



Bern, 15. Dezember 2023

Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabili- sierung und Weiterentwicklung ihrer Bezie- hungen

Übersicht

Der Bundesrat hat am 8. November 2023 beschlossen, den Entwurf eines Mandats für Verhandlungen mit der EU auszuarbeiten. Aus Sicht des Bundesrates sind damit die seit März 2022 laufenden exploratorischen Gespräche abgeschlossen. Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, über den Verlauf der Explorationen zu berichten und deren Ergebnisse darzulegen.

Das übergeordnete Ziel des Bundesrates ist, den bilateralen Weg langfristig zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Am 25. Februar 2022 legte der Bundesrat seine Stossrichtung fest: Er entschied sich für einen breiten Paketansatz, um den hindernisfreien Marktzugang in den bestehenden sektoriellen Binnenmarktabkommen zu erreichen und neue sektorielles Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit abzuschliessen. Anders als beim institutionellen Abkommen sollen die institutionellen Elemente sektoriell, das heisst direkt in den einzelnen Binnenmarktabkommen verankert werden. Die Schweiz strebt zudem eine systematische Beteiligung an künftigen EU-Programmen an, namentlich auf dem Gebiet der Bildung und Forschung. Zudem soll ein hochrangiger politischer Dialog lanciert werden, und die Schweiz strebt die Wiederaufnahme des Finanzregulierungsdialogs an. Was die Personenfreizügigkeit angeht, ist eine Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie mit Ausnahmen und «safeguards» abzusichern, um die Folgen für das Sozialsystem der Schweiz zu beschränken sowie das Lohnschutzniveau abzusichern und die Verfassungsbestimmungen zu respektieren. Es sollen zudem äquivalente Regeln über staatliche Beihilfen unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzen auf dem Grundsatz eines «Zwei-Pfeiler-Ansatzes» entwickelt werden. In diesem Rahmen wäre die Schweiz bereit, einen regelmässigen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zu leisten (sog. «Schweizer Beitrag»). In den ersten Sondierungsrunden zeigte sich, dass die EU grundsätzlich bereit ist, auf diesen neuen Ansatz einzutreten. In diversen Punkten waren aber Differenzen zwischen der Schweiz und der EU festzustellen. Der Bundesrat entschied deshalb am 17. Juni 2022, die Sondierungen zu intensivieren. Ab Juli 2022 fanden erste technische Gespräche zwischen der Schweiz und der EU unter Einbezug der jeweiligen Fachämter statt, die von da an die politischen und die diplomatischen Kontakte ergänzten. Die EU forderte die Verschriftlichung der Ergebnisse des Sondierungsprozesses in einem gemeinsamen Dokument als Voraussetzung, um in einen Verhandlungsprozess einzusteigen. Dieses Vorgehen entsprach auch der Absicht des Bundesrats, weil es erlaubt, nach Beendigung der Sondierungen abzuschätzen, ob allfällige Verhandlungen erfolgreich geführt werden können. Für die innen- und aussenpolitische Koordinierung der exploratorischen Gespräche setzte der Bundesrat am 31. August 2022 eine departementsübergreifende Steuerungsgruppe ein. Ein Sounding Board umfasste Vertretungen der Kantone, der Sozialpartner und der Wirtschaft und erlaubte so einen engen Einbezug der wichtigsten innenpolitischen Akteure. Es fanden mit der EU 11 Sondierungen und 46 technische Gespräche sowie im Rahmen der innenpolitischen Projektorganisation 33 Sitzungen der Steuerungsgruppe und 12 des Sounding Board statt. Der Bundesrat orientierte die Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte laufend über die Entwicklungen. Auch auf technischer Ebene waren die innenpolitischen Ansprechpartner an thematischen Arbeitsgruppen beteiligt. Zentrale Fragen waren etwa die künftige Gewährleistung des Lohnschutzes, eine angemessene, auf die Schweiz zugeschnittene Lösung bei den staatlichen Beihilfen und die Eindämmung der Risiken für die Sozialhilfe wegen der Unionsbürgerrichtlinie.

Angesichts der Fortschritte in den Sondierungsgesprächen erteilte der Bundesrat am 29. März 2023 den Auftrag, Eckwerte für ein Verhandlungsmandat zu erstellen. Diese wurden am 21. Juni 2023 verabschiedet. Der Bundesrat beauftragte in der Folge das EDA, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem WBF die Gespräche mit der EU fortzuführen, um die gemeinsame Basis im Hinblick auf die möglichen Verhandlungen zu konsolidieren. In den folgenden gut vier Monaten konnten die Delegationen der Schweiz und der EU ein gemeinsames Dokument («common understanding») fertigstellen, das die wesentlichen Sondierungsergebnisse festhält. Das Dokument skizziert Landezonen in allen Bereichen des

Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen

Paketansatzes. Die Schweiz und die EU haben sich auf bestimmte Übergangsmassnahmen verständigt, zum Beispiel den provisorischen Zugang der Schweiz zu bestimmten Forschungsprogrammen ab Verhandlungsbeginn. Die im Dokument umrissenen Lösungsansätze sind nach Ansicht des Bundesrates ausreichend, damit die Schweiz mit der EU mit Aussicht auf einen erfolgreichen Abschluss in Verhandlungen einsteigen kann.

Inhaltsverzeichnis

1	Ziele des Berichts	5
2	Ausgangslage nach Beendigung der Verhandlungen zum institutionellen Abkommen	6
3	Entwicklung der aussen- und innenpolitischen Gespräche	7
3.1	Mit einem neuen Ansatz in Sondierungen: das Paket.....	7
3.2	Intensivierung der Gespräche mit der EU.....	8
3.3	Stärkung der innenpolitischen Abstützung	9
3.4	Konkretisierung gemeinsamer Landezonen	10
3.5	Auftrag zur Erarbeitung der Eckwerte.....	11
3.6	Standortbestimmung innenpolitische Gespräche	11
3.7	Verabschiedung Eckwerte für ein Verhandlungsmandat.....	12
3.8	Auftrag zur Erarbeitung eines Verhandlungsmandats	13
4	Ergebnisse und weiteres Vorgehen	13
4.1	Interessenspolitische Ausgangslage	13
4.2	Ergebnisse der innenpolitischen Gespräche	14
4.3	Ergebnisse der exploratorischen Gespräche.....	15
4.4	Entwurf für ein Verhandlungsmandat und weiteres Vorgehen	19
5	Fazit	20

Anhänge:

- *Common understanding*
- Brief Bundesrat an EU-Kommissionspräsidentin vom 8. November 2023
- ENTWURF Verhandlungsleitlinien
- Faktenblätter
- Gemeinsame Erklärung Benedikt Würth und Andreas Schwab vom 7. Oktober 2022

1 Ziele des Berichts

Am 25. Februar 2022 entschied der Bundesrat, mit der Europäischen Union (EU) **exploratorische Gespräche** aufzunehmen. Seine Absicht war, auf diese Weise die offenen Punkte in den Gesamtbeziehungen Schweiz–EU anzugehen. Der **bilaterale Weg** sollte auf eine langfristig solide Grundlage gestellt werden, was nur mit einem guten und geregelten Verhältnis zur EU möglich ist. Der Bundesrat fälltte seinen Entscheid vor dem Hintergrund des im Vorjahr nicht zustande gekommenen **institutionellen Abkommens**, über das die Schweiz und die EU mehrere Jahre verhandelt hatten – das entsprechende schweizerische Verhandlungsmandat datiert vom 18. Dezember 2013. Statt sich auf die institutionellen Fragen zu beschränken, wählte der Bundesrat einen breiten Paketansatz, der auch die Möglichkeit neuer bilateraler Abkommen umfasst. Darüber hinaus sollten die institutionellen Elemente nicht mehr in einem gesonderten Vertragswerk, sondern in den einzelnen sektoriellen Abkommen verankert werden.

Nun sind die exploratorischen Gespräche zu diesem Paketansatz abgeschlossen. Der Bundesrat hat am 8. November 2023 beschlossen, den Entwurf eines **Mandats für Verhandlungen mit der EU** auszuarbeiten. Mit dem vorliegenden Bericht will er die Entwicklungen und Ergebnisse der vergangenen knapp 22 Monate aufzeigen. Der Bericht soll über den Verlauf und die Ergebnisse der exploratorischen Gespräche informieren. Dabei sollen alle drei Ebenen der Kontakte zur EU berücksichtigt werden, die politische, die diplomatische und die technische, was ein ganzheitliches Bild ermöglicht. Neben den eigentlichen exploratorischen Gesprächen, einem aussenpolitischen Unterfangen, soll auch deren innenpolitische Dimension berücksichtigt werden. Denn die Steuerung der exploratorischen Gespräche war breit über die einzelnen Departemente der Bundesverwaltung hinweg angelegt. Zudem gewährleistete ein konstanter Austausch mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, den Kantonen, den Sozialpartnern und der Wirtschaft, dass die zentralen Akteure in der Schweiz stets über die Gespräche auf dem Laufenden waren und sich einbringen konnten.

Der Bericht soll den Verlauf der innen- und aussenpolitischen Arbeiten darlegen und die Ergebnisse der Sondierungen wiedergeben. Die EU forderte die Verschriftlichung der Ergebnisse des Sondierungsprozesses in einem gemeinsamen Dokument als Voraussetzung, um in einen Verhandlungsprozess einzusteigen. Ein solches Vorgehen entsprach auch der Absicht des Bundesrats, weil es erlaubt, nach Beendigung der Sondierungen abzuschätzen, ob allfällige Verhandlungen erfolgreich geführt werden können. Dieses gemeinsame Dokument der Delegationsleitenden der Schweiz und der EU («*Common understanding of the results of the exploratory talks*», im Folgenden: «*common understanding*») ist dem Bericht angehängt. In dem Dokument haben die beiden Seiten die möglichen Landezonen beziehungsweise Lösungsansätze für alle wichtigen Punkte, die in den Verhandlungen zu regeln sein werden, umrissen. Es handelt sich dabei um einen Ausgangspunkt, nicht um das Ergebnis der Verhandlungen. Dem Bericht ebenfalls angehängt ist der Brief des Bundesrates an EU-Kommissionpräsidentin Ursula von der Leyen vom 8. November 2023, in welchem der Bundesrat darlegt, dass aus seiner Sicht die Sondierungen als beendet zu betrachten sind. Zudem hat der Bundesrat zum Ausdruck gebracht, dass er beabsichtigt, einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat auszuarbeiten. Die Leitlinien für das Verhandlungsmandat liegen dem Bericht ebenfalls bei wie auch einerseits Faktenblätter, welche in Bezug auf die einzelnen Bereiche des Paketes erstellt wurden, und andererseits die gemeinsame Erklärung von Ständerat Benedikt Würth und Andreas Schwab, Mitglied des Europäischen Parlaments, über den Stand der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU vom 7. Oktober 2022.

2 Ausgangslage nach Beendigung der Verhandlungen zum institutionellen Abkommen

Das heutige Verhältnis der Schweiz zur EU ist massgeblich von den beiden Paketen der Bilateralen I (1999) und Bilateralen II (2004) geprägt, besonders von den darin enthaltenen Binnenmarktabkommen. Ab 2014 verhandelten die Schweiz und die EU über ein mögliches institutionelles Rahmenabkommen, um die Binnenmarktabkommen mit institutionellen Regeln zu ergänzen.

Als der Bundesrat am 26. Mai 2021 entschied, die Gespräche über ein institutionelles Rahmenabkommen nicht weiterzuführen, betonte er, dass damit das enge und vielschichtige Verhältnis der Schweiz zur EU keinesfalls infrage gestellt werden soll.¹ Er bot der EU einen **politischen Dialog** über die weitere Zusammenarbeit an. Gleichzeitig entschied er aber auch zu prüfen, in welchen Bereichen die Schweiz allenfalls **autonom** bestehende Regulierungsdifferenzen reduzieren könnte. Konkret liess er analysieren, wo Differenzen zwischen dem EU-Recht und der schweizerischen Rechtsordnung bestehen und eine rechtliche Angleichung sinnvoll sein könnte. Der Bundesrat kündigte zudem an, er werde sich gegenüber der Bundesversammlung dafür einsetzen, dass diese die Kredite für den zweiten **Schweizer Beitrag** an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten rasch freigibt. Das Parlament hatte die Kredite im Umfang von 1302 Millionen Franken am 3. Dezember 2019 genehmigt, allerdings unter dem Vorbehalt, dass die EU keine diskriminierenden Massnahmen erlässt.² Hintergrund dieses Vorbehalts war die Erfahrung mit der «Börsenäquivalenz»³, welche die EU-Kommission der Schweiz – anders als anderen Staaten – zunächst nur befristet gewährt hatte und dann im Juni 2019 ganz auslaufen liess, um mit Blick auf die institutionellen Fragen Druck auf die Schweiz auszuüben.

Die Schweiz hat die unbefristete Börsenäquivalenz bis heute nicht erhalten. Es gibt weitere Fälle, bei denen die Schweiz mit sachfremden Verknüpfungen durch die EU konfrontiert ist. Seit Ende 2018 weigert sich die EU, die geltenden Binnenmarktabkommen zu aktualisieren, es sei denn, dies liege im Einzelfall im überwiegenden Interesse der EU. So konnten mehrere Abkommen wie das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (*Mutual Recognition Agreement*, MRA)⁴, gewisse Anhänge des Landwirtschaftsabkommens⁵ und der Anhang zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen des Freizügigkeitsabkommens⁶ seither nicht mehr aufdatiert werden.

Betroffen ist darüber hinaus die Zusammenarbeit im Bereich der **Bildung, Forschung und Innovation**. Die EU verweigerte die Aufnahme von Gesprächen zur Assoziierung der Schweiz an die aktuellen Rahmenprogramme des Horizon-Pakets sowie von Erasmus+. Um den Forschungsstandort Schweiz zu schützen, hat der Bundesrat am 20. Oktober 2021 beschlossen, die von der Nichtassoziiierung betroffenen Akteure direkt zu finanzieren. Auch auf anderen Gebieten hat der Bundesrat Auffangmassnahmen ergriffen. Zur Abschirmung der Schweizer Börseninfrastruktur vor den Folgen der fehlenden Börsenäquivalenz beschloss er per Verordnung eine befristete Schutzmassnahme, die am 17. März 2023 von der Bundesversammlung ins Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG)⁷ überführt wurde.⁸ Ferner ergriff der Bundesrat Massnahmen, um angesichts der blockierten MRA-Aktualisierung die Versorgung der Schweiz mit sicheren Medizinprodukten zu gewährleisten.

¹ Zu den Verhandlungen vgl.: Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.

² BBl 2020 757 759

³ Anerkennung i. S. v. Art. 23 MiFIR, *Markets in Financial Instruments Regulation* (Verordnung [EU] Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung [EU] Nr. 648/2012, ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 84).

⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR 0.946.526.81.

⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, SR 0.916.026.81.

⁶ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

⁷ Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel, SR 958.1.

⁸ BBl 2023 788

Auffangmassnahmen sind für den Bundesrat aber kein Ersatz für funktionierende und geregelte Beziehungen mit der EU. Sein Ziel ist weiterhin, den bilateralen Weg zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Dies ist auch die Hauptaussage des Berichts **«Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU»**⁹, den er, nach Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, am 9. Juni 2023 veröffentlicht hat. Er analysiert in diesem Bericht unter anderem die möglichen Ansätze, die sich der Schweiz für die Gestaltung ihrer künftigen Beziehungen zur EU anbieten. Neben der Fortsetzung des bilateralen Wegs sind dies ein Rückbau der (Wirtschafts-)Beziehungen auf ein reines Freihandelsverhältnis, ein Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder ein Beitritt zur EU. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass von diesen vier Optionen der bilaterale Weg das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen und politischem Gestaltungsspielraum aufweist.

Um diesen Weg weiter beschreiten zu können, ist der Bundesrat bereit, Lösungen zu suchen, die das gute Funktionieren der Binnenmarktabkommen mit der EU gewährleisten und dabei die wesentlichen Interessen der Schweiz sicherstellen. Er legte deshalb grossen Wert darauf, mit der EU auch nach dem Ende der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen hinsichtlich solcher Lösungen im Gespräch zu bleiben. Auf diese Weise will er gemeinsam mit ihr eine auf lange Sicht tragfähige Basis für den Erhalt und die Weiterentwicklung des bilateralen Weges finden.

3 Entwicklung der aussen- und innenpolitischen Gespräche

3.1 Mit einem neuen Ansatz in Sondierungen: das Paket

Am 23. Februar 2022 konkretisierte der Bundesrat seine Absicht, den bilateralen Weg mit der EU fortzusetzen, indem er die **Stossrichtung für ein Verhandlungspaket** verabschiedete. Dieses Paket sollte neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit sowie Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung, Gesundheit und Bildung umfassen. Der Bundesrat erklärte sich ausserdem bereit, institutionelle Elemente in den Binnenmarktabkommen zu verankern, sofern diese Verankerung in den einzelnen Abkommen erfolgt und gleichzeitig die notwendigen Ausnahmen integriert werden. Der Bundesrat verwies zudem auf seine Bereitschaft, die Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen in das bestehende Luftverkehrsabkommen¹⁰ und in ein künftiges Stromabkommen in Erwägung zu ziehen. Schliesslich war er bereit, im Rahmen des Verhandlungspakets eine Verstärkung des Schweizer Beitrags zu prüfen. Der Bundesrat beauftragte das EDA, auf dieser Grundlage Sondierungsgespräche mit der EU aufzunehmen.

Gleichentags nahm der Bundesrat auch Kenntnis von den laufenden Arbeiten des EJPD, die eine Auslegeordnung der festgestellten **Regelungsunterschiede** zwischen dem schweizerischen Recht und dem Recht der EU in den Bereichen der bestehenden Binnenmarktabkommen vorgenommen hatten: Personenfreizügigkeit, Luft- und Landverkehr, landwirtschaftliche Erzeugnisse, technische Handelshemmnisse sowie Medien und Kultur. Die Ergebnisse dieser Arbeiten wurden am 25. Februar 2022 veröffentlicht.¹¹ Die Analyse in Erfüllung eines Auftrags des Bundesrates vom 17. Dezember 2021 hatte insbesondere zum Ziel, den innenpolitischen Spielraum im Hinblick auf etwaige Gespräche oder Verhandlungen mit der EU auszuloten.

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

¹⁰ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, SR 0.748.127.192.68.

¹¹ Bericht des EJPD vom 10. Januar 2022 an den Bundesrat: Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union.

Der Bundesrat beschloss die Fortsetzung dieser internen Arbeiten parallel zu den exploratorischen Gesprächen mit der EU, die am 31. März 2022 mit einer ersten Sondierungsrunde zwischen den Delegationen der Schweiz und der EU begannen. Dies beinhaltete insbesondere einen Austausch zur Unionsbürgerrichtlinie auf technischer Ebene mit den Kantonen durch eine **technische Arbeitsgruppe Bund–Kantone** wie auch eine technischen Arbeitsgruppe Bund–Kantone zu den staatlichen Beihilfen, der Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und einiger Kantone sowie der zuständigen Bundesämter angehörten («Technische Arbeitsgruppe Bund–Kantone zu staatlichen Beihilfen»), um Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung eines möglichen Rechtsrahmens für staatliche Beihilfen zu vertiefen.

Im April 2022 wurden die **Aussenpolitischen Kommissionen** der eidgenössischen Räte über den Bundesratsbeschluss und den Verlauf der Sondierungsgespräche informiert. Die Kantone wurden am 14. April 2022 anlässlich des **56. Dialogs Bund–Kantone zu Europafragen (Europadialog)** von Bundespräsident Ignazio Cassis informiert.

3.2 Intensivierung der Gespräche mit der EU

Am 17. Juni 2022 befasste sich der Bundesrat anlässlich einer Klausur erneut mit der Europapolitik. Er wurde über den **Stand der Sondierungen** zwischen der Schweiz und der EU informiert. Diese zeigten, dass der Paketvorschlag der Schweiz, dessen Stossrichtung der Bundesrat im Februar 2022 festgelegt hatte, bei der EU insgesamt auf Interesse stiess. Gleichzeitig stellte der Bundesrat fest, dass die EU in vielen Punkten unverändert und öffentlich auf ihre bekannten Positionen beharrte, was die Schaffung einer Schnittmenge zwischen den Interessen der Schweiz und denjenigen der EU erschwerte. Die Positionen lagen nach wie vor weit auseinander, und es bestand zusätzlicher Klärungsbedarf. Der Bundesrat beschloss daher, die Sondierungsgespräche zu intensivieren, und forderte die EU dazu auf, mehr Flexibilität an den Tag zu legen, um den bilateralen Weg gemeinsam auf eine solide und zukunftssträchtige Basis zu stellen. Hierzu gehörte die Aufnahme von Gesprächen auf technischer Ebene unter Einbezug der zuständigen Departemente ab dem 19. Juli 2022.

Gleichentags nahm der Bundesrat Kenntnis vom **Schlussbericht zu den Regelungsunterschieden** in den obengenannten Bereichen (im Folgenden: Bericht Gattiker).¹² Im Auftrag des EJPD hatte alt Staatssekretär Mario Gattiker unter Einbezug der mitbeteiligten Departemente eine politische Beurteilung der Regelungsunterschiede zwischen dem schweizerischen Recht und dem Recht der EU im Bereich der Binnenmarktabkommen der Bilateralen I vorgenommen und mit wichtigen innenpolitischen Akteuren Gespräche über deren Abbau insbesondere im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen geführt. Die im Schlussbericht aufgezeigten Spielräume und Lösungsansätze wurden in den weiteren Sondierungsgesprächen mit der EU berücksichtigt.

Am 4. Juli 2022 traf **Bundespräsident Ignazio Cassis** am Rande der «*Ukraine Recovery Conference*» in Lugano mit der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, zusammen. Dieses Treffen ergänzte den laufenden Austausch zwischen der Schweiz und der EU auf diplomatischer und technischer Ebene und verlieh den Sondierungsgesprächen neue Impulse.

Die **Kantone** wurden anlässlich des 57. und 58. Europadialogs Bund–Kantone vom 20. Juni 2022 beziehungsweise 18. August 2022 über den Bundesratsbeschluss und den Stand der Sondierungsgespräche informiert. Im Sommer 2022 wurden auch die **Aussenpolitischen Kommissionen** über die Entwicklung der Sondierungsgespräche und der innenpolitischen Arbeiten informiert.

Am 18. August 2022 liess das **Büro des Nationalrates** dem Bundesrat ein Schreiben zum Stand der Umsetzung der Aufträge zukommen, die der Nationalrat dem Bundesrat im Bereich der Europapolitik erteilt hatte. Es erinnerte daran, dass der Bundesrat gemäss seinen Jahreszielen 2022 geplant hatte,

¹² Schlussbericht von alt Staatssekretär Mario Gattiker vom Mai 2022 (Klausur des Bundesrates vom 17. Juni 2022; als «vertraulich» klassifiziert).

mit einem Europabericht dem Anliegen mehrerer Postulate nachzukommen. Das Büro des Nationalrates führte darin aus, dass der Erstellung eines solchen Berichts angesichts des Bundesratsbeschlusses vom 23. Februar 2022 zur Stossrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU nichts mehr im Wege stehe. Es forderte den Bundesrat deshalb auf, den Aufträgen des Parlaments rasch Folge zu leisten. In diesem Zusammenhang forderte die Aussenpolitische Kommission des Ständerates den Bundesrat mit Schreiben vom 6. September 2022 auf, zu diesem bundesrätlichen Bericht vor der endgültigen Verabschiedung konsultiert zu werden. Am 8. September 2022 gelangte auch die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates an den Bundesrat. Sie teilte ihm insbesondere mit, dass sie mittels eines einfachen Bundesbeschlusses zum «Europabericht» Stellung zu nehmen wünsche. Die Kommission ersuchte den Bundesrat zudem, zu der Stossrichtung für das im Februar 2022 verabschiedete Verhandlungspaket konsultiert und über die Sondierungsgespräche informiert zu werden. Die **Aussenpolitischen Kommissionen** wurden im Sommer über die Entwicklung der Sondierungsgespräche und der innenpolitischen Arbeiten informiert.

3.3 Stärkung der innenpolitischen Abstützung

Zur **Stärkung der politischen und inhaltlichen Steuerung** der Sondierungsgespräche mit der EU setzte der Bundesrat am 31. August 2022 eine Projektorganisation ein. Diese Organisation umfasste eine Steuerungsgruppe, in der alle Departemente und die Bundeskanzlei (BK) vertreten waren, sowie ein enger gefasstes Gremium, dem das EDA, das EJPD, das WBF und die BK angehörten. Ein beratender Ausschuss (*Sounding Board*) erlaubte ausserdem die Einbindung der Kantone, der Sozialpartner und der Wirtschaft. Diese Gremien wurden vom EDA-Vorsteher und damaligen Bundespräsidenten, Ignazio Cassis, geleitet.

Die **Steuerungsgruppe** kam im September 2022 zu einer konstituierenden Sitzung zusammen. Der **beratende Ausschuss** mit den Kantonen und den Sozialpartnern trat erstmals im Oktober 2022 zusammen und knüpfte an die Zusammenarbeit an, die mit den Arbeiten zu den Regelungsunterschieden begonnen worden war. Dank der regelmässigen Sitzungen dieser beiden Gremien, die parallel zu den Sondierungsgesprächen und den innenpolitischen Arbeiten stattfanden, konnten die betroffenen Akteure innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung auf dem Laufenden gehalten und die Fragen, die sich bei den Sondierungsgesprächen mit der EU stellten, vertieft werden.

Mit Schreiben vom 18. August 2022 forderte das Büro des Nationalrates den Bundesrat auf, einen **Europabericht** zu erstellen, wie dies mehrere Postulate verlangt hatten. In diesem Zusammenhang forderten die Aussenpolitischen Kommissionen im September 2022, zu diesem bundesrätlichen Bericht vor der endgültigen Verabschiedung konsultiert zu werden. Gleichzeitig wurden die **Aussenpolitischen Kommissionen** über die neusten Entwicklungen informiert, unter anderem im Rahmen von ausserordentlichen Informationssitzungen des Bundesrates.

Parallel dazu fand am 7. Oktober 2022 in Rapperswil das **41. Interparlamentarische Treffen** zwischen der EFTA/EU-Delegation der Bundesversammlung und der Delegation des Europäischen Parlaments für die Beziehungen zur Schweiz statt. Bei diesem Treffen wurden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier über den Stand der Sondierungsgespräche informiert. Im Anschluss an die Debatte verabschiedeten die beiden Vorsitzenden der parlamentarischen Delegationen eine gemeinsame Erklärung. Diese Erklärung entsprach weitgehend den von der Europäischen Kommission vertretenen Positionen und stützte sich grösstenteils auf die im Entwurf des institutionellen Abkommens enthaltenen Lösungsansätzen.

Nach seiner Sitzung vom 26. Oktober 2022 informierte der Bundesrat die **Aussenpolitischen Kommissionen** darüber, dass er im Sinne des allgemeinen Informationsbedarfs eine ausserordentliche Informationssitzung zur am 23. Februar 2022 festgelegten Stossrichtung für ein Verhandlungspaket durchführen werde.

3.4 Konkretisierung gemeinsamer Landezonen

Am 23. November 2022 befasste sich der **Bundesrat** erneut mit dem EU-Dossier. Im Zentrum standen die Ergebnisse der bisherigen Sondierungsgespräche mit der Europäischen Kommission. Er nahm Kenntnis von den ermutigenden Fortschritten auf technischer Ebene sowie von den weiterhin bestehenden Divergenzen. Den beiden Gesprächsdelegationen gelang es, ein gemeinsames Verständnis des vom Bundesrat vorgeschlagenen Paketansatzes zu entwickeln. Sie einigten sich in mehreren Bereichen. Auch bei der Personenfreizügigkeit und den staatlichen Beihilfen wurden Fortschritte erzielt, wobei in diesen und anderen Bereichen noch Fragen offenblieben. Deshalb entschied der Bundesrat, die Phase der intensivierten Sondierungen fortzusetzen. Ziel war es, mit der EU schriftlich eine ausreichende gemeinsame Basis zu definieren.

Zudem verabschiedete der Bundesrat am 9. Dezember 2022 den **Entwurf des Berichts «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU»** unter Vorbehalt der Ergebnisse der Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen. Der Bundesrat kommt in diesem Bericht, der parallel zu den laufenden Sondierungsgesprächen mit der EU verfasst wurde, zum Schluss, dass der bilaterale Weg in der Europapolitik weiterhin die beste Lösung ist. Am 16. Januar 2023 beriet die **Aussenpolitische Kommission des Nationalrates** den Entwurf des Berichts «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU» und verlangte zusätzliche Klärungen. Sie empfahl dem Bundesrat einen raschen Abschluss der Sondierungsgespräche. Die **Aussenpolitische Kommission des Ständerates** befasste sich ihrerseits am 9. Januar 2023 und 2. Februar 2023 mit dem Bericht und verlangte ebenfalls zusätzliche Klärungen.

Auf **politischer Ebene** fand in dieser Zeit ein informeller Austausch zwischen Bundespräsident Ignazio Cassis und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, mit dem Ziel statt, die Sondierungsgespräche zu unterstützen. Am 15. März 2023 traf sich Bundesrat Ignazio Cassis mit Vizepräsident Maroš Šefčovič in Bern, um eine Bestandsaufnahme der Sondierungsgespräche vorzunehmen und dem laufenden Austausch einen positiven Impuls zu verleihen. Sie würdigten die von den Delegationen in den Sondierungsgesprächen geleistete Arbeit und hielten fest, dass in den letzten Monaten in mehreren Bereichen eine Annäherung stattgefunden hatte. Dennoch kamen sie zum Schluss, dass es trotz der Fortschritte noch eine Reihe von offenen Fragen gab, die eine Fortsetzung der Sondierungsgespräche erforderten.

In dieser Zeit traf sich die **Steuerungsgruppe** mehrmals, um die Umsetzung der Beschlüsse des Bundesrates sicherzustellen und eine Standortbestimmung der innen- und aussenpolitischen Arbeiten vorzunehmen. Der **beratende Ausschuss** wurde regelmässig über den Verlauf der Sondierungsgespräche informiert.

Auch die Gespräche zwischen **Bund und Kantonen** wurden anlässlich zweier Europadialoge Bund–Kantone im Dezember 2022 (60.) und Februar 2023 (61.) fortgesetzt. Darüber hinaus finalisierte die technische Arbeitsgruppe Bund und Kantone am 8. Februar 2023 ihr Weissbuch über die Regulierung und Überwachung staatlicher Beihilfen in der Schweiz. An ihrer Plenarversammlung vom 24. März 2023 erklärten sich die Kantonsregierungen bereit, den Bundesrat in seinem Vorgehen zu unterstützen, und stimmten grundsätzlich Folgendem zu: (i) dynamische Rechtsübernahme für alle bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen; (ii) Streitbeilegungsmechanismus, bei dem der EuGH eine Rolle spielt; (iii) Übernahme der EU-Beihilferegeln in die relevanten Binnenmarktabkommen; (iv) Schaffung eines nationalen Überwachungsverfahrens für staatliche Beihilfen.

Schliesslich wurden die **Aussenpolitischen Kommissionen** der eidgenössischen Räte über den Stand der Sondierungsgespräche und der innenpolitischen Arbeiten informiert.

3.5 Auftrag zur Erarbeitung der Eckwerte

Der **Bundesrat** nahm an seiner Sondersitzung vom 29. März 2023 Kenntnis vom Stand der Sondierungsgespräche mit der EU und von den innenpolitischen Arbeiten der verschiedenen Departemente im Bereich der Personenfreizügigkeit, der staatlichen Beihilfen und der Streitbelegung. Zudem nahm er eine eingehende innen- und aussenpolitische Beurteilung vor. Nach 8 Sondierungsrunden und 19 technischen Gesprächen stellte der Bundesrat fest, dass es in den Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU auf technischer, diplomatischer und politischer Ebene eine positive Dynamik gibt. Er begrüßte die einstimmige Stellungnahme der Kantone vom 24. März 2023 zur Europapolitik und zeigte sich zufrieden über den mit ihnen geführten Dialog, der es erlaubte, Lösungsansätze für die staatlichen Beihilfen und die Personenfreizügigkeit zu definieren. Er beauftragte die Bundesverwaltung, bis im Juni die Eckwerte eines Verhandlungsmandats zu erarbeiten. Gleichzeitig wurde das EDA beauftragt, im Rahmen der Sondierungsgespräche die gemeinsame schriftliche Basis für zukünftige Verhandlungen zu konsolidieren. Ausserdem forderte der Bundesrat die zuständigen Departemente auf, die noch offenen Fragen in den Bereichen Strom, Landverkehr und Gesundheit zu klären. Nachdem er Kenntnis vom Bericht des SECO über die Gespräche mit den Sozialpartnern und den Kantonen im Hinblick auf eine mögliche gemeinsame Verständnisgrundlage mit der EU in Bezug auf den Lohnschutz genommen hatte, beauftragte er schliesslich das WBF, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Sozialpartnern Vorschläge zu erarbeiten, die geeignet sind, das aktuelle Schutzniveau auf dem Schweizer Arbeitsmarkt mit ergänzenden Massnahmen abzusichern.

Bundesrat Ignazio Cassis informierte Vizepräsident Maroš Šefčovič am 30. März 2023 über den Entscheid des Bundesrates. Die beiden kamen überein, ihren Austausch parallel zu den in den folgenden Wochen intensivierten Sondierungsgesprächen auf diplomatischer und technischer Ebene weiterzuführen.

Schliesslich wurden die **Aussenpolitischen Kommissionen** der eidgenössischen Räte über den Stand der Sondierungsgespräche und der internen Aufträge informiert. Auch der **beratende Ausschuss** wurde über den Stand der Arbeiten informiert.

3.6 Standortbestimmung innenpolitische Gespräche

Am 17. Mai 2023 befasste sich der **Bundesrat** mit den Aufträgen, die er den betroffenen Departementen am 29. März 2023 zu verschiedenen Punkten des Pakets erteilt hatte. Dabei wurden die intern vertieft geprüften Themen eingehend diskutiert, insbesondere die Bereiche Landverkehr (einschliesslich staatliche Beihilfen), Strom, Gesundheit, Unionsbürgerrichtlinie und Entsendung von Arbeitnehmenden. Bei den beiden letzten Themen hinsichtlich Personenfreizügigkeit wurde der Bundesrat über den Stand der innenpolitischen Arbeiten mit den Kantonen und – im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmenden – mit den Sozialpartnern informiert. Dies erlaubte es dem Bundesrat, Bilanz zu ziehen und weitere Abklärungen in Auftrag zu geben.

Am 9. Juni 2023 verabschiedete der Bundesrat zudem den **Bericht «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU»** definitiv und übermittelte ihn an die Bundesversammlung. Der Bericht enthält eine Auslegeordnung zu den bestehenden bilateralen Beziehungen mit der EU, eine Standortbestimmung und einen Ausblick. Gleichzeitig wurden die Sondierungsgespräche im Hinblick auf eine mögliche Verständnisgrundlage für allfällige Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU weitergeführt.

Die **Sondierungsgespräche** auf diplomatischer und technischer Ebene wurden ebenfalls fortgesetzt, um die gemeinsame schriftliche Verständnisgrundlage für künftige Verhandlungen zu konsolidieren. Parallel dazu kam die **Steuerungsgruppe** regelmässig zusammen, um sich über den Stand der Arbeiten an dieser gemeinsamen Basis zu informieren und weitere Abklärungen in Auftrag zu geben. Der **beratende Ausschuss** wurde ebenfalls über die Gespräche und den Stand der innenpolitischen Arbeiten informiert.

3.7 Verabschiedung Eckwerte für ein Verhandlungsmandat

Der **Bundesrat** hat am 21. Juni 2023 die Eckwerte für ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Sie bilden die Leitlinien für mögliche zukünftige Verhandlungen und die Grundlage für die Ausarbeitung eines Mandatsentwurfs. Sie definieren insbesondere die allgemeinen Ziele und die Bereiche, die das Mandat abdecken soll, sowie die spezifischen Ziele für jeden Bereich.

Die zahlreichen Sondierungsgespräche, die in den letzten zwölf Monaten auf politischer, diplomatischer und technischer Ebene geführt wurden, zeigen, dass der vom Bundesrat definierte Paketansatz möglich ist. So konnten auf technischer Ebene in mehreren Bereichen **konkrete Fortschritte** erreicht werden. Verschiedene Punkten sind jedoch noch offen, insbesondere die Frage, wie die neuen Abkommen konkret in das Verhandlungspaket integriert werden sollen. Die vom Bundesrat verabschiedeten Eckwerte bieten eine Grundlage für die Regelung der noch offenen Punkte.

Der Bundesrat hat auch mehrere **Aufträge** an die **jeweils zuständigen Departemente erteilt**:

- Das EDA wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem EJPD die Gespräche mit der EU fortzuführen, um eine gemeinsame Grundlage für mögliche Verhandlungen zu konsolidieren. Zusammen mit dem WBF und dem EJPD erhielt es zudem den Auftrag, die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für einen regelmässigen Solidaritätsbeitrag der Schweiz an die EU an die Hand zu nehmen.
- Das UVEK wurde beauftragt, zusammen mit dem WBF und dem EDA technische Gespräche mit der EU aufzunehmen, um die Verhandlungen im Strombereich fortzusetzen.
- Das EDI wurde gemeinsam mit dem WBF mit der Aufnahme technischer Gespräche mit der EU in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Gesundheit beauftragt.
- Das WBF wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem EDA auf technischer Ebene mit den Sozialpartnern und den Kantonen innenpolitische Massnahmen zu prüfen, mit denen das aktuelle Lohnschutzniveau in der Schweiz gewährleistet werden kann.
- Das EJPD wurde zusammen mit dem EDA und dem WBF mit der Klärung der noch offenen Fragen im Migrationsbereich beauftragt.

Der Bundesrat entschied, die Ergebnisse dieser Arbeiten im Herbst erneut zu prüfen und auf dieser Grundlage noch vor Ende Jahr ein Mandatsentwurf zu erarbeiten.

Auf **politischer Ebene** traf Bundesrat Ignazio Cassis am 18. Juli 2023 in Brüssel den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Maroš Šefčovič, um Bilanz zu ziehen über die Sondierungsgespräche zwischen der Schweiz und der EU und den Zeitplan für die kommenden Monate festzulegen. Beide Seiten nahmen zur Kenntnis, dass die Gespräche zwischen den Delegationen der Schweiz und der EU auf technischer und diplomatischer Ebene Fortschritte gebracht haben, dass jedoch noch nicht alle offenen Fragen geklärt werden konnten. Bundesrat Ignazio Cassis und Vizepräsident Maroš Šefčovič unterstrichen ihre Bereitschaft, den laufenden Prozess weiterhin mit positiven Impulsen zu unterstützen. Sie vereinbarten, weiterhin regelmässig im Austausch zu bleiben.

Die **Steuerungsgruppe** und der **beratende Ausschuss** wurden über den Bundesratsentscheid zu den Eckwerten für ein mögliches Verhandlungsmandat informiert. Die **Aussenpolitischen Kommissionen** der eidgenössischen Räte wurden ebenfalls über den Verlauf der Sondierungsgespräche und die innenpolitischen Arbeiten zur Ausarbeitung der Eckwerte für ein Mandatsentwurf in Kenntnis gesetzt.

Ende Oktober 2023 wurden die **Sondierungsgespräche** abgeschlossen, nachdem die Delegationen der Schweiz und der Europäischen Kommission schriftlich Bereiche der gemeinsamen Verständigung festhalten konnten. Diesen Gesprächen vorausgegangen waren ein regelmässiger politischer Austausch, 11 Gesprächsrunden auf diplomatischer Ebene, 46 Gespräche auf technischer Ebene sowie,

Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen

auf innenpolitischer Ebene, 30 Treffen des beratenden Ausschusses und 12 Sitzungen der Steuerungsgruppe.

3.8 Auftrag zur Erarbeitung eines Verhandlungsmandats

An seiner Sitzung vom 8. November 2023 prüfte der **Bundesrat** vertieft die Ergebnisse der internen Arbeiten und jene der Sondierungsgespräche mit der EU, einschliesslich das daraus hervorgegangene «*common understanding*». Er beauftragte das EDA, in Zusammenarbeit mit dem EDI, dem EJPD, dem EFD, dem WBF und dem UVEK auf der Grundlage der am 21. Juni 2023 festgelegten Eckwerte und im Einklang mit den Ergebnissen der Gespräche mit der EU («*common understanding*») einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat zu verfassen und ihm diesen mit dem vorliegenden Bericht bis Ende 2023 vorzulegen. Er beschloss zudem, der Europäischen Kommission seinen Entscheid brieflich zu bestätigen (siehe Anhang). Des Weiteren entschied er sich für eine Reihe von weiteren Aufträgen, namentlich:

- Das WBF wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem EJPD die technischen Gespräche mit den Sozialpartnern und den Kantonen über innenpolitische Massnahmen zur Gewährleistung des aktuellen Lohnschutzniveaus in der Schweiz fortzusetzen.
- Das UVEK wurde beauftragt, gemeinsam mit dem WBF und dem EDA Gespräche mit der Elektrizitätsbranche, den Kantonen und den Sozialpartnern über die innenpolitischen Massnahmen zur Umsetzung eines Stromabkommens zu führen.
- Das UVEK wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem EDA die Gespräche mit den Sozialpartnern und der SBB im Bereich des Landverkehrs fortzusetzen, namentlich in Bezug auf den internationalen Schienenpersonenverkehr und die staatlichen Beihilfen.

4 Ergebnisse und weiteres Vorgehen

4.1 Interessenspolitische Ausgangslage

In seinem Bericht betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vom 26. Mai 2021 legte der Bundesrat seine Gründe für die Nichtunterzeichnung des institutionellen Abkommens dar. Diese lagen weitgehend in der unzureichenden Sicherung des Lohnschutzes sowie einer fehlenden Lösung im Zusammenhang mit der Unionsbürgerrichtlinie und den staatlichen Beihilfen. Die in Kapitel 3 dargelegten Folgearbeiten, mehrheitlich in Form von aussen- wie innenpolitischen Gesprächen, konzentrierten sich in erster Linie auf die Überwindung dieser **Problempunkte aus dem alten institutionellen Abkommen**. Gleichzeitig fand der **umfassende Paketansatz** des Bundesrates Abbildung in den Gesprächen, indem das breit definierte Interessenfeld Schritt für Schritt abgesteckt wurde:

- Auf aussenpolitischer Ebene wurde das «*common understanding*» seit November 2022 dank der intensiven Arbeit in den technischen Gesprächen – unter Ko-Federführung des EDA und der jeweils zuständigen Fachämter – erarbeitet. Nebst der Skizzierung von Landezonen beziehungsweise Lösungsansätzen in den Bereichen institutionelle Fragen, Personenfreizügigkeit und staatliche Beihilfen wurde es um wichtige Elemente der offensiven Interessen der Schweiz und der Weiterentwicklung des bilateralen Weges (neue Abkommen Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie Programmbeteiligungen) erweitert.
- Seit den Arbeiten rund um die Prüfaufträge im Zusammenhang mit der Beurteilung von Regelungsunterschieden zwischen dem schweizerischen Recht und demjenigen der EU («Berichte Gattiker»),

das heisst ab Sommer 2021, erfolgte die **Einbindung der innenpolitischen Akteure** systematisch. In einem ersten Schritt lag der Fokus der innenpolitischen Gespräche auf den früheren «Stolpersteinen» des institutionellen Abkommens. Im Bereich Personenfreizügigkeit führte das WBF mit den Sozialpartnern und Kantonsvertretern (KdK, VDK) zum Lohnschutz intensive Gespräche. Das EJPD pflegte seinerseits mit Kantonsvertretern (KdK, VDK, SODK, Migrationsbehörden) zur Zuwanderung und zur Unionsbürgerrichtlinie einen technischen Dialog. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Beziehungen führten das UVEK mit der SBB bezüglich Landverkehr und das EDI mit diversen Akteuren bezüglich Gesundheitsabkommen (insbesondere Frage der Patientenmobilität) einen Austausch. Die Einbindung dieser Akteure in einem frühen Stadium des neuen «europapolitischen Anlaufs» war dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen. Sie wurde mit der Schaffung der Projektorganisation (August 2022) grösstenteils institutionalisiert.

Der **Bundesrat** hat sich seit Mai 2021 regelmässig mit den europapolitischen Interessen der Schweiz und den Zielen in den verschiedenen Bereichen des Paketansatzes auseinandergesetzt. Die Interessen und Ziele wurden Schritt für Schritt präzisiert und flossen unter anderem in den Bericht «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU» ein. Mit der Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte im Januar/Februar 2023 wurden die im Bericht definierten Leitlinien auf eine breitere Grundlage gestellt.

4.2 Ergebnisse der innenpolitischen Gespräche

Der Bundesrat setzte in seinen europapolitischen Aussprachen mit Blick auf die innenpolitischen Abklärungen gezielte Schwerpunkte. Dies äusserte sich durch die Wahl der Prüf- und Folgeaufträge, welche durch die jeweilig federführenden Departemente in Abstimmung mit den betroffenen innenpolitischen Akteuren erfüllt wurden. Die Resultate präsentieren sich wie folgt:

- **Lohnschutz:** Anlässlich verschiedener Gesprächsrunden konnten sich die Sozialpartner und die Kantone in einem ersten Schritt auf die Durchführung einer Risikoeinschätzung in Bezug auf eine dynamische Rechtsübernahme und die Anwendung der übrigen institutionellen Elemente im Bereich des Lohnschutzes einigen. Im Nachgang zum entsprechenden bundesrätlichen Auftrag an das WBF erarbeitete das SECO in mehreren Gesprächsrunden mit den Sozialpartnern und den Kantonen ergänzende Massnahmen zur inländischen Absicherung des aktuellen Schutzniveaus auf dem Arbeitsmarkt. Diese Massnahmen wurden dem Bundesrat am 8. November 2023 zur Kenntnis gebracht. Die technischen Gespräche über die innenpolitischen Massnahmen in Bezug auf den Lohnschutz der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz werden mit den Sozialpartnern und den Kantonen fortgesetzt.
- **Zuwanderung:** Im Auftrag des Bundesrates führte das EJPD im Rahmen einer technischen Arbeitsgruppe einen regelmässigen Dialog mit den Kantonen. Diese Gespräche zielten darauf ab, die Kantone auf fachlicher Ebene einzubeziehen und ihre Rückmeldungen aus der Vollzugspraxis zu berücksichtigen. Der Dialog mit den Kantonen hat dazu beigetragen, für die Zuwanderungsfragen Lösungsansätze zu definieren, die zu einem gemeinsamen Verständnis mit der EU geführt haben.
- **Strom:** Im Auftrag des Bundesrates prüfte das UVEK im Mai/Juni 2023 im Rahmen von departementsinternen Abklärungen insbesondere die Vereinbarkeit der Winterreserve (Wasserkraftreserve und Reservekraftwerke) mit EU-Recht. Grundsätzlich wird die Winterreserve nur in Extremsituationen (ausserhalb des Marktes) eingesetzt, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Eine Diskussion bezüglich Vereinbarkeit der Reserven mit EU-Recht muss in den Stromverhandlungen geführt werden. Der Bundesrat hat am 8. November 2023 das UVEK, in Zusammenarbeit mit EDA und WBF, zudem beauftragt, Gespräche mit der Strombranche, den Kantonen und den Sozialpartnern bezüglich innenpolitischer Massnahmen zur Umsetzung eines Stromabkommens aufzunehmen.

- **Landverkehr:** Hinsichtlich einer allfälligen Übernahme von staatlichen Beihilferegeln im Landverkehr sowie auch der Marktöffnung im internationalen Schienenpersonenverkehr wurden im Juni und Oktober 2023 unter Federführung des WBF Gesprächsrunden mit Gewerkschaften und der SBB geführt. Die Gewerkschaften zeigten sich kritisch, da sie eine Schwächung des öffentlichen Verkehrs und Lohndruck im internationalen Verkehr befürchteten. Parallel dazu hat der Bundesrat im März 2023 dem UVEK den Auftrag erteilt, die Auswirkungen einer allfälligen Übernahme von staatlichen Beihilferegeln insbesondere auf die SBB und den öffentlichen Verkehr zu prüfen. Dabei muss festgehalten werden, dass der ausschliesslich nationale Verkehr (Service public) vollständig von der Beihilfethematik ausgenommen ist. Weiter können potentielle Risiken für die SBB minimiert werden, indem die internationalen Tätigkeiten der SBB organisatorisch und rechnerisch besser vom nationalen Geschäft abgrenzt werden. Die Gespräche mit den Gewerkschaften und mit der SBB werden verstärkt weitergeführt.
- **Staatliche Beihilfen:** Im Februar 2022 begann eine technische Arbeitsgruppe mit Fachexperten des Bundes und der Kantone im Auftrag des SECO und der KdK ihre Arbeiten. Inhalt der Diskussionen waren die möglichen konzeptionellen Eckpunkte und die Evaluierung der Auswirkungen einer möglichen Beihilfeüberwachung in der Schweiz. Die Fachexperten erarbeiteten gemeinsam Lösungsansätze, die den Interessen der Kantone gerecht werden und sich im Rahmen der Bundesverfassung umsetzen liessen. Die Schlussfolgerungen dieser Arbeitsgruppe wurden am 17. Mai 2023 auch den Aussenpolitischen Kommissionen zur Kenntnis gebracht und am 7. Juli 2023 auf der Website des SECO veröffentlicht.

Weitere Gespräche fanden zur Frage des Geltungsbereichs des Gesundheitsabkommens statt.

4.3 Ergebnisse der exploratorischen Gespräche

In 11 Sondierungsrunden und 46 Gesprächen auf technischer Ebene wurden für sämtliche Paketbestandteile, die in den Verhandlungen geregelt werden müssen, mögliche Landezonen oder Lösungsansätze umrissen. Die Ergebnisse dieses Prozesses sind im «*common understanding*» festgehalten. Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Dokument der Delegationsleitenden der Schweiz und der EU auf **diplomatisch-technischer Ebene, das als solches nicht rechtsverbindlich ist**. Dieser nicht rechtsverbindliche Charakter spiegelt sich insbesondere in der verwendeten Sprache wider (z. B. durch die Verwendung der Konditionalform «*should*» anstelle des bei verbindlichen internationalen Abkommen üblichen «*shall*» oder «*will*»). Ziel dieses Dokuments ist die Schaffung einer **Verhandlungsgrundlage**, indem das Risiko eines Scheiterns verringert wird. Es stellt nicht das Ergebnis von Verhandlungen dar, sondern bringt lediglich die Schlussfolgerungen aus dem Sondierungsprozess zum Ausdruck. Die wichtigsten Ergebnisse dieses Prozesses sind:

- **Paketansatz:** Die Schweiz und die EU teilen das Ziel, ein breites Paket auszuhandeln, das folgende Elemente beinhaltet: **(i)** neue Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit; **(ii)** die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen; **(iii)** die Lancierung eines hochrangigen Dialogs; **(iv)** die Wiederaufnahme des Finanzdialogs; **(v)** institutionelle Elemente, die in den bestehenden und künftigen Binnenmarktverträgen verankert werden sollen; **(vi)** Regeln über staatliche Beihilfen, die in das Luft- und das Landverkehrsabkommen sowie in zukünftige Stromabkommen aufgenommen werden sollen und **(vii)** den Schweizer Beitrag.
- **Strom:** Die Schweiz und die EU bekennen sich zur Wiederaufnahme der Verhandlungen zu einem Stromabkommen auf Basis des Verhandlungsstands von 2018. Die Schweiz soll Teil des EU-Strombinnenmarkts werden. Der Geltungsbereich des Abkommens soll auf strommarktrelevante Fragen begrenzt bleiben. Für die Schweiz zentrale Elemente, **(i)** insbesondere das Wahlmodell für Haushalte und KMUs bei einer Strommarktöffnung, **(ii)** die Möglichkeit nationaler Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit und **(iii)** der Netzstabilität sowie **(iv)** die Möglichkeit der

Teilnahme der Schweiz in den relevanten EU-Gremien, sind im «*common understanding*» abgebildet. Da es sich um ein Binnenmarktabkommen handelt, werden die institutionellen Elemente auch im Stromabkommen gelten. Eventuell nötige Ausnahmen vom EU-Recht im Bereich der staatlichen Beihilfen (z. B. Wasserkraftreserve und Reservekraftwerke, Rettungsschirm für systemkritische Stromunternehmen usw.) sind im «*common understanding*» nicht verbindlich festgehalten, weil die EU dies aufgrund des begrenzten Rahmens der Sondierungsgespräche (keine Vorverhandlungen) ablehnte, werden aber auch nicht ausgeschlossen. Diese Fragen werden in den Verhandlungen zu vertiefen sein.

- **Lebensmittelsicherheit:** Das Landwirtschaftsabkommen soll auf die gesamte Lebensmittelkette ausgeweitet werden. Damit würde ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum Schweiz–EU geschaffen. Ziel ist, den Konsumentenschutz und den gegenseitigen Marktzugang zu stärken. Dabei werden bestehende Ausnahmen im Agrarbereich erhalten bleiben. Es besteht zudem die Möglichkeit zur Verhandlung von Ausnahmen in wichtigen Bereichen, um eine Aufweichung der Schweizer Standards zu vermeiden (u. a. Tierschutz, neue Technologien in der Lebensmittelproduktion inkl. genetisch veränderte Organismen). Es ist explizit keine Harmonisierung der Agrarpolitiken vorgesehen. Da es sich beim Landwirtschaftsabkommen um ein Binnenmarktabkommen handelt, werden die institutionellen Elemente auch hier Anwendung finden.
- **Gesundheit:** Die Schweiz und die EU bekennen sich zum Ziel, ihre Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheit zu stärken. Der Geltungsbereich des Gesundheitsabkommens soll auf die Gesundheitssicherheit eingegrenzt werden. Die Schweiz soll sich damit unter anderem an den Mechanismen zur Bewältigung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren und am EU-Gesundheitsprogramm beteiligen können. Andere Themen wie Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, Tabak und Arzneimittel bleiben ausgeklammert. Aufgrund des von der Schweiz gewünschten Anwendungsbereichs des Abkommens, das heisst der Teilnahme der Schweiz an den Krisenmechanismen, sollen die institutionellen Lösungen in diesem Abkommen analog angewendet werden. Zudem soll die Möglichkeit bestehen, das Abkommen in Zukunft auf weitere Bereiche der EU-Gesundheitspolitik auszudehnen.
- **Programme:** Die Schweiz und die EU bekennen sich zum Ziel einer systematischeren Beteiligung der Schweiz an künftigen EU-Programmen, insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, Bildung, Ausbildung, Jugend, Sport und Kultur. Gespräche im Hinblick auf die Assoziierung an die aktuell laufenden Programme, unter anderem die Forschungs- und Innovationsprogramme, Digital Europe und Erasmus+, als Teil des Pakets haben unmittelbar nach Abschluss der exploratorischen Gespräche begonnen. Ebenso wurden das Kooperationsabkommen Galileo/EGNOS und die Aufnahme von Gesprächen zu einer Teilnahme an Copernicus deblockiert. Eine Übergangslösung im Bereich Forschung und Innovation soll einen provisorischen Zugang von Schweizer Akteuren zu den Ausschreibungen des Europäischen Forschungsrats für das Programmjahr 2024 (*ERC grants*) ab Beginn der Verhandlungen sicherstellen. Diese Übergangslösung soll für das Programmjahr 2025 für sämtliche Ausschreibungen von Horizon Europe (inkl. Euratom-Programm) verlängert werden, sobald das Assoziierungsabkommen an die EU-Programme parapiert ist.
- **Finanzregulierungsdialog:** Die Schweiz und die EU können den Regulatorischen Dialog im Finanzbereich per sofort wiederaufnehmen. Dabei werden auch die grenzüberschreitenden Tätigkeiten thematisiert.
- **Hochrangiger Dialog:** Sobald das Paket geschnürt ist, soll ein regelmässiger, hochrangiger (ministerieller) politischer Dialog aufgenommen werden. Das Format des hochrangigen Dialogs soll eine Koordination der gesamten bilateralen Beziehungen ermöglichen. Die Befugnisse der gemischten sektoriellen Ausschüsse bleiben erhalten. Der Dialog mit der EU über Aussen- und Sicherheitspolitik (Hoher Vertreter) wird davon nicht berührt.

- **Institutionelle Elemente:** Die institutionellen Elemente sollen direkt in den bestehenden und zukünftigen Binnenmarktabkommen verankert werden. Dies bedeutet, dass anstelle des bisherigen horizontalen Ansatzes ein sektorieller Ansatz verfolgt wird. Der Geltungsbereich der Abkommen wird durch die institutionellen Elemente nicht berührt.

Die Rechtsauslegung und die Überwachung sollen nach dem Zwei-Pfeiler-Modell erfolgen. Das heisst, die Behörden der Schweiz und der EU werden die Auslegung und die Überwachung der Umsetzung der Abkommen auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet einheitlich handhaben. Das Bundesgericht wird weiterhin für die Auslegung des Schweizer Rechts verantwortlich sein, und der EuGH wird weiterhin für die Auslegung des EU-Rechts einschliesslich der Bestimmungen der Abkommen, die unionsrechtliche Begriffe beinhalten, verantwortlich sein.

Der Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme soll sicherstellen, dass **(i)** die Schweiz bei der Erarbeitung der für sie relevanten EU-Rechtsentwicklungen miteinbezogen wird (*decision shaping*), **(ii)** die verfassungsmässigen Verfahren der Schweiz eingehalten werden und **(iii)** es keine Übernahme von Weiterentwicklungen des EU-Rechts gibt, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen. Die Streitschlichtung soll – wie bisher – hauptsächlich in den gemischten Ausschüssen stattfinden. Kann im gemischten Ausschuss keine politische Einigung erzielt werden, würde der Streitfall einem paritätischen und unabhängigen Schiedsgericht vorgelegt. Das Schiedsgericht würde den EuGH nur dann mit einer Auslegungsfrage zu EU-Recht anrufen, wenn deren Klärung für die Beilegung der Streitigkeit notwendig und relevant ist. Der konkrete Streitfall würde jedoch immer vom Schiedsgericht – und nicht vom EuGH – entschieden.

Ausgleichsmassnahmen sollen ergriffen werden können, falls das Schiedsgericht einen Verstoß gegen ein Abkommen feststellt und die Entscheidung des Schiedsgerichts nicht umgesetzt wird. Solche Massnahmen müssten verhältnismässig und auf die Binnenmarktabkommen beschränkt sein. Die Frage der Verhältnismässigkeit könnte einem unabhängigen und paritätisch besetzten Schiedsgericht vorgelegt werden, das die endgültige Entscheidung trifft.

- **Personenfreizügigkeit – Migration:** Die Unionsbürgerrichtlinie soll unter Berücksichtigung von Schweizer Besonderheiten übernommen werden, wobei die Zuwanderung aus EU-Ländern wie bisher auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet bleiben soll. Ein längerer Aufenthalt in der Schweiz soll wie unter den Bilateralen I grundsätzlich eine Erwerbstätigkeit oder genügend Eigenmittel voraussetzen. Im Bereich der Sozialhilfe soll das neu vorgesehene Daueraufenthaltsrecht, das die Unionsbürgerrichtlinie für EU-Staatsangehörige nach fünfjährigem Aufenthalt vorsieht, nur Erwerbstätigen und deren Familienmitgliedern offenstehen. EU-Bürgerinnen und -Bürgern ohne Daueraufenthaltsrecht, die nach einem Stellenverlust in die Sozialhilfe fallen, soll zudem beim Fehlen ernsthafter Bemühungen, eine Arbeit zu finden, grundsätzlich das Aufenthaltsrecht entzogen werden können. Eine Meldepflicht für erwerbstätige Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter soll Schweizer Arbeitskontrollen weiterhin ermöglichen. Und die geltenden Regelungen für den strafrechtlichen Landesverweis in der Schweiz sollen im Wesentlichen unverändert bleiben. In Bezug auf biometrische Identitätskarten sollen Schweizer Bürgerinnen und Bürger selbst entscheiden können, ob sie eine solche beantragen wollen oder nicht. Nichtbiometrische Identitätskarten verlören jedoch spätestens nach elf Jahren ihre Gültigkeit für Reisen in die EU. Die Verwendung nichtbiometrischer Identitätskarten bliebe im Inland weiterhin möglich.
- **Personenfreizügigkeit – Lohnschutz:** Im Bereich des Lohnschutzes ist die EU bereit, der Schweiz im Falle der Übernahme des relevanten EU-Rechts ein dreistufiges Absicherungsdispositiv zuzugestehen. Dieses beinhaltet erstens die Absicherung zweier Prinzipien («gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie duales Vollzugssystem der Schweiz). Weiter würden drei Ausnahmen zugestanden: **(i)** eine maximal viertägige Voranmeldepflicht inklusive autonomer Festlegung der Kontrolldichte auf der Basis einer verhältnismässigen, nichtdiskriminierenden und objektiven

Risikoanalyse, **(ii)** eine Kautionspflicht im Wiederholungsfall mit verhältnismässigen Sanktionen inklusive Dienstleistungssperre und **(iii)** eine Dokumentationspflicht für selbständige Dienstleistungserbringer. Eine von der Schweiz geforderte vierte Ausnahme betreffend die Spesenregelung wies die EU klar zurück. Hingegen ist die EU bereit, eine *non regression*-Klausel zu gewähren, damit die Schweiz künftige Entwicklungen im EU-Recht nicht übernehmen muss, welche das Schutzniveau der entsandten Arbeitnehmenden deutlich schwächen würden.

- **Niederlassungsbewilligungen:** Für alle EU-Staatsangehörigen soll eine Mindestdauer von fünf (anstatt wie bisher bei einigen EU-Mitgliedstaaten zehn) Jahren zur Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gelten, wobei die heutigen Integrationskriterien weiterhin zur Anwendung gelangen würden. Für EU-Staatsangehörige in der Schweiz würde damit dieselbe Mindestdauer gelten wie für Schweizerinnen und Schweizer in der EU heute.
- **Landverkehr:** Die institutionellen Elemente und die Regelungen über die staatlichen Beihilfen sollen auch in dieses Abkommen integriert werden, da es sich um ein Binnenmarktabkommen handelt. Dabei würden die bestehenden Ausnahmen im Landverkehrsabkommen und die Errungenschaften des schweizerischen öffentlichen Verkehrs (Tarifintegration, Taktfahrplan) abgesichert. Weiter soll der rein nationale Verkehr (Service public) und das Recht, Vorgaben zu Sozialstandards zu machen, nicht eingeschränkt werden.
- **Andere Binnenmarktabkommen (Luftverkehr, Landwirtschaft, MRA):** Auf die übrigen Binnenmarktabkommen wird im «*common understanding*» nicht näher eingegangen. Die institutionellen Elemente sollen in diesen Abkommen Anwendung finden. Bestehende Ausnahmen sollen erhalten bleiben. Die Regeln über staatliche Beihilfen sollen nur für das Luftverkehrsabkommen gelten, nicht aber für die Abkommen zur Landwirtschaft und zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Der Einbezug von institutionellen Bestimmungen in die Binnenmarktabkommen soll eine regelmässige und rasche Aktualisierung und damit das gute Funktionieren dieser Abkommen sicherstellen, was im Interesse der Rechtssicherheit für die Schweizer Unternehmen liegt.
- **Staatliche Beihilfen:** In das Luft- und das Landverkehrsabkommen sollen Regeln über staatliche Beihilfen Eingang finden. Diese Regeln sollen mit den erforderlichen Anpassungen auch für künftige bilaterale Binnenmarktabkommen, zum Beispiel im Strombereich, gelten (aber nicht für die Abkommen zur Lebensmittelsicherheit oder zur Gesundheit). Bestehende staatliche Beihilfen und andere Punkte, wie die Finanzhilfen der EU und die Schaffung eines Forums zur Erörterung der weiteren Entwicklungen, welche die wesentlichen Interessen der Schweiz betreffen könnten, werden in den Verhandlungen diskutiert. Die Schweiz würde sich verpflichten, in den betreffenden Bereichen materielle Regeln anzuwenden, die gleichwertig sind mit den entsprechenden EU-Vorschriften. Für die Überwachung wäre die Schweiz selbständig verantwortlich (Zwei-Pfeiler-Modell). Das Überwachungsverfahren müsste gleichwertig sein mit dem der EU und den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Schweiz entsprechen.
- **Beitrag:** Es soll die Grundlage für einen regelmässigen, einvernehmlich festgelegten und fairen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten geschaffen werden. Die Reaktion auf wichtige gemeinsame Herausforderungen, beispielsweise die Migration, soll dabei auch berücksichtigt werden. Dieser rechtsverbindliche Mechanismus soll für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU bereit sein, sprich ab 2028/29. Zudem soll der erste Beitrag unter dem Mechanismus zusätzlich aufgestockt werden. Die Aufstockung soll dabei das Ausmass der Partnerschaft und der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU zwischen Ende 2024 und dem Start des neuen Mechanismus angemessen widerspiegeln.
- **Informationssysteme:** Die Schweiz soll sich an den künftigen relevanten Entwicklungs- und Unterhaltskosten der Informationssysteme beteiligen, zu denen sie Zugriff hat.

- **Freihandelsabkommen:** Das Freihandelsabkommen Schweiz–EU ist nicht Teil des Pakets. Die EU wollte das Abkommen ursprünglich modernisieren oder wenigstens dessen Modernisierungspotenzial prüfen (*scoping*). Weder das Freihandelsabkommen selber noch das *scoping* werden im «*common understanding*» erwähnt.
- **Übergangsregelungen (*modus vivendi*):** Die Schweiz und die EU anerkennen den Abschluss der Sondierungsgespräche als einen wichtigen Moment in ihren bilateralen Beziehungen. Sie sind der Meinung, dass die Bandbreite ihrer bilateralen Zusammenarbeit nun erweitert werden soll – und zwar sofort.

Sie sind übereingekommen, dass zumindest Folgendes gelten wird, sofern es Fortschritte bei den Verhandlungen gibt: **(i)** Die Arbeiten – einschliesslich die Sondierungsgespräche – im Hinblick auf die Assoziation an EU-Programme werden unverzüglich aufgenommen, und es wird eine Übergangsregelung für den vorläufigen Zugang zu spezifischen Programmen ab Beginn der Verhandlungen getroffen; **(ii)** es können erforderliche Massnahmen zur Gewährleistung der operativen Sicherheit im Strombereich getroffen werden, einschliesslich eines teilweisen Zugangs zu bestimmten Organisationen; **(iii)** bei Bedarf können *ad hoc* gegenseitige technische Vereinbarungen für den Fall schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen getroffen werden; **(iv)** die Übergangslösung mit der Europäischen Eisenbahngesellschaft wird jährlich verlängert und **(v)** der Finanzdialog wird wieder aufgenommen.

Was den Zeitpunkt der Aktualisierung der bestehenden Binnenmarktverträge betrifft, machte die EU im Rahmen des Sondierungsprozesses keine konkrete Zusage. Eine solche Aktualisierung ist jedoch zu gegebener Zeit nicht ausgeschlossen. Wie oben erwähnt, wird der Betrag, um den der erste Beitrag zusätzlich aufgestockt wird, auf jeden Fall vom Ausmass der Partnerschaft und der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Pakets abhängen, also insbesondere vom Ausmass des Marktzugangs.

Die Delegationen der Sondierungsgespräche verfolgen gleichermassen das Ziel, die Verhandlungen über das Paket im Jahr 2024 abzuschliessen.

4.4 Entwurf für ein Verhandlungsmandat und weiteres Vorgehen

Der Bundesrat kam am 8. November 2023 unter Berücksichtigung der festgelegten europapolitischen Ziele und der Eckwerte zum Schluss, dass die im Sondierungsergebnis abgebildeten Resultate eine **ausreichende Basis für Verhandlungen** darstellen. Dem «*common understanding*» gingen intensive Diskussionen voraus, in denen die Chefunterhändler nur unter Ausschöpfung ihrer Handlungsspielräume und unter Beizug sämtlicher Elemente zu einer Gesamtlösung finden konnten. Es ist gelungen, Lösungen aufzuzeigen, wie die «Stolpersteine» des institutionellen Abkommens (insbesondere betr. Zuwanderung und staatliche Beihilfen) ausgeräumt werden könnten. Die Chancen auf erfolgreiche Verhandlungen sind dadurch erhöht.

Die Zielsetzungen des Bundesrats bei der Aufnahme der Sondierungsgespräche konnten wie folgt erreicht werden:

- Es liegt ein breites Paket inklusive Abschluss neuer Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit und einer Beteiligung an EU-Programmen zwecks Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Weges vor.
- Die institutionellen Elemente (namentlich dynamische Rechtsübernahme, Streitbeilegung) sollen im Rahmen des sektoriellen Ansatzes in den einzelnen Binnenmarktverträgen festgelegt werden.

Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen

- Die dynamische Rechtsübernahme soll die verfassungsrechtlichen Verfahren der Schweiz und das Funktionieren ihrer Institutionen respektieren und mit einem Mitwirkungsmechanismus (*decision shaping*) kombiniert werden.
- Bestehende und neu ausgehandelte Ausnahmen wären vor Weiterentwicklungen in der EU geschützt (keine Übernahmeverpflichtung).
- Bei der Personenfreizügigkeit werden die im Rahmen der Arbeiten zu den Regelungsunterschieden zwischen dem Recht der Schweiz und jenem der EU festgelegten Ziele – **(i)** Beschränkung der Folgen für das Sozialsystem, **(ii)** Schutz der Arbeitskräfte vor Unterminierung von Lohn- und Arbeitsbedingungen und der hier ansässigen Unternehmen vor Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen und **(iii)** kein Konflikt mit der Bundesverfassung – erreicht.
- In der Streitbeilegung wird weiterhin der Gemischte Ausschuss als Hauptinstanz fungieren. Bei fehlender Einigung im Gemischten Ausschuss sollen die Parteien die Streitigkeit einem paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht unterbreiten können, welches die Entscheide fällt. Der EuGH würde von diesem Schiedsgericht nur beigezogen werden, sofern es um die Auslegung von EU-Rechtsbegriffen geht und falls dies für die Lösung des Streits notwendig und relevant ist. Die Auslegung des EuGH ist bindend, wenn es sich lediglich um EU-Recht handelt. Das Schiedsgericht wird in jedem Fall abschliessend über den Streit entscheiden. Die Kompetenzen des Bundesgerichts und der kantonalen Gerichte bleiben gewahrt.
- Die Überwachung, insbesondere auch der staatlichen Beihilfen, wird durch ein Zwei-Säulen-Modell, das heisst auf Schweizer Seite durch Schweizer Behörden, gewährleistet.
- Das Paket beinhaltet eine Verstärkung des Schweizer Beitrags.

Bereiche, in denen im Rahmen der exploratorischen Gespräche aus Sicht einer namhaften Gruppe von Stakeholdern keine genügenden Ergebnisse erzielt werden konnten, müssen **(i)** in künftigen Verhandlungen thematisiert und einer Lösung zugeführt werden sowie **(ii)** mittels innenpolitischer Massnahmen abgefedert werden, um die innenpolitische **Tragfähigkeit zu erhöhen**.

Die Europäische Kommission hat dem «*common understanding*» am 21. November 2023 ihre Billigung gegeben. Die Kommission dürfte nach Mitte Dezember dem Rat empfehlen, Verhandlungen aufzunehmen, sobald der Bundesrat seinen eigenen Mandatsentwurf verabschiedet hat.

Der vom Bundesrat verabschiedete Mandatsentwurf wird nun den Aussenpolitischen Kommissionen und der anderen interessierten Kommissionen der eidgenössischen Räte sowie den Kantonen zur Konsultation unterbreitet. Die Wirtschafts- und Sozialpartner werden ebenfalls zur Stellungnahme eingeladen. Gestützt auf die Stellungnahmen im Rahmen der Konsultation wird der Bundesrat das endgültige Verhandlungsmandat ausarbeiten. Die Verhandlungen sollten nach Abschluss der jeweiligen internen Verfahren der Schweiz und der EU im ersten Quartal 2024 beginnen können.

5 Fazit

Die Beziehungen zur EU und ihren Mitgliedstaaten sind für die Schweiz von besonderer Bedeutung. Auch wenn die Schweiz heute global ausgerichtet ist, bleibt es zur Wahrung ihrer Interessen zentral, eine geregelte Beziehung zur EU sicherzustellen. Im Herzen Europas gelegen, gebieten dies auch ihre kulturellen, sprachlichen und demografischen Gegebenheiten, ihre Werte sowie der wirtschaftlich intensive Austausch mit den europäischen Partnern. Die Schweiz und die EU verbindet ein Netz von über hundert Abkommen, welches sie besonders seit den neunziger Jahren erarbeitet haben, der sogenannte bilaterale Weg. Dieser deckt mittlerweile fast sämtliche Bereiche der Schweizer Europapolitik ab und bildet die Basis für eine erstrangige, beidseits vorteilhafte Partnerschaft zwischen der Schweiz und

Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen

der EU. Im Rahmen dieser Partnerschaft hat die Schweiz in bestimmten Sektoren hindernisfreien Zugang zum Binnenmarkt der EU. Der bilaterale Weg erlaubt der Schweiz eine Beziehung zur EU, die ihren Spezifitäten entspricht und grundsätzlich beidseitig vorteilhaft ist.

Aus Sicht des Bundesrates können mit dem bilateralen Weg die Staatsziele der Bundesverfassung – Unabhängigkeit, Wohlstand, Frieden und Sicherheit sowie Nachhaltigkeit – im Bereich der Europapolitik am besten erreicht werden. Indessen bestehen noch Lücken in der Zusammenarbeit etwa im Energiebereich, bei der Gesundheit oder der Bildung und Forschung. Der Zugang unserer Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt stagniert, weil die EU ihre Bereitschaft zum Ausbau der Binnenmarktbeiträge sowie zur Zusammenarbeit in anderen Bereichen von institutionellen Lösungen (namentlich im Bereich der Rechtsentwicklung und der Streitschlichtung) abhängig macht. Eine Regelung dieser Fragen erhöht nach Auffassung des Bundesrates die Rechtssicherheit und ist damit auch im Interesse der Schweiz. Dabei sind stets die vitalen schweizerischen Interessen etwa in den Bereichen des Arbeitsmarktes oder der Zuwanderungspolitik zu schützen, und die Lösungen haben mit den schweizerischen Spezifitäten wie der direkten Demokratie und des Föderalismus in Einklang zu stehen.

Der Bundesrat hat im Mai 2021 die Verhandlungen über den Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens beendet, weil er die erzielten Ergebnisse als nicht zufriedenstellend erachtete. Zwischen März 2022 und Oktober 2023 wurden zwischen der Schweiz und der EU etwa siebzig exploratorische Gespräche auf technischer, diplomatischer und politischer Ebene mit dem Ziel geführt, Lösungen zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs zu suchen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Gespräche ist der Bundesrat zur Überzeugung gelangt, dass neue Verhandlungen mit Aussicht auf Erfolg geführt werden können.

Mit dieser Zielsetzung hat der Bundesrat entschieden, den Entwurf eines Verhandlungsmandats ausarbeiten zu lassen. Neue Abkommen sowie die sektorielle Einführung von institutionellen Elementen in den Binnenmarkt abkommen erlauben den bilateralen Weg zu stärken. Der Ansatz eines breiten Paketes zwecks Stärkung des bestehenden Wegs hat sich als die klar bessere Lösung als ein institutionelles Rahmenabkommen erwiesen.

Ergänzend sollen ebenfalls Massnahmen geprüft werden, die zusätzlich im Inland ergriffen werden könnten und sollten, um wichtige schweizerische Interessen noch besser zu schützen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass auf diesen Grundlagen die im Landesinteresse notwendige Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Weges erreicht werden kann.