



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

EDA
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Bern, 31. Oktober 2025

Vernehmlassung zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU» Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Juni 2025 hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'500 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

Am 20. Dezember 2024 gab der Bundesrat den materiellen Abschluss der Verhandlungen über die Bilateralen III bekannt. Das aus den Verhandlungen resultierende Abkommen ist Gegenstand dieser Vernehmlassung. Das Vertragspaket Schweiz-EU umfasst vier referendumsfähige, unabhängige Bundesbeschlüsse und besteht aus einem Stabilisierungs- und einem Weiterentwicklungsteil. Der Stabilisierungsteil umfasst die Aktualisierung der fünf bestehenden Binnenmarktabkommen Personenfreizügigkeit (FZA), Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA), Landverkehr, Luftverkehr sowie Landwirtschaft. Der Weiterentwicklungsteil umfasst neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit sowie ein neues Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung, Bildung und Gesundheit.

I. Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

Die Schweiz und die EU sind wirtschaftlich und politisch eng miteinander verbunden. Aus Sicht des SGV ist daher eine langfristige Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU zentral. Dies konnte der Bundesrat mit dem vorliegendem Paket Schweiz-EU insgesamt sicherstellen. Die Schweiz braucht geklärte Verhältnisse mit ihrem mit Abstand wichtigsten Handelspartner. Ein Wegfall der Bilateralen und eine Rückstufung der Teilnahme der Schweiz an den EU-Programmen für Forschung und Innovation auf den Status eines nicht-assoziierten Drittstaats hätte gravierende wirtschaftliche Folgen, welche letztlich auch die Gemeinden spüren würden, etwa in Form von sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialkosten.

Aus Sicht des SGV sind die vom Bundesrat erzielten Verhandlungsergebnisse positiv zu würdigen: Die EU ist der Schweiz in praktisch allen Punkten entgegengekommen, die Ziele des Verhandlungsmandates wurden erreicht. Die politisch besonders umstrittene Regelung

der institutionellen Fragen erfolgt sektoriell, also in jedem Binnenmarktabkommen separat, und ist von zahlreichen Ausnahmen und Schutzmechanismen zugunsten der Schweiz geprägt. Bei Streitfällen gibt es zudem einen klar festgelegten Streitbeilegungsmechanismus. Die Schweiz kann sich dabei entscheiden, einem Entscheid des Schiedsgerichtes nicht Folge zu leisten, kann dann aber Ziel von Ausgleichsmassnahmen seitens der EU werden. Diese Ausgleichsmassnahmen müssen jedoch verhältnismässig sein und sich auf die Binnenmarktabkommen beschränken. Die EU könnte also beispielsweise die Schweiz nicht mehr aus einem Forschungsprogramm ausschliessen. Dies stellt im Vergleich zur heutigen Situation eine klare Verbesserung dar. Die neuen Binnenmarktabkommen zum Strom und zur Lebensmittelsicherheit sowie das neue Kooperationsabkommen zur Gesundheit sind zudem im Interesse der Schweiz.

Nachfolgend äussert sich der SGV im Detail ausschliesslich zu den gemeinderelevanten Themenbereichen Personenfreizügigkeit und Strom.

II. Bemerkungen zu einzelnen gemeinderelevanten Bestimmungen

Personenfreizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit bildet ein zentrales Element der Schweizer Beziehung zur EU und beinhaltet u.a. die Wohnortwahl, Bildung, Diplomanerkennung sowie sozialversicherungsrechtliche Aspekte. Da die Personenfreizügigkeit die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche Situation und die Sozialsysteme beeinflusst, hat sie direkte Auswirkungen auf die kommunale Ebene.

Die wesentlichen Punkte des Freizügigkeitsabkommens (FZA) bleiben unverändert:

- Nur wer über eine Arbeitsstelle oder genügend Mittel verfügt, darf in die Schweiz ziehen;
- Im Falle eines Jobverlustes muss ein entsprechender Effort für eine Neuanstellung geleistet und mit den zuständigen Behörden kooperiert werden. Das Aufenthaltsrecht kann ansonsten entzogen werden;
- Für kurze Arbeitsaufenthalte (bis 3 Monate) besteht weiterhin eine Meldepflicht;
- Ausschaffungen sind möglich wie bis anhin.

Das relevante EU-Recht in Form der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL, Richtlinie 2004/38/EG) wird mit einem dreistufigen Schutzkonzept ins bilaterale Freizügigkeitsabkommen übernommen. Dieses Schutzkonzept umfasst drei Ausnahmen (betr. Daueraufenthalt, Landesverweisung und biometrische Identitätskarte) und zwei Absicherungen (zur Aufenthaltsbeendigung und dem Meldeverfahren) sowie eine konkretisierte Schutzklausel. Falls die genannten Schutzmassnahmen nicht ausreichen, hat die Schweiz neu die Möglichkeit, mithilfe dieser Schutzklausel rasch und eigenständig Gegenmassnahmen zu ergreifen. Wenn also die Zuwanderung aus der EU zu wirtschaftlichen oder sozialen Problemen führt, kann der Bundesrat mittels der Schutzklausel z.B. die Zuwanderung vorübergehend begrenzen, oder arbeitssuchenden Personen in der Schweiz den Vorrang auf dem Arbeitsmarkt geben. Die EU könnte im Gegenzug Ausgleichsmassnahmen ergreifen, falls sie mit dem Vorgehen der Schweiz nicht einverstanden wäre. Diese müssen verhältnismässig sein.

Die Übernahme der UBRL bringt eine Ausweitung der Rechte, insbesondere bezüglich der Sozialhilfe, sowie ein neues „Daueraufenthaltsrechts“ mit sich; ein bisher in der Schweiz unbekanntes Konzept, das der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) nahekommt. Erwerbstätige Personen aus EU-Mitgliedstaaten könnten neu nach einem 5-jährigen Aufenthalt in der Schweiz grundsätzlich ein sogenanntes «Daueraufenthaltsrecht» beantragen. Dadurch würden sie Zugang zur Sozialhilfe erhalten, ohne dass der Aufenthaltstitel automatisch überprüft und allenfalls entzogen werden würde, wie es das aktuelle Recht vorsieht. Gemäss den Schätzungen von *Ecoplan* hätten dadurch jährlich zwischen 3'000 und 4'000 zusätzliche Personen Anspruch auf Sozialhilfe. Gestützt auf die Zahlen von 2015 bis 2019 könnten dadurch Mehrkosten von jährlich 56 bis 74 Mio. Franken entstehen. Diese Zahlen bedeuten jedoch nicht, dass diese Personen tatsächlich auch Sozialhilfe beziehen werden. Die *Ecoplan*-Studie quantifiziert lediglich die Anzahl Personen, die mit der Teilübernahme der UBRL ihren potenziellen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen könnte. Ausserdem könnte die Schweiz den Daueraufenthalt bei mangelnden Erwerbsintegrationsbemühungen trotzdem beenden.

Vorsichtsmassnahmen entscheidend

Im Änderungsprotokoll FZA werden ausreichende Vorsichtsmassnahmen getroffen, um einer Einwanderung in die Schweizer Sozialsysteme entgegenzuwirken. So wird die UBRL massgeschneidert auf die Schweiz ausgedehnt und mit einem wirksamen Schutzdispositiv verknüpft, welches Ausnahmen und Absicherungen umfasst, inkl. Schutzklausel. Die Anwendung dieser «Handbremse» ist eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauen in die neuen Regelungen. Es ist daher von höchster Wichtigkeit, dass der Bundesrat von der Schutzklausel tatsächlich und rechtzeitig Gebrauch macht, um negative Auswirkungen auf die Gemeinden abzuwenden. Die Freizügigkeit gilt weiterhin nur für den Arbeitsmarkt und für Personen mit ausreichenden Mitteln zur Finanzierung des eigenen Lebensunterhalts. Zudem räumt die EU der Schweiz mehrere Ausnahmen ein, welche sie vor einer künftigen Änderung des EU-Rechts schützen:

- Das in der UBRL vorgesehene Daueraufenthaltsrecht, welches EU-Staatsangehörigen nach fünfjährigem Aufenthalt zusteht, steht in der Schweiz nur Erwerbstätigen offen.
- Die zusätzlich anwendbaren Integrationskriterien für eine Niederlassungsbewilligung gelten weiterhin (wie z.B. Kenntnisse einer Landessprache, Beachtung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, keine Abhängigkeit von der Sozialhilfe etc.).
- Die Schweiz kann den Aufenthalt von erwerbslosen Personen beenden, wenn diese sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen und nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV) kooperieren, um eine Stelle zu finden.

Die Kantone werden in Zusammenhang mit der Übernahme der UBRL resp. des Änderungsprotokolls FZA ihre Sozialhilfegesetze überprüfen und allenfalls anpassen müssen. Dies kann auf kommunaler Ebene zu Unsicherheiten und Anpassungsbedarf führen. Wichtig ist daher, dass der Bund frühzeitig informiert und Kantone und Gemeinden in die rechtliche Umsetzung involviert.

Binnenmarktabkommen Strom

Allgemeine Würdigung

Der SGV würdigt das vorliegende Stromabkommen aus volkswirtschaftlicher Gesamtsicht und bedankt sich bei der zuständigen Verhandlungsdelegation für die geleistete Arbeit. Die Ziele gemäss Verhandlungsmandat konnten erreicht werden.

Der SGV begrüsst, dass das Stromabkommen der Schweiz ermöglicht, ins europäische Stromsystem integriert und Teil des EU-Strombinnenmarktes zu werden. Indem die Verfügbarkeit von Grenzkapazitäten gewährleistet und völkerrechtlich abgesichert wird, kann die Versorgungssicherheit gestärkt werden – insbesondere bei Blackouts oder Strommangellagen im Winter. Dies wird zu einer Reduktion des Bedarfs an Stromreserven, z.B. von zusätzlichen heimischen Kraftwerken, führen. Weil Swissgrid mit dem Stromabkommen vollständig in die europäischen Handelsplattformen integriert wird, verbessert sich die Netzstabilität und vermindern sich ungeplante Stromflüsse. Somit werden Eingriffe ins Übertragungsnetz inkl. der damit einhergehenden Mehrkosten reduziert. Gerade mit der zunehmenden Produktion von Wind- und Solarenergie, welche wetterabhängig und damit fluktuierend ist, wird der Bedarf an ausgleichender Regelernergie zunehmen. Die Volatilität des Strommarktes wird sich ebenfalls erhöhen, womit wiederum der Regelernergiehandel in ganz Europa steigen wird. Da der EU-Markt viel grösser und liquider als der Schweizer Markt ist, kommt dem Zugang der Schweiz zum EU-Strom-Markt eine grosse Bedeutung zu – auch in Bezug auf die Kosten. Der barrierefreie Stromaustausch erleichtert zudem den Ausgleich von Strom-Überschüssen durch Exporte (z.B. von flexibler Wasserkraft) und von Strommangel durch Importe. Dank dem Stromabkommen wird die Schweiz nicht als Drittstaat, sondern als gleichberechtigte Partnerin in die europäischen Prozesse eingebunden.

Dass sich die Schweiz bei der geplanten Öffnung des Strommarktes die freiwillige, regulierte Grundversorgung für Haushalte und KMUs bis 50 MWh Jahresverbrauch im Hinblick auf einen starken Service Public ausbedungen hat, entspricht dem Verhandlungsmandat. Der SGV unterstützt die angekündigten flankierenden Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten sowie des Personals der Stromwirtschaft (Vergleichsportal, Ombudsstelle, Monitoring etc.).

Auswirkungen auf die Gemeinden

Das Stromabkommen ist ein ausgesprochen umfassendes und komplexes Vertragswerk. Zudem kann die zukünftige Marktentwicklung und die weltpolitische Lage nicht ohne Weiteres antizipiert werden. Die effektiven Auswirkungen des Stromabkommens inkl. der Marktöffnung auf die Gemeinden sind deshalb schwierig abzuschätzen. Insbesondere auch deshalb, weil viele Gemeinden aufgrund ihrer Heterogenität und ihrer unterschiedlichen Infrastrukturen nicht alle gleich stark betroffen sein werden – sei es positiv oder negativ. Der SGV ortet diesbezüglich insbesondere bei der innerstaatlichen Umsetzung des Stromabkommens Potential und Handlungsbedarf.

Aus Sicht des SGV wird viel von der tatsächlichen innerstaatlichen Ausgestaltung des Stromabkommens abhängen, insbesondere in Bezug auf folgende Themen:

- Marktöffnung und regulierte Grundversorgung

Durch die Strommarktöffnung werden sich die regional sehr unterschiedlich hohen Strompreise tendenziell ausgleichen. Zudem werden die neuen Möglichkeiten zur Eigenproduktion (ZEV, LEG) wie auch die Digitalisierung unabhängig vom Stromabkommen zu einer gewissen Marktkonsolidierung beitragen. Kommunale Werke mit einer ungünstigen Kostenstruktur werden somit mehr Innovationskraft aufbringen oder sich zwecks Synergien mit anderen Werken zusammenschliessen müssen, um zukünftig auf dem Markt bestehen zu können. Ansonsten sind sie in ihrer Existenz gefährdet und damit auch die etablierten kommunalen Strukturen. Im liberalisierten Strommarkt wird der Druck auf die Stromversorger also zunehmen, womit das Risiko einer Schwächung der Investitionsfähigkeit und -bereitschaft in die entsprechenden Infrastrukturen entsteht.

Neu wird sich die regulierte Grundversorgung automatisch im Wettbewerb mit der marktorientierten Versorgung befinden. Damit sowohl die regulierte Grundversorgung wie auch der freie Markt nebeneinander bestehen können, muss auf eine Balance zwischen der Sicherheit der Kunden und der Planbarkeit und Kosten der Versorger hingearbeitet werden. Insbesondere für kleinere Gemeindewerke wird es eine Herausforderung sein, die Regulierungsvorgaben in ihrer Preisstruktur so einzuberechnen, dass die Grundversorgungspreise nicht zu hoch werden. Bei der Ausgestaltung der Wechselgebühr-Höhe muss darauf geachtet werden, dass der Aufwand und die Kosten für die Versorger nicht zu hoch werden. Die Übergangsfrist zum Wechsel in den freien Markt sollte zudem gestaffelt erfolgen, damit der administrative Aufwand bewältigt werden kann. Falls in Bezug auf die Marktöffnung trotz der flankierenden Massnahmen negative Auswirkungen auftreten, fordert der SGV den Bundesrat dazu auf, wie versprochen Gegenmassnahmen zu ergreifen und die kommunale Ebene in geeigneter Form miteinzubeziehen (z.B. mittels Runden Tischen).

- Erneuerbare Energien

Die wichtigsten Förderinstrumente für erneuerbare Energien konnten im Stromabkommen für mehrere Jahre abgesichert werden. Es muss deshalb ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Förderung der erneuerbaren Energien auch nach Ablauf der Übergangsfristen weitergeführt werden kann. Denn die marktnähere Einspeisung wird den Druck auf die erneuerbaren Energien erhöhen (z.B. durch den Wegfall des Vorrangs inländischer erneuerbarer Energien beim Absatz in die Grundversorgung). Der SGV plädiert deshalb dafür, dass der Bund im Rahmen eines Monitorings EU-kompatible Unterstützungs-Massnahmen ausarbeitet und bereithält, sobald sich zeigen würde, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien stagniert oder vernachlässigt wird. Der Bundesrat wird aufgefordert, sich weiterhin auf die inländischen Ausbauziele im Hinblick auf die Umsetzung der Energiestrategie 2050 und Netto Null zu fokussieren. Die Umsetzungsgesetzgebung muss deshalb eng begleitet und Eingang in die parlamentarischen Debatten finden.

Was die Wasserkraft anbelangt, so hat der Bundesrat bestätigt, dass Wasserkraftwerke in öffentlicher Hand bleiben können und dass Wasserrechtskonzessionen und Wasserzinsen nicht Teil des Abkommens sind. Auch der Heimfall an die Kantone nach

Konzessionsablauf werden nicht in Frage gestellt. Der SGV betont, dass der Bundesrat sich aber im Gemischten Rat dafür einsetzen muss, damit dies auch zukünftig sichergestellt werden kann. Auch nach Ablauf der Übergangsfristen braucht es Rahmenbedingungen, welche die Schweizer Wasserkraft, das Rückgrat der Schweizer Stromproduktion, unterstützen. Entsprechende Vorkehrungen müssen getroffen werden.

- Abnahme- und Vergütungspflicht

Die Abnahme- und Vergütungspflicht verstärkt im Zuge der Marktöffnung und der Zunahme an Solarenergie die Herausforderungen für bestimmte Gemeinden je länger je mehr. Denn nicht immer kann die abgenommene Energie kostendeckend abgesetzt werden. Bei der innerstaatlichen Umsetzung ist darauf hinzuwirken, wie diesem Umstand zukünftig besser Rechnung getragen werden kann und die Risiken eventuell schweizweit besser verteilt werden könnten.

- Entflechtung

Das Stromabkommen enthält keine direkten Vorgaben zum Eigentum an Anlagen zur Produktion, Übertragung und Verteilung von Strom. Das heisst, dass Verteilnetzbetreiber trotz den zusätzlichen Vorgaben zur Entflechtung öffentlich-rechtlich organisiert bleiben können. Das Unbundeling, also die Trennung des Netzbetriebes von den übrigen Sparten, wird nur die grossen Energieversorgungsunternehmen betreffen. Der SGV plädiert dafür, dass der Bundesrat den vorhandenen Spielraum nutzt. Aufgrund des administrativen Aufwandes sind genügend lange Übergangsfristen vorzusehen.

Die Bestimmungen des Stromabkommens und das EU-Recht lassen der Schweiz Spielraum offen. Es ist deshalb darauf zu achten, dass bei der Auslegeordnung nach einem Jahr, aber auch bei der Aktualisierung von Massnahmen sowie bei der zukünftigen Überprüfung der staatlichen Beihilferegulungen, diese vorhandenen Spielräume im Interesse der Schweiz gut genutzt werden – insbesondere im Hinblick auf den Ablauf der Übergangsfristen. Bei einer allfälligen Weiterentwicklung des Abkommens sollen sie im Sinne der Schweiz geprüft und weiterentwickelt werden. Dem SGV ist es ein Anliegen, dass dabei immer auch der zusätzliche Aufwand im Vollzug beachtet wird, nicht nur für den Bund oder die Kantone, sondern auch für die Gemeinden.

Fazit zum Stromabkommen

Zusammenfassend unterstützt der SGV das Stromabkommen aus einer ganzheitlichen, gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Eine enge Zusammenarbeit mit der EU im Strombereich ist entscheidend, um die Versorgungssicherheit und die Netzstabilität zu gewährleisten. Der volkswirtschaftliche Gesamtnutzen des Stromabkommens übersteigt die Summe der einzelnen Risiken. Die Herausforderungen für gewisse Gemeinden und kommunalen Werke, insbesondere im Hinblick auf die Strommarktöffnung, sind jedoch nicht zu unterschätzen. Der SGV fordert deshalb den Bundesrat dazu auf, bei der innerstaatlichen Umsetzung des Stromabkommens, also bei der Übersetzung der Verpflichtungen aus dem Abkommen ins nationale Recht und in die Schweizer Praxis, die oben genannten Punkte zu berücksichtigen und dabei die Mitarbeit und den Einbezug der Gemeinden sicherzustellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktorin



Mathias Zopfi
Ständerat

Claudia Kratochvil-Hametner

Kopie an:

- Konferenz Kantonalen Energiedirektoren EnDK
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB
- Schweizerischer Städteverband SSV
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK