vermieden werden, dass kurzfristige Beschaffungen infolge von Kundenwechseln zu von Jahr zu Jahr stark schwankenden Preisen in der Grundversorgung führen.
- Es ist eine Übertragung der Abnahme- und Vergütungspflicht vom Verteilnetzbetreiber an eine unabhängige zentrale Stelle zu prüfen. Die Grundversorgung bietet keine hinreichende Sicherheit mehr für den kostendeckenden Weiterverkauf dieser Energie.
- Die Strommarktoffnung bietet Stromkundinnen und -kunden Chancen. Durch die Wahlfreiheit erhalten sie eine grössere Auswahl an Anbietern und Angeboten. Es sind vermehrt individuell zugeschnittene und innovative Stromprodukte zu erwarten. Zudem fördert der Wettbewerb die Effizienz.
- Regulatorische Vorgaben für das Marktsegment müssen schlank bleiben. Zum Schutz der Kunden sollen die Gewährleistung von Transparenz (z.B. mittels Vergleichsplattform) und der Zugang zu einer Schlichtungsstelle im Fokus stehen. Es ist zu gewährleisten, dass Kunden zur selben Zeit mehrere Lieferverträge haben können.
- Mittelfristig sind Lockerungen der regulatorischen Vorgaben in Betracht zu ziehen, insbesondere im Bereich der Grundversorgung.
- Für den Übergang von der Teilmarktoffnung zur vollständigen Marktoffnung sind geeignete Fristen vorzusehen, um Marktverzerrungen aufgrund des gleichzeitigen Wechsels einer grossen Zahl von Kunden zu vermeiden.

158 Es ist zu begrüssen, dass sich die Umsetzungsbestimmungen zu den Entflechtungsvorgaben auf die grossen Verteilnetzbetreiber mit mehr als 100'000 angeschlossenen Kunden beschränken. Den Unternehmen soll diskriminierungsfrei eine Umsetzungsfrist von 3 Jahren eingeräumt werden. Für die Umsetzung braucht es zudem pragmatische Lösungsansätze und der im EU-Recht vorhandene Spielraum bezüglich der personellen Entflechtung ist zu nutzen.

159 Für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit ist der weitere zügige und starke Ausbau der erneuerbaren Energien inkl. Wasserkraft im Inland eine zentrale Voraussetzung. Es muss sichergestellt werden, dass die Investitionsbereitschaft der Energieunternehmen und Privaten in die erneuerbaren Energien in der Schweiz nicht nachlässt und der Rechtsrahmen den Erhalt und weiteren Ausbau dieser Energien nicht bremst. In Kombination mit der wegfallenden Absatzsicherheit in der Grundversorgung und den Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Einführung der Beihilfenüberwachung stellen die geplanten Anpassungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien eine Herausforderung dar.

- In Bezug auf die Beihilfen stellen die Kantonsregierungen gestützt auf den aktuellen EU-Rechtsrahmen fest, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien erwünscht ist und eine adäquate Förderung möglich bleibt. In der Botschaft ist jedoch genauer darzulegen, welche Instrumente dauerhaft zur Verfügung stehen könnten und wie der Bundesrat vorzugehen gedenkt, um bei einer anhaltenden Tiefpreisphase die Investitionskraft in die erneuerbare Produktion erhalten zu können.
- Die Kantonsregierungen anerkennen den Willen, eine marktkonforme Einspeisung ins Stromnetz zu fördern und die Systemintegration zu verbessern. Sie empfehlen dazu jedoch eindringlich ein schrittweises Vorgehen. Im Kontext des Stromabkommens ist die Abnahmevergütung nur im vom europäischen Recht vorgegebenen Mass anzupassen. Wenn die Anreize mittelfristig weiter überarbeitet werden müssen, soll dies in einem eigenständigen Erlass vorgeschlagen werden.

6.1.5. Abschliessende Bemerkungen

160 Unter Hinweis auf die vorstehenden Bemerkungen stimmen die Kantonsregierungen dem Stromabkommen zu.

6.2. Lebensmittelsicherheit

6.2.1. Ausgangslage

161 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.

162 In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates vom 2. Februar 2024 haben die Kantonsregierungen folgende Eckwerte für den Bereich der Lebensmittelsicherheit festgelegt:

- Die Ausweitung des Geltungsbereichs des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf die gesamte Nahrungsmittelkette muss vorrangig auf die Lebensmittelsicherheit und den Verbraucherschutz ausgerichtet sein und eine Senkung der Standards in der Schweiz verhindern.

- Der Zugang zum Aussenmarkt soll durch eine umfassende Reduzierung der nichttarifären Handelshemmnisse verbessert werden.
- Die Kantonsregierungen bekräftigen, dass eine Harmonisierung der Agrarpolitik ausgeschlossen ist. Die bestehenden Ausnahmen im Landwirtschaftsabkommen müssen bestehen bleiben.

163 Die Kantonsregierungen unterstützen eine Beteiligung der Schweiz am Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel, am Europäischen Netzwerk zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug und am Netzwerk für administrative Unterstützung und Zusammenarbeit.

6.2.2. Verhandlungsergebnisse

- 164 Das Landwirtschaftsabkommen wurde in einen sogenannten Agrarteil und einen Teil «Lebensmittelsicherheit» unterteilt. Dabei wurden die institutionellen Elemente in das Landwirtschaftsabkommen integriert und die Erweiterung des Landwirtschaftsabkommens im Bereich der Lebensmittelsicherheit in einem Protokoll zum Landwirtschaftsabkommen geregelt.
- 165 Wesentliche Bereiche des bisherigen Landwirtschaftshandels – wie namentlich die nichttierischen Lebensmittel – werden durch das neue Abkommen erweitert. 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. Dazu gehören ein umfassender Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die Beteiligungen am EU-Warnsystemen und der EU-Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA.
- 166 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, was zu begrüßen ist und die Akzeptanz des Abkommens erhöht.
- 167 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 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.
- 168 An den bestehenden Anhängen des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens wurden keine Änderungen vorgenommen. Sie werden auch in Zukunft weiterfunktionieren 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.

6.2.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

- 169 Die Kantonsregierungen kommen zum Schluss, dass sich das Verhandlungsergebnis im Bereich der Lebensmittelsicherheit innerhalb der von den Kantonen formulierten Grundsätzen der Standortbestimmung vom 24. März 2023 sowie der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2. Februar 2024 zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates bewegt, und daher dem erzielten Verhandlungsergebnis im Bereich der Lebensmittelsicherheit zugestimmt werden kann.
- 170 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 Kantonsregierungen begrüssen, dass das Abkommen somit um einen bedeuteten Bereich ergänzt wird. Sie halten zugleich fest, dass Trinkwasser nicht in den Geltungsbereich des Abkommens fällt. 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.
- 171 Schweizer Lebensmittelproduzentinnen und -produzenten profitieren von einer erleichterten Beteiligung am EU-Binnenmarkt (und EU-Produzentinnen und Produzenten umgekehrt am Schweizer Markt) und die Zusammenarbeit bei der Zulassung von neuartigen Lebensmitteln wird gestärkt. 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.

6.2.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

- 172 Die 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 praktiziert wurde, ist grundsätzlich nicht mehr nötig.
- 173 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. Dies erfordert eine grundlegende Anpassung von Struktur und Gliederung, 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. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen unnötige Verschiebungen von Kompetenzen an höhere Instanzen sowie rechtliche Lücken vermieden werden. Zu regeln ist auch die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen hinsichtlich des *decision shaping* und für den Zugang zur EFSA sowie den relevanten Netzwerken der EU durch den Bund. Da der Anpassungsbedarf im Tierseuchengesetz, Tierschutzgesetz, Landwirtschaftsgesetz

und Waldgesetz weniger umfangreich ist, beschränken sich die legislatorischen Arbeiten in diesen Bereichen auf eine Teilrevision.

- 174 Materiell führt die vorliegende Änderung der Lebensmittelgesetzgebung zu grösseren Anpassungen, obwohl das schweizerische Lebensmittelrecht schon bisher auf dasjenige der EU abgestimmt wurde. Die Organisation des Vollzugs muss nicht grundlegend überarbeitet werden. Es sind jedoch neue Verfahrenselemente und zusätzliche Anwendungsbereiche einzubauen. Die künftige direkte Anwendung des im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit integrierten EU-Rechts führt bei den kantonalen Vollzugsstellen zu einem hohen Schulungsbedarf.
- 175 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 und die Aktualisierung infolge allfälliger dynamischer Rechtsübernahmen sind Schulungen erforderlich, die vom BLV gemeinsam mit dem kantonalen Vollzug bzw. den entsprechenden Fachkonferenzen durchzuführen sind.
- 176 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. Schulungen für die Unternehmen sind Sache derselben bzw. ihrer Verbände und nicht durch die kantonalen Vollzugsbehörden durchzuführen.
- 177 Die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Online-Handel an diejenigen im physischen Verkauf dürfte sich positiv auswirken. Dadurch wird sichergestellt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher unabhängig vom Verkaufskanal gleich gut geschützt sind. Die Ausweitung der Vollzugsaufgaben auf Online-Plattformen, Hosting-Dienste, Fulfillment-Dienstleistungen sowie betrügerische und irreführende Praktiken wird bei den Kantonen zusätzliche Kosten verursachen und Ressourcen beanspruchen. Der verbesserte Informationsaustausch zwischen den Behörden ermöglicht gezieltere Kontrollen und hilft mit, Verstösse gegen die Lebensmittelgesetzgebung besser zu bekämpfen.
- 178 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 weitere Quarantäneorganismen zu überwachen. Der Vollzug und die Überwachung der EU-Bestimmungen im Bereich der Pflanzengesundheit haben für die Kantone allein im Wald einen Mehraufwand von schätzungsweise 1 Million Franken pro Jahr gegenüber heute zur Folge (insgesamt für alle Kantone, inklusive Personal). Die Kantonsregierungen erwarten, dass der Bund für die bei den Kantonen zusätzlich entstehenden Vollzugskosten aufkommt. Da ein Teil der Kosten für die Betriebskontrollen von den kontrollierten Betrieben getragen wird, dürfte der Aufwand für die Betriebe steigen. Beim Auftreten eines prioritären Quarantäneorganismus müssen die Kontrollen in für das Ausstellen von Pflanzenpässen zugelassenen Betrieben auf zwei pro Jahr erhöht werden. Dies trägt jedoch zur Minderung der Verbreitung von Schadorganismen und der damit zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Kosten bei. Allgemein wird den pflanzenproduzierenden Betrieben ein erleichterter Handel ermöglicht.
- 179 Pflanzenvermehrungsmaterial: Falls der Bund keine Einführkontrollen für forstliches Vermehrungsgut mehr durchführt, werden die Kantone in diesem Bereich mehr Verantwortung tragen müssen, da sie gemäss Artikel 21 der Waldverordnung die Versorgung mit geeignetem forstlichem Vermehrungsgut

sicherstellen. Die anfallenden Kosten sind vom Bund zur tragen. Für Pflanzenvermehrungsmaterial von Obst-, Gemüse- und Zierpflanzenarten wird ein Anschluss an den EU-Binnenmarkt erreicht. Die Kantone fordern, dass der Bund die Einfuhrkontrollen aus Drittstaaten weiterhin durchführt.

- 180 Pflanzenschutzmittel: Die Aufgaben der Kantone als Vollzugsbehörden werden sich inhaltlich nicht ändern. Gegebenenfalls könnte 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. Die Kantonsregierungen erwarten, dass der Bund für die bei den Kantonen anfallenden Mehrkosten aufkommt. Gleichzeitig wird die Integration der Schweiz in das nach Zonen unterteilte Zulassungssystem der EU die Arbeit der Unternehmen erleichtern, die ihre Pflanzenschutzmittel in der Schweiz in Verkehr bringen wollen. Daraus darf auch eine bessere Versorgung des Schweizer Marktes mit Pflanzenschutzmitteln erhofft werden. Von der Integration der Schweiz in das Zulassungsverfahren der EU dürfte die schweizerische Zulassungsstelle profitieren. Neu sollte es ihr gelingen, Gesuche zur Zulassung von Pflanzenschutzmittel rascher zu bearbeiten. Die Aufstockung der Ressourcen, insbesondere von fachlich qualifiziertem Personal, ist dennoch unabdingbar.
- 181 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.
- 182 Tierseuchengesetzgebung: Materiell führt die vorliegende Änderung der Tierseuchengesetzgebung zu keinen grossen Anpassungen, da das schweizerische Tierseuchenrecht schon heute dem einschlägigen EU-Recht entspricht. Die Kantonsregierungen erwarten, dass die Folgen der Aufhebung von Artikel 9a TSG näher untersucht werden. 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. 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.
- 183 Aufgrund des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit werden sodann neue Konzepte anwendbar. 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 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. Die Kantonsregierungen erwarten, dass der Bund für die bei den Kantonen anfallenden Mehrkosten aufkommt.
- 184 Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit sieht für gewisse Betriebe Registrierungs- und Bewilligungspflichten vor, die im Schweizer Recht nicht vorgesehen sind. Die Registrierungspflicht gilt auch für Unternehmen, die unabhängig von einem Betrieb Auftriebe durchführen. Neue Bewilligungspflichten ergeben sich zudem in den Bereichen Aquakultur und Geflügelhaltung. Weiter sind sogenannte «Tiergesundheitsbesuche» durch eine Tierärztin oder einen Tierarzt vorzunehmen, die der Seuchenprävention dienen.

6.2.5. Abschliessende Bemerkungen

- 185 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 Binnenmarktabkommens. Allfällige Ausgleichsmassnahmen müssen zudem verhältnismässig sein. Damit erhöht sich die Rechtssicherheit für die Schweiz.
- 186 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, die Rechts- und Planungssicherheit stärkt und die Versorgung des Marktes sicherer macht, ohne den Schutz für Menschen, Tiere und Umwelt zu schwächen.
- 187 Im Bereich der Lebensmittelsicherheit wird bei den Kantonen aufgrund des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit ein erheblicher zusätzlicher Ressourcenbedarf entstehen, da der Bund diesen vollständig auf die Kantone überwälzt. Dies ist nicht angebracht und bedarf einer Anpassung. Auf die Einführung zusätzlich vorgeschlagener Kompetenzen und Weisungsbefugnisse der Bundesbehörden, die nicht durch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit bedingt sind und ebenfalls Mehraufwand für die Kantone zur Folge haben, ist zu verzichten (z.B. Art. 41 Bst. c und Art. 85 VE-LMG). Zudem muss der Bund dem BLV zwingend ausreichend Ressourcen zur Verfügung stellen, damit es beispielsweise zum wirksamen Schutz des Grund- und Trinkwassers die Möglichkeit nutzen kann, nationale Besonderheiten festzulegen.
- 188 Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit und die erforderlichen Anpassungen im schweizerischen und kantonalen Recht, haben Auswirkungen auf die Organisation und die Aufgaben der Mitarbeiterinnen bei den kantonalen Vollzugsbehörden. Diese sind vom Bund auf die neuen Rechtsgrundlagen und Verfahren hin zu schulen. Schulungen für die Unternehmen sind Sache derselben bzw. ihrer Verbände und nicht durch die kantonalen Vollzugsbehörden durchzuführen. Die Weisungskompetenz des Bundesrates im neuen Lebensmittelgesetz (Art. 41 lit. c VE-LMG) soll sich jedoch lediglich auf die Durchführung von Untersuchungsprogrammen beschränken. Zudem soll die Totalrevision des Lebensmittelgesetzes genutzt werden, um sachfremde Kontrollgebiete in eine sachgerechtere Gesetzung zu transferieren und gleichzeitig eine rechtliche Basis zu schaffen, damit aus internationalen Verträgen resultierende Verpflichtungen vom Bund finanziert werden können. Zudem ist die Koordination sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch mit dem Agrarsektor in der Umsetzung des Abkommens sicherzustellen.
- 189 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), ergibt sich bei den Kantonen ein Mehraufwand im Vollzug, der durch den Abbau bisheriger Regelungen, finanzielle Abgeltungen durch den Bund und die Straffung bisheriger Verfahren zu kompensieren ist. Der Mehraufwand für die Kantone im Vollzug lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht genau beziffern. Andererseits werden der Anschluss und die Mitarbeit der Schweiz in den Informationssystemen der EU den schweizerischen Vollzugsbehörden den effizienten Vollzug erleichtern und die Lebensmittelsicherheit weiter stärken.

190 Im Bereich Pflanzenschutzmittel führt die Umsetzung des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit zu keinen grösseren materiellen Änderungen. So wurde die Verordnung vom 12. Mai 2010 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. 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 Wirkstoffen beteiligen können, anstatt diese autonom nachzuvollziehen. 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 werden hingegen auf nationaler Ebene in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführt. Dies ist nicht nur im Interesse der Industrie und der Anwenderinnen und Anwender von Pflanzenschutzmitteln, sondern wird auch den Schutz von Menschen, Tieren und Umwelt stärken.

191 Insgesamt sind die relevanten Auswirkungen auf die Kantone, die Volkswirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt positiv zu beurteilen.

6.3. Gesundheit

6.3.1. Ausgangslage

192 Die Kantonsregierungen haben in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf festgehalten, dass sie die Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitssicherheit grundsätzlich unterstützen. Hierzu soll sich die Schweiz an den relevanten Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU, am Europäischen Zentrum für Prävention und die Kontrolle von Krankheiten und seinen verschiedenen Netzwerken und Plattformen, sowie am Mehrjahresprogramm der EU im Gesundheitsbereich beteiligen.

6.3.2. Verhandlungsergebnisse

193 Das Abkommen gewährleistet für die Schweiz einen umfassenden Zugang zu den Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU sowie die Teilnahme am Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und seinen verschiedenen Netzwerken und Plattformen. Überdies ist ein partieller Zugang zum mehrjährigen Gesundheitsprogramm der EU vorgesehen. Das Abkommen stärkt die verfügbaren Instrumente zum besseren Schutz der Schweizer Bevölkerung durch eine erhöhte Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit im Bereich der epidemiologischen Überwachung.

194 Das Abkommen beschränkt sich auf die Gesundheitssicherheit, wobei die Möglichkeit einer künftigen Ausweitung auf andere Gesundheitsbereiche vorgesehen ist, wenn dies im Interesse beider Seiten liegt. Die Kantonsregierungen begrüssen dies und unterstreichen, dass – sollten der Bundesrat und die EU dieses Kooperationsabkommen in Zukunft auf weitere Bereiche der Gesundheit ausdehnen wollen – die Kantone vorgängig dazu konsultiert werden müssen zwecks Prüfung ihrer Betroffenheit und ihrer Interessenslage.

195 Die Teilnahme der Schweiz am mehrjährigen Gesundheitsprogramm der EU beschränkt sich auf den Teil, der mit dem Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens zusammenhängt, also den Bereich

«Krisenvorsorge». Die Kantonsregierungen erachten dies als zweckmässig, da die Schweiz somit nur den Programmteil mitfinanziert, zu dem sie Zugang hat.

6.3.3. Einschätzung Verhandlungsergebnisse

196 Die Kantonsregierungen kommen zum Schluss, dass sich das Verhandlungsergebnis im Bereich Gesundheit grundsätzlich im Rahmen der von den Kantonen formulierten Eckwerte der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2. Februar 2024 zum Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates bewegt. Dem erzielten Verhandlungsergebnis kann vollumfänglich zugestimmt werden, denn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitssicherheit ist von grösster Bedeutung, wie zuletzt die COVID-19-Pandemie eindrücklich aufgezeigt hat.

6.3.4. Innerstaatliche Umsetzung und Auswirkungen auf die Kantone

197 Die Umsetzung des Gesundheitsabkommens hat gemäss Bund keine Auswirkungen auf die innerstaatlichen Zuständigkeiten im Vollzug. Die Umsetzung wird jedoch einen Ausbau der nationalen Systeme zur Überwachung von übertragbaren Krankheiten erfordern, was für die Kantone mit einem gewissen Mehraufwand verbunden sein wird. Einerseits einmalig, um die bestehenden Verfahren an die neuen Verpflichtungen anzupassen, anderseits dauerhaft im Rahmen zusätzlicher oder angepasster Meldepflichten. Dieser Mehraufwand ist nicht abschliessend bezifferbar. Die in diesem Bereich geplanten Digitalisierungsprojekte des Bundes sollten sich jedoch entlastend auf die benötigten kantonalen Ressourcen auswirken.

6.3.5. Abschliessende Bemerkungen

198 Das Abkommen mit der EU im Bereich der Gesundheitssicherheit ist aus Sicht der Kantone zu begrüssen. Dadurch wird die Schweiz ihre Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit bei schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen verstärken können. Dank des Gesundheitsabkommens kann die Gesundheit der Schweizer Bevölkerung besser geschützt werden, was im Interesse der Kantone liegt. Wichtig ist, dass die Schweiz auch unter Geltung des Gesundheitsabkommens bezüglich Entscheide, ob Massnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Gesundheitsbedrohungen getroffen werden müssen, souverän bleibt. Sollte dereinst eine Erweiterung des Geltungsbereichs des Gesundheitsabkommen zur Diskussion stehen, sind die Kantone auf jeden Fall vorgängig dazu zu konsultieren.

199 Der Nutzen des Gesundheitsabkommens vermag einen zukünftig anfallenden Mehraufwand für die Kantonen zu rechtfertigen. Allerdings muss auch der Bund bereit sein, zusätzliche personelle Ressourcen zur Umsetzung des Gesundheitsabkommens bereitzustellen. Die Stärkung der grenzüberschreitenden Gesundheitssicherheit darf nicht zulasten der inländischen öffentlichen Gesundheit gehen (z.B. aufgrund von Budgetkürzungen und Aufgabenverzichten beim BAG). Sollten vereinzelte personelle Kompensationsmassnahmen innerhalb der Bundesverwaltung unumgänglich sein, wird zwingend auf eine angemessene und verhältnismässige Umsetzung zu achten sein.

7. Weitere Verhandlungsergebnisse

7.1. Hochrangiger Dialog

7.1.1. Ausgangslage

- 200 Die Kantonsregierungen haben in ihrer Stellungnahme zum Mandatsentwurf festgehalten, dass die Einrichtung eines hochrangigen Dialogs zwischen der Schweiz und der EU ausdrücklich begrüßt wird. Sie sehen in diesem Format ein zentrales Instrument zur politischen Diskussion über zentrale Themen und Entwicklungen im Verhältnis Schweiz–EU sowie zur strategischen Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen.
- 201 In diesem Zusammenhang fordern die Kantone, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik direkt am hochrangigen Dialog beteiligt zu werden, sofern ihre Kompetenzen oder wesentlichen Interessen betroffen sind. Diese Beteiligung soll einerseits verbindlich geregelt werden und sich andererseits nicht nur auf formelle Konsultationen beschränken.

7.1.2. Verhandlungsergebnisse

- 202 Beide Seiten haben vereinbart, dass ein regelmässiger hochrangiger Dialog geschaffen werden soll. Dieser ist auf Ministerebene angesiedelt und soll primär der Zusammenarbeit im Rahmen des ausgehandelten Pakets und der möglichen Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen CH-EU dienen. In diesem Rahmen wird im Dialog auch regelmässig die Arbeit der verschiedenen für die einzelnen bilateralen Abkommen zuständigen Gemischten Ausschüsse evaluiert. Daneben können im hochrangigen Dialog auch allgemeine Fragen von gemeinsamem Interesse erörtert werden. Gemäss den Erläuterungen des Bundes sollen bestehende politische und fachspezifische Dialoge daneben weitergeführt werden.

7.1.3. Fazit und weitergehende Bemerkungen

- 203 Aus Sicht der Kantonsregierungen wurde das vom Bundesrat definierte Verhandlungsmandat im Hinblick auf den hochrangigen Dialog erfüllt und entspricht den Erwartungen und Forderungen, wie sie in der Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2. Februar 2024 formuliert wurden. Um die Informations- und Teilnahmerechte der Kantone am hochrangigen Dialog institutionell zu sichern, sind diese mittels einer entsprechenden Vereinbarung zu verankern. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zur Mitwirkung der Kantone und zu den innerstaatlichen Reformen (Ziff. 3) verwiesen.