

Die Schweiz nähert sich der Europäischen Union an

Die neuen Abkommen mit der EU und die dazugehörigen Gesetze sind eines der grössten Reformpakete in der Geschichte der Schweiz. Wir haben uns durchs Dickicht gekämpft.

Von Philipp Albrecht, Adrienne Fichter, Lukas Häuptli, Priscilla Imboden und Yves Wegelin,
20.06.2025



Lucas Ziegler/13Photo

Die neuen Abkommen mit der EU sind ein europapolitischer Meilenstein für die Schweiz. Vor noch nicht allzu langer Zeit gab es gewaltigen Ärger zwischen Bern und Brüssel – nachdem der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen 2021 in der Luft zerrissen hatte.

Doch jetzt werden die Beziehungen zwischen Bern und Brüssel wiederbelebt. Es gelang der Schweiz, den Zugang zu ihrem wichtigsten Absatzmarkt, dem EU-Binnenmarkt, und zum weltgrössten Forschungsprogramm, Horizon Europe, langfristig zu regeln. Und es gelang ihr, neue bilaterale Abkommen mit der EU abzuschliessen, im Strombereich, in der Gesundheit und der Lebensmittelsicherheit.

Der Weg dahin war lang und steinig.

2013 hatte der Bundesrat ein erstes Mandat für entsprechende Verhandlungen verabschiedet. Acht Jahre später scheiterten diese kläglich – am Widerstand von SVP, FDP, Mitte und SP. Der Bundesrat brach die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen ab.

2022 nahm die Schweiz die Gespräche mit der EU wieder auf, und im letzten Dezember kam der Durchbruch: Die Schweiz und die EU schlossen ihre Verhandlungen ab. Jetzt, am letzten Freitag, veröffentlichte der Bundesrat die Abkommen sowie die Gesetzesrevisionen dazu.

Das Paket, das die Regierung vorlegt, ist beeindruckend: Es umfasst 95 «Gesetzgebungsakte» der EU sowie 32 geänderte und 3 neue Gesetze der Schweiz. Das ganze Paket umfasst fast 1900 Seiten, der erläuternde Bericht des Bundesrats dazu fast 1000.

Welche Neuerungen enthalten die Verträge? Wir erklären die wichtigsten Punkte.

Inhaltsverzeichnis

- Institutionelle Fragen: Gleiche Regeln für alle – sogar für die Schweiz
- Freizügigkeitsabkommen: Wer Arbeit hat, kann kommen – es sei denn, es kommen zu viele
- Lohnschutz: Die Löhne sind (fast) gesichert
- Stromabkommen: Ein liberalisierter Markt hat seinen Preis
- Forschung und Bildung: Die Schweiz hat wieder Anschluss – ausser es geht um die technologische Souveränität
- Wie es weitergeht: Entscheidet das Volk über die Abkommen? Oder die kleinen Kantone?

Institutionelle Fragen: Gleiche Regeln für alle – sogar für die Schweiz

Das Herzstück der neuen Abkommen mit der Europäischen Union ist gleichzeitig das umstrittenste Element: Damit die Schweiz weiterhin Zugang zum EU-Markt haben kann, verpflichtet sie sich, die Regeln dieses Markts laufend zu übernehmen. Die EU möchte damit garantieren, dass beispielsweise für Schweizer Kaffeemaschinen, die in der EU verkauft werden, die gleichen Vorschriften gelten wie für italienische Kaffeemaschinen.

Wie soll das konkret geschehen? Die sogenannten institutionellen Fragen betreffen folgende Abkommen: Landverkehr, Luftverkehr, Personenfreizügigkeit, Strom, Lebensmittelsicherheit sowie die gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften. Für diese Bereiche ist neu die «dynamische Rechtsübernahme» vorgesehen. Mit dynamisch ist gemeint, dass die Schweiz EU-Regulierungen im Bereich der Abkommen grundsätzlich zwar übernimmt, dass dies aber weder automatisch noch zwingend geschieht.

Falls eine Anpassung nicht per Verordnung vom Bundesrat beschlossen werden kann, erhält die Schweiz eine Frist von zwei Jahren, um denselben Weg zu gehen, dem sie auch folgt, wenn sie ein neues Gesetz erlässt: Der Bundesrat legt einen Vorschlag vor, das Parlament berät diesen, passt ihn meistens etwas an und verabschiedet das Gesetz. Wer dagegen ist, kann das Referendum ergreifen – und wenn dieses zustande kommt, stimmt die Bevölkerung darüber ab.

Was aber, wenn die Bevölkerung an der Urne Nein sagt zu einem Gesetz, das dazu dient, den Marktregeln der EU auch in der Schweiz Gültigkeit zu verschaffen? Dann kommt mit den neuen Abkommen ein neues Verfahren zum Zug. Die EU kann ein Schiedsgericht anrufen. Bern und Brüssel schicken in dieses je einen oder zwei Richterinnen, und diese wählen eine weitere Person, die das Schiedsgericht präsidiert.

Das Gericht beurteilt den Fall, indem es entweder bilaterales Recht auslegt oder EU-Richtlinien anwendet. Betrifft der Streit EU-Recht, muss das Schiedsgericht die Meinung des Europäischen Gerichtshofes einholen, der für die Auslegung von EU-Recht zuständig ist. Die Streitigkeit selbst wird aber durch das Schiedsgericht entschieden.

Kommt das Schiedsgericht zum Schluss, dass die Schweiz gegen ein Abkommen verstösst, kann die EU sogenannte Ausgleichsmassnahmen treffen, und zwar ausschliesslich im Bereich des Marktzugangs. Beispielsweise kann sie den Zugang von Schweizer Kaffeemaschinen zum EU-Markt erschweren. Diese Ausgleichsmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Das heisst, dass die EU die Schweiz nicht mehr aus dem Horizon-Forschungsprogramm ausschliessen könnte, wie sie das 2021 getan hat. Die Schweiz ihrerseits kann natürlich ebenfalls das Schiedsgericht anrufen, wenn sie der Meinung ist, die EU verstosse gegen die bilateralen Verträge.

Kritiker sagen, die dynamische Rechtsübernahme schwäche die Souveränität der Schweiz und schränke die direkte Demokratie ein. Bei den Schengen/Dublin-Abkommen wird die dynamische Rechtsübernahme allerdings bereits heute praktiziert. Das äusserte sich unter anderem darin, dass die Schweizer Bevölkerung mit einer Ablehnung der Frontex-Vorlage die Kündigung des Abkommens riskiert

hätte. Mit den neuen Verträgen ist es in der Regel nicht vorab klar, welche Konsequenzen drohen würden, allerdings kann die Rechtsübernahme auch im Rahmen des Abkommens verweigert werden, solange verhältnismässige Gegenmassnahmen in Kauf genommen werden.

Astrid Epiney, Professorin für Europarecht an der Universität Freiburg, sagt dazu: «Natürlich bringt das eine Einschränkung des Spielraums mit sich. Die Schweiz verpflichtet sich, etwas zu tun. So ist das bei völkerrechtlichen Verträgen.» Sie erhalte dafür aber auch etwas, nämlich den langfristigen Zugang zum europäischen Markt.

Die Schweiz habe in den Verhandlungen mit der EU sehr viel herausgeholt, findet Epiney: «Insgesamt denke ich, dass es beeindruckend ist, was das Verhandlungsteam geleistet hat.» So sei es auch gelungen, bei der dynamischen Rechtsübernahme viele Ausnahmen zu definieren, wie zum Beispiel in den Bereichen der Landwirtschaft, des Lohnschutzes oder des Landverkehrs. Zudem könne die dynamische Rechtsübernahme nicht auf weitere Bereiche ausgedehnt werden, sondern sei strikt auf den Anwendungsbereich der ausgehandelten Abkommen beschränkt. «Da im Übrigen noch die Möglichkeit des ‹Ausscherens› besteht, erscheint die Einschränkung des Spielraums gut vertretbar. «Von einer Abschaffung der direkten Demokratie kann keine Rede sein», sagt Astrid Epiney.

Dazu kommt: Wenn die EU künftig neue Verordnungen und Richtlinien ausarbeitet, die den gemeinsamen Markt regeln und gemäss den Abkommen von der Schweiz übernommen werden sollten, können Vertreterinnen der Schweiz mitreden. «Das ist bedeutsam», sagt Matthias Oesch, Professor für Europarecht an der Universität Zürich. Die Schweizer Vertreter dürften zwar nicht mitbestimmen, da die Schweiz nicht EU-Mitglied sei. «Sie können aber Wünsche der Schweiz einbringen, was sie in der Vergangenheit schon erfolgreich getan haben.»

Im Rahmen der Schengen/Dublin-Abkommen gab es bereits Rechtsfortentwicklungen, bei denen die Schweiz EU-Gesetzgebung in ihrem Sinn mitgestalten konnte. Als die EU nach den Terroranschlägen in Paris ihre sogenannte Waffenrichtlinie verschärfte, gelang es der Schweiz, eine Sonderregel zu erreichen für Sturmgewehre, die Militärangehörige nach Dienstende behalten. «Die EU schrieb eine Bestimmung in die Waffenrichtlinie, die allgemein formuliert ist, aber nur für die Schweiz anwendbar ist», erklärt Oesch.

Tschechien fand ungerecht, dass ein Drittstaat mehr Rechte erhalte als ein Mitgliedsstaat, und klagte vor dem Europäischen Gerichtshof. Dieser lehnte die Klage ab – mit der Begründung, dass diese Bestimmung «sowohl der Kultur als auch den Traditionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» Rechnung trage und die Schweiz damit

Erfahrung habe, den Waffenbesitz zu überwachen. Matthias Oesch: «Das ist der Beweis dafür, dass die Schweiz ihre Anliegen erfolgreich einbringen kann. Der Europäische Gerichtshof hat bei seiner Entscheidung zudem gezeigt, dass er durchaus bereit ist, auf Eigenheiten der Schweiz einzugehen.»

Freizügigkeitsabkommen: Wer Arbeit hat, kann kommen – es sei denn, es kommen zu viele

2002 lebten in der Schweiz 7,3 Millionen Menschen. Das war das Jahr, als das Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union in Kraft getreten war. Seither ist nicht nur die Schweizer Bevölkerung stetig gewachsen, sondern auch die Schweizer Wirtschaft – und das eine bedingte das andere. Heute leben in der Schweiz 9,1 Millionen Menschen.

Der grösste Teil dieses Bevölkerungswachstums ist auf die Zuwanderung aus der EU zurückzuführen. Sie machte in den letzten zehn Jahren rund 90 Prozent der gesamten Zuwanderung aus, wie eine Recherche der Republik gezeigt hat. Ende 2024 lebten rund 1,5 Millionen EU-Bürger in der Schweiz.

Rechtliche Grundlage für diese Zuwanderung ist das Freizügigkeitsabkommen. Dieses bestimmt im Grundsatz: Wer in der Schweiz eine Arbeit hat, erhält in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung. (Das Gleiche gilt für Schweizer Erwerbstätige in der EU.) Das soll auch in Zukunft gelten. Deshalb hat der Bundesrat am letzten Freitag das Änderungsprotokoll zum Abkommen verabschiedet. Im erläuternden Bericht dazu schreibt er nicht weniger als sechs Mal: «Die Zuwanderung aus der EU bleibt arbeitsmarktorientiert.»

Die Schweiz, so hält der Bundesrat im Bericht weiter fest, sei aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen auf diese Zuwanderung angewiesen. «Die Schweizer Wirtschaft kann (...) bei Bedarf Arbeitskräfte aus der EU rekrutieren», schreibt er mit bemerkenswerter Offenheit. Und: «Vor dem Hintergrund der demografischen Alterung der Bevölkerung in der Schweiz spielt die Zuwanderung aus der EU (...) eine wichtige Rolle.»

Genügend Arbeitskräfte aus der EU – und genügend billige Arbeitskräfte aus der EU. Aus diesem Grund hat der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse das Freizügigkeitsabkommen seit 2002 immer unterstützt. In den ersten zehn bis fünfzehn Jahren war diese Unterstützung ziemlich uneingeschränkt, aber in den letzten Jahren wuchsen die Vorbehalte. So sagte Christoph Mäder, der seit 2020 Economiesuisse-Präsident ist, im letzten Dezember in einem NZZ-Interview: «Die Schweiz muss die Möglichkeit haben, die Zuwanderung selber zu steuern, wenn diese die erträglichen

Grenzen überschreitet.» Mäders Vorbehalte dürften nicht dem Zufall geschuldet sein. Er sass von 2019 bis 2023 im Verwaltungsrat der Ems Chemie, deren CEO SVP-Nationalrätin Magdalena Martullo-Blocher ist. Sie ist eine der schärfsten Gegnerinnen der EU-Abkommen.

Die Furcht vor übermässiger Zuwanderung rührt einerseits daher, dass bereits seit 2002 nicht nur erwerbstätige EU-Bürger in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sondern auch deren Familienangehörige sowie Studierende und vermögende Personen, die auf ein Arbeitseinkommen nicht angewiesen sind. 2024 waren 71 Prozent der EU-Bürgerinnen in der Schweiz erwerbstätig, 29 Prozent nicht.

Die Furcht gründet andererseits auf der Unionsbürger- beziehungsweise Freizügigkeitsrichtlinie, die in der Europäischen Union seit 2004 gilt und die Aufenthaltsbewilligungen für sämtliche EU-Bürger vorsieht (sofern diese für sich selbst sorgen können).

Seit der Veröffentlichung des weiterentwickelten Freizügigkeitsabkommens steht allerdings fest: Die Freizügigkeitsrichtlinie der EU soll in der Schweiz nur eingeschränkt gelten. Der Bundesrat schreibt in seinem erläuternden Bericht von einer «massgeschneiderten» Teilübernahme der Richtlinie. Das heisst: Auch in Zukunft ist grundsätzlich eine Arbeit die Voraussetzung für eine Aufenthaltsbewilligung. Überdies kann die Schweiz wie bisher Landesverweise aussprechen (und damit Aufenthaltsbewilligungen widerrufen).

Und es gibt weitere Einschränkungen: EU-Bürgerinnen erhalten in der Schweiz nur dann eine Daueraufenthaltsbewilligung, wenn sie hier fünf Jahre erwerbstätig waren. Sie haben nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses auch nur dann Anrecht auf (eine sechsmonatige) Sozialhilfe, wenn sie sich nachweislich um eine neue Stelle bemühen. Der Bundesrat rechnet aufgrund des weiterentwickelten Freizügigkeitsabkommens mit einem Anstieg der Sozialhilfebezüger um relativ überschaubare 1,1 bis 1,5 Prozent.

Das griffigste Mittel gegen übermässige Zuwanderung soll aber die sogenannte Schutzklausel werden. Die Schweiz kann sie bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» anwenden – und zwar in Zukunft (im Gegensatz zu bisher) von sich aus. Dabei muss sie den gemischten Ausschuss und gegebenenfalls das Schiedsgericht anrufen. Führt die Anwendung der Schutzklausel allerdings zu einem «Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten gemäss dem Freizügigkeitsabkommen» (wie es darin in Artikel 14a heisst), kann die EU im Gegenzug «angemessene Ausgleichsmassnahmen» treffen.

In Zukunft will der Bund die Schutzklausel dann aktivieren, wenn in der Schweiz bestimmte Schwellenwerte überschritten werden, und zwar bei der Zuwanderung aus der EU, bei der Zahl der Grenzgänge, bei der Arbeitslosenquote oder bei der Sozialhilfequote. Dann könnte er die Zuwanderung einschränken, etwa mit einer Kontingentierung der Aufenthaltsbewilligungen von EU-Bürgern.

Lohnschutz: Die Löhne sind (fast) gesichert

So einig war man sich zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Bundesrat schon lang nicht mehr. Als FDP-Aussenminister Ignazio Cassis 2018 in Brüssel mit der EU den Schweizer Lohnschutz zur Disposition stellte, ging der damalige Gewerkschaftschef Paul Rechsteiner auf offene Konfrontation. Viele Bürgerliche, die das damalige Rahmenabkommen mit der EU nicht wollten, waren froh, dessen drohendes Scheitern den Gewerkschaften in die Schuhe schieben zu können.

Heute hingegen sind sich die Sozialpartner einig, zusammen mit dem Bund und den Kantonen eine gute Lösung für den Lohnschutz gefunden zu haben. Im Abkommen ist das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» verankert. Ein Schreinereibetrieb aus der EU etwa, der in der Schweiz Küchen einbaut, muss hiesige Löhne zahlen. Dies soll weiterhin durch paritätisch zusammengesetzte Kommissionen aus Gewerkschaften und Arbeitgeberinnen sowie durch die Kantone kontrolliert werden. Bei Verstössen dürften die Kontrolleure wie heute Bussen oder Dienstleistungssperren verhängen.

Zusätzlich konnte die Schweiz mit der EU eine sogenannte *Non-Regression*-Klausel aushandeln: Falls die EU künftig neue Gesetze erlässt, die den hiesigen Lohnschutz schwächen würden, müsste die Schweiz diese nicht übernehmen. Der Lohnschutz ist also auch für die Zukunft garantiert.

Zwar musste die Schweiz in den Verhandlungen auch Abstriche machen. Die Voranmeldefrist für EU-Betriebe, die in der Schweiz einen Auftrag erledigen wollen, wird von von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage reduziert; zudem gilt sie nur für Risikobranchen wie den Bau oder die Gastronomie. Und eine Kautions darf die Schweiz von einem EU-Betrieb nur noch verlangen, wenn dieser in der Vergangenheit gegen Arbeitsbedingungen verstossen und die ihm danach auferlegte Busse nicht bezahlt hat.

Der Gewerkschaftsbund, Travailsuisse, der Gewerbeverband und der Arbeitgeberverband haben aber zusammen mit dem Wirtschaftsdepartement von SVP-Bundesrat Guy Parmelin und den Kantonen in Dutzenden von Sitzungen inländische

Massnahmen beschlossen, die diese Abstriche kompensieren sollen. Unter anderem soll eine Zentralisierung der Voranmeldungen dafür sorgen, dass die Kontrollen weiterhin greifen. Auch wird die Dienstleistungssperre für fehlbare EU-Betriebe, die 2023 über 600 Mal verhängt wurde, zur Sicherheit im Schweizer Recht verankert werden. «Auch wir haben ein Interesse daran, dass EU-Konkurrenten mit den Preisen nicht unten reinhauen», sagt Gewerbeverbands-Direktor Urs Furrer.

Bei Annahme der Verträge müsste die Schweiz auch die EU-Spesenregelung übernehmen, womit EU-Firmen für ihre Angestellten möglicherweise tiefere Spesen bezahlen dürften. Zusammen mit Sozialpartnerinnen und Kantonen hat der Bundesrat jedoch entschieden, den gesetzlichen «Spielraum maximal zu nutzen» und EU-Betriebe zu den in der Schweiz üblichen Spesen zu zwingen.

Schliesslich sollen die in der Schweiz Gesamtarbeitsverträge (GAV) gestärkt werden: Vorgesehen ist, dass die Kriterien, um die GAV allgemein verbindlich zu erklären, gelockert werden.

Restlos einig sind sich Sozialpartner und Bundesrat dann aber doch nicht. Die Gewerkschaften wollten die Kriterien für GAV so anpassen, dass neue allgemeingültige GAV künftig durchgesetzt werden könnten, etwa in der Pflege oder bei Kitas. Sie kamen damit allerdings nicht durch. Auf der anderen Seite entschied Parmelin gegen den Willen der Arbeitgeber, den Kündigungsschutz für diejenigen Angestellten auszubauen, die gewerkschaftliche Aufgaben ausüben. Die Schweiz ist aufgrund eines Abkommens der Internationalen Arbeitsorganisation ohnehin längst dazu verpflichtet und wurde für ihre bisherige Unterlassung wiederholt gerügt. Gewerbeverband-Direktor Furrer droht allerdings bereits heute, diesen erweiterten Kündigungsschutz bekämpfen zu wollen.



Lucas Ziegler/13Photo

Stromabkommen: Ein liberalisierter Markt hat seinen Preis

Der Strom fließt. Ihm ist egal, ob er mit Windturbinen oder Kohlekraft entstanden ist. Er kennt auch keine Grenzen. Sobald er im Netz ist, sucht er sich seinen Weg zu einer Steckdose.

Doch auf diesem Weg steht er unter strenger Beobachtung. Wird er zu stark oder zu schwach, kann das Stromnetz zusammenbrechen. Die staatlichen Netzgesellschaften müssen ihn also so lenken, dass das nicht passiert. Ansonsten drohen Blackouts. Deshalb organisieren sich die EU-Staaten gemeinsam auf Plattformen. Die Schweiz ist bis jetzt ausgeschlossen, weil sie nicht EU-Mitglied ist und noch kein entsprechendes Abkommen hat. Weil aber ihre Stromleitungen an 41 Stellen mit der EU verbunden sind, erschwert das die Arbeit der Netzgesellschaft Swissgrid. In der Regel muss sie auf Entscheide der Nachbarländer reagieren – ohne mitbestimmen zu können.

Mit dem neuen Stromabkommen will die Schweiz Teil des europäischen Stromnetzes werden. Sie kann das, wenn sie sich an die Spielregeln der EU hält. Der Markt muss für alle offen sein; die Kundinnen dürfen ihren Versorger selbst wählen; auch ausländische Versorgerinnen sind zugelassen, sofern diese in der Schweiz eine Geschäftsstelle und einen Kundendienst haben. Bis jetzt ist die freie Wahl nur grossen Stromverbrauchern möglich, während kleinere Firmen und Privathaushalte an ihren lokalen oder regionalen Versorger gebunden sind.

Lohnt sich das Abkommen für die Schweiz? Ja, sagen die Stromproduzentinnen, die künftig von einem sichereren Stromnetz profitieren könnten. Ganz anders sieht das der Gewerkschaftsbund, für den die Marktliberalisierung Nachteile für die Angestellten der Schweizer Stromwirtschaft mit sich bringt. Arbeitsplätze seien gefährdet und Löhne stünden unter Druck.

Die meisten Parteien und Verbände sind im Grundsatz für das Stromabkommen. Weil aber zahlreiche juristische Details zu klären sind, ist vielerorts noch kein abschliessendes Urteil gefällt worden. «Ein sektorieller Vertrag mit der EU ist eine gute Sache, weil ein vertragsloser Zustand problematisch ist für die Versorgungssicherheit der Schweiz», sagt Ronny Kaufmann. Er ist CEO von Swisspower, einer Allianz von 20 Stadtwerken, die zusammen über eine Million Haushalte versorgen und sich vorgenommen haben, das mit möglichst viel umweltfreundlicher Energie zu tun.

Doch gerade bei der Förderung von Ökostrom, also Energie aus Sonne, Wind oder Wasserkraft, gibt es einen Haken. Ein liberalisierter Strommarkt kann laut Kaufmann zu schwankenden Preisen führen, was den Ausbau von Ökostrom eher verlangsamen als beschleunigen werde. «Für uns müssen die Marktpreise über den Gestehungskosten für erneuerbaren Strom aus der Schweiz liegen, um in der Schweiz überhaupt zu investieren», sagt er. «Wenn der Bundesrat nun erklärt, dass ein liberalisierter Strommarkt tendenziell eher zu noch tieferen Preisen führe, wird die Rechnung vielleicht dereinst nicht mehr aufgehen.»

Ein liberalisierter Markt mit volatilen Preisen kann aber auch bedeuten, dass die Preise über längere Zeit hoch bleiben. Ein Problem, mit dem derzeit etwa norwegische Haushalte zu kämpfen haben und was im vergangenen Januar sogar zum Bruch der norwegischen Regierungskoalition führte. Der Streit eskalierte, weil die Parteien sich nicht einig waren, ob Norwegen weitere Strommarktregeln der EU übernehmen sollte.

Die SVP nutzt das Beispiel, um Stimmung gegen das Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU zu machen. Doch das Argument greift nicht. Das Schweizer Stromabkommen unterscheidet sich nämlich in einem wichtigen Punkt vom norwegischen Fall: Schweizer Haushalte sollen wieder zu ihrem lokalen Versorger zurückkehren können, wenn sie unzufrieden sind mit der Preisentwicklung auf dem offenen Markt.

Eine weitere Sorge, auch von linker Seite, ist ein möglicher Ausverkauf der Wasserkraft. Man fürchtet, in einem liberalisierten Markt könnten ausländische Stromkonzerne Schweizer Wasserkraftwerke übernehmen. Das Abkommen macht dazu keine Vorgaben. Der Bundesrat hält aber fest, dass Verkäufe nicht ohne weiteres

möglich seien und die Schweiz weiter «eigenständig über die Nutzung ihrer Wasserkraft entscheiden» könne.

Forschung und Bildung: Die Schweiz hat wieder Anschluss – ausser es geht um die technologische Souveränität

Im Schatten der Debatten rund um die anderen Abkommen ging ein wichtiges Thema oft vergessen: der Ausschluss der Schweizer Forschungs- und Bildungseinrichtungen aus den europäischen Programmen Horizon Europe und Erasmus+. Es war eines der wichtigsten Druckmittel der Europäischen Union gegenüber der Schweiz in den Verhandlungen.

Die EU entzog der Schweiz 2021 nämlich den Status der «Vollassoziierung» bei Horizon Europe, dem mit 95,5 Milliarden Euro weltweit grössten Forschungsprogramm. Für viele Forschende in der Schweiz bedeutete dieser Ausschluss einen abrupten Stillstand. Eine ganze Generation, schreibt der Wirtschaftsverband Scienceindustries, sei beim Einstieg in die internationale Forschung massiv behindert worden.

Zwar sprang das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) mit Übergangsfinanzierungen ein. Doch das Geld allein ersetzte weder Wissenstransfers noch die Partnerschaften. Internationale Kooperationen brachen ab, Karrieren blieben stecken, Talente wanderten in die EU ab. Auch war die Schweiz beim Aufbau strategischer europäischer Forschungsinfrastrukturen ausgeschlossen. Und der administrative Aufwand für das SBFI war enorm.

Die Horizon-Programme waren aber nicht nur für die akademische Welt entscheidend. Stark unterschätzt in der bisherigen Debatte wird auch der Effekt auf kleinere Unternehmen, die aus dem Umfeld von Hochschulen als sogenannte Spin-offs hervorgegangen sind – etwa hoch spezialisierte KMU, die auf Nischenthemen wie die Abwasserdiagnostik fokussiert sind. Sie konnten in jenen vier Jahren weniger ausländische Forschende anstellen und verloren in einer entscheidenden Innovationsphase Marktchancen.

Mit dem neuen EU-Programmabkommen will die Schweiz in den europäischen Forschungsraum zurückkehren – rückwirkend ab 1. Januar 2025. Wegen einer expliziten Übergangsregelung können sich Forschende und KMUs bereits jetzt an Ausschreibungen und Fonds wie den ERC-Grants des Europäischen Forschungsrats beteiligen.

Gerade diese Fonds sind ein zentrales Förderinstrument: Das Forschungsbüro BSS zeigte, dass Schweizer Forschende mit einer 19-prozentigen Erfolgsquote öfter eine

Finanzierung erhielten als der EU-Durchschnitt. Die Autoren betonen, dass durch Schweizer Beteiligung die Qualität der Forschung steigen werde – wegen steigendem Wettbewerb. Auch hoffen sie auf den sogenannten Brain-Gain-Effekt mit den neuen Verträgen: Exzellente Wissenschaftlerinnen sollen in die Schweiz zurückkehren.

2025 gilt gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrats als Schlüsseljahr, in dem die Schweizer Forschenden von der provisorischen Assoziierung profitieren könnten. Die EU legt nämlich neue Schwerpunkte für das Programm Horizon Europe bis 2027 fest: Klimawandel, Biodiversität und digitaler Wandel.

Die Wiederannäherung an die EU kommt aber nicht nur der Forschung, sondern auch der Bildung insgesamt zugute. Für Erasmus+ haben die Unterhändlerinnen aus Brüssel und Bern eine Vollasoziiierung ab dem 1. Januar 2027 vereinbart, die die Schweiz rund 172 Millionen Franken kosten wird. Erasmus+ ist ein zentraler Pfeiler des europäischen Bildungsraums, der Hochschulen, Berufsschulen und Zivilgesellschaft vernetzt.

In den Jahren des Ausschlusses konnten Schweizer Studierende nur rund ein Drittel der vorgesehenen «Mobilitätsformate» nutzen. Der Wiedereintritt bringt aber mehr als Reisefreiheit: Studierende können wieder an Austauschsemestern teilnehmen – inklusive finanzieller Unterstützung für Reise, Unterkunft und Alltag.

Auch Berufslernende profitieren von Erasmus+. Der Bundesrat nennt das Beispiel eines 16-jährigen Bäckerlehrlings aus Giubiasco, dem Erasmus+ ein zweimonatiges Praktikum in einer Bäckerei in Lyon ermöglicht. «Er perfektioniert seine Patisserie-techniken, entdeckt lokale Rezepte und verbessert sein Französisch.»

Unklar bleibt allerdings, ob die neuen Abkommen tatsächlich den erhofften Anschluss in allen für die Schweiz relevanten Forschungsbereichen bringen.

Denn in den Verträgen wird im digitalen Bereich zwar ausdrücklich künstliche Intelligenz, Hochleistungsrechner oder Clouds erwähnt, aber Cybersicherheit und Halbleiter fehlen. Grund dafür sind sicherheitspolitische Überlegungen, wie auch eine interdepartementale Arbeitsgruppe des Bundes betont: Technologische Souveränität ist ein Schwerpunkt der Digitalstrategie der EU. Drittstaaten werden hier aus sicherheitspolitischen Gründen ausgeschlossen.

Wie es weitergeht: Entscheidet das Volk über die Abkommen? Oder die kleinen Kantone?

In den kommenden Monaten können Parteien, Organisationen und Kantone zum Gesetzespaket Stellung beziehen. Der Bundesrat legt es dann, mit allfälligen

Anpassungen, dem Parlament vor. Schon heute ist klar, dass die SVP das Referendum ergreifen wird. Das Schicksal der neuen Verträge mit der EU wird an der Urne entschieden werden.

Die Chancen, die Abkommen durchzubringen, hängen wesentlich davon ab, ob es nur ein Ja der Stimmberechtigten zum Paket braucht – oder auch ein Ja der Kantone. Falls die Verträge auch das Ständemehr benötigen, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sie in einer Abstimmung angenommen werden, denn kleine und eher europakritische Deutschschweizer Kantone könnten dann eine Vetomacht haben. Die Erfahrung zeigt, dass etwa 55 Prozent der Bevölkerung einer Vorlage zustimmen müssen, damit ihr auch die Mehrheit der Kantone zustimmen.

Das europapolitische Ringen wird sich folglich nächstens auf dieses Feld verlagern. Laut Bundesverfassung ist eine doppelte Mehrheit von Bevölkerung und Ständen nur dann vorgesehen, wenn es um den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft (wie etwa der Uno oder der EU) oder zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (wie etwa der Nato) geht.

Die neuen bilateralen Verträge mit der EU erfüllen diese Bedingungen nicht. So beurteilt es der Bundesrat, und das besagt auch ein Gutachten des Bundesamts für Justiz. Die Abstimmungen über die Bilateralen I und II wurden ohne Ständemehr durchgeführt.

Befürworter eines doppelten Mehrs argumentieren dagegen, dass das Parlament entschieden habe, das Freihandelsabkommen mit der EU in den 1970er-Jahren und das EWR-Abkommen in den 1990er-Jahren freiwillig dem Ständemehr zu unterstellen.

Letztlich entscheiden über diese Verfahrensfrage wird das Parlament.

Der heutige Ständeratspräsident Andrea Caroni hatte bereits 2015 mit einem Vorstoss bewirken wollen, dass wichtige völkerrechtlichen Verträge dem doppelten Mehr unterstellt werden. Das Parlament lehnte diesen aber ab. Deshalb findet er mittlerweile, dass das Parlament neue Abstimmungsregeln nicht willkürlich beschliessen darf. «Was mich wirklich stört, sind Plebiszite: Volksabstimmungen nach Belieben der Elite. Und das umso mehr, wenn sie die Verfassung nicht einmal vorsieht», sagte er letztes Jahr der Republik. Seit er den Ständerat präsidiert, hält er sich aus der sachpolitischen Debatte fern.

Falls das Parlament seine Beratungen bis Ende kommenden Jahres abschliesst, könnte die Volksabstimmung dazu im Frühling 2027 stattfinden, also noch vor den

nächsten eidgenössischen Wahlen im Herbst desselben Jahres. Falls sich die Diskussion im Parlament in die Länge zieht, befindet die Stimmbevölkerung erst 2028 darüber, ob die Schweiz den bilateralen Weg mit der EU weiterführen soll. Oder auch nicht.