



Antwortformular zur Vernehmlassungsvorlage

Paket Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU

Diese Stellungnahme wurde eingereicht von:

- ☒ Kanton
- ☐ In der Bundesversammlung vertretene politische Partei
- ☐ Gesamtschweizerischer Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete
- ☐ Gesamtschweizerischer Dachverband der Wirtschaft
- ☐ Eidgenössische Gerichte
- ☐ Weitere interessierte Kreise
- ☐ Nicht offiziell angeschriebene Organisationen / Privatpersonen

Absenderin oder Absender:

Regierungsrat des Kantons Nidwalden
Regierungsgebäude
Bahnhofplatz 2
Postfach 1246
6371 Stans

Datum der Stellungnahme:

Kontaktperson bei Fragen (Name/Tel./E-Mail):

Landschreiber Armin Eberli
041 618 79 00
armin.eberli@nw.ch

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme bis am 31. Oktober 2025 elektronisch an vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch zu senden. Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns **Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument** zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Allgemein: Sind Sie damit einverstanden, die bilateralen Beziehungen zur Europäischen Union (EU) zu stabilisieren und weiterzuentwickeln?

Der Regierungsrat anerkennt die Notwendigkeit einer guten Zusammenarbeit mit Europa. Themen wie das Gesundheitswesen, die Lebensmittelsicherheit, der Land- und Luftverkehr, die Stromversorgung oder die Personenfreizügigkeit bedürfen Regelungen. Dabei gilt es immer grundsätzlich abzuwägen zwischen dem Nutzen (beispielsweise einem einfacheren Marktzugang der Schweizer Wirtschaft in Europa) und den Kosten (beispielsweise der Verlust an Autonomie oder die Folgen von einem höheren administrativen Aufwand).

Verhandlungen: Wie beurteilen Sie die Abkommen, Protokolle und gemeinsamen Erklärungen, welche die Schweiz mit der Europäischen Union (EU) ausgehandelt hat?

1 Grundsätzliche und institutionelle Themen

Wir stellen fest, dass das nun vorliegende Paket, verglichen mit dem vom Bundesrat im Mai 2021 zurückgezogenen "Rahmenabkommen" zwar in verschiedenen Aspekten verbessert werden konnte, jedoch nach wie vor zahlreiche Elemente institutioneller Art enthält, welche der Regierungsrat des Kantons Nidwalden kritisch einschätzt. Wir sehen, dass das Vertragspaket versucht dafür zu sorgen, dass die wichtigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU langfristig auf eine stabile Grundlage gestellt werden und dass geregelte Beziehungen zu unseren Nachbarländern von grosser Bedeutung sind. Insbesondere in den vielen Bereichen, in denen sich die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in den vergangenen Jahren bewährt hat (stellvertretend seien hierfür zum Beispiel die Bereiche Sicherheit, Europol- und Justizzusammenarbeit genannt), ist es wichtig, dass diese Zusammenarbeit auch künftig gut funktioniert. Mit dem Vertragspaket mit der EU sind aber wesentliche staatspolitische Nachteile verbunden, weshalb wir eine kritische Stellungnahme abgeben.

Wir begrüssen, dass die Schweiz im Rahmen der Verhandlungen erreichen konnte, dass sie durch die Teilnahme an den Rechtsetzungsverfahren der EU (decision shaping) für alle Rechtsakte, die in den Anwendungsbereich der Abkommen fallen, Einfluss auf die Rechtsetzungsprozesse ausüben kann. Diese dynamische Rechtsübernahme stellt eine zentrale und sehr wichtige Verbesserung im Vergleich zum Rahmenabkommen dar, in welchem die Rechtsübernahme automatisch hätte erfolgen sollen. Es handelt sich beim decision shaping jedoch um ein frühes Stadium im Gesetzgebungsprozess, das meist stattfindet, bevor die EU-Kommission einen offiziellen Gesetzgebungsvorschlag formuliert hat. Es geht vielmehr um einen informellen Prozess,

d.h. es geht um Mitgestalten und Einbringen von Ideen. Es liegt noch kein Gesetzesprojekt vor, so dass die effektiven Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf den Inhalt des künftigen Unionsrechts wohl in der Praxis sehr begrenzt sein dürften. Nach dieser Phase sind im Unterschied zu unserem Gesetzgebungsprozess keine Möglichkeiten mehr vorgesehen, dass die Schweiz, insbesondere die Kantone, Einfluss auf die Erarbeitung nehmen können. Die dynamische Rechtsübernahme, d.h. die Übernahme von bestehendem und künftigem Unionsrecht beinhaltet die Angleichung der Rechtsordnungen, d.h. es gilt seitens der EU die Rechtsübernahme durch die Schweiz sicherzustellen, verbunden mit der Möglichkeit für Ausgleichsmassnahmen, sollte sich die Schweiz für die Nichtübernahme einzelner unionsrechtlicher Vorgaben entscheiden.

Als kritisch erachten wir folgende Punkte:

- Die nun vorliegende Lösung gemäss Verhandlungsergebnisse hat massive Auswirkungen auf die direkte Demokratie; insbesondere auf die Instrumente Initiative und Referendum.
- Das sogenannte Integrationsverfahren kommt bei der Rechtsübernahme sehr nahe an die automatische Rechtsübernahme. Dies erachten wir als sehr kritisch, ist doch die Integrationsmethode u.a. auch für die Personenfreizügigkeit vorgesehen.
- Für die Auslegung oder Anwendung von aus dem EU-Recht entnommenen Bestimmungen der Abkommen ist der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zuständig. Dies kann für die Schweiz im Rahmen von Entscheiden des Schiedsgerichtes nachteilig sein.
- Wir befürchten, dass der nun verhandelte Weg der Rechtsübernahme mit sehr viel Aufwand und Bürokratie verbunden ist.

2 Gesundheitsthemen

Die Verabschiedung des Gesundheitsabkommens erachten wir als sinnvoll. Die im Gesundheitsabkommen vorgesehene Stärkung der Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren schafft eine klare Rechtsgrundlage und fördert Prävention, Information und Koordination.

2.1 Gesundheitsabkommen

Das Gesundheitsabkommen beschränkt sich auf den Bereich der Gesundheitssicherheit und ermöglicht der Schweiz den umfassenden Zugang zu den Gesundheitssicherheitsmechanismen der EU und zum Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC). Das Gesundheitsabkommen gewährleistet, dass die Schweiz einen direkten und ständigen Zugang zu den Frühwarnsystemen der EU und zu allen erforderlichen Informationen zu epidemiologischen Entwicklungen erhält. Darüber hinaus wird der Austausch mit den EU-Mitgliedstaaten erleichtert. Insgesamt werden die Instrumente der Schweiz verbessert, so dass sie durch erhöhte Frühwarn- und Reaktionsfähigkeit im Bereich der epidemiologischen Überwachung geeignete Massnahmen zum besseren Schutz ihrer Bevölkerung treffen kann. Zudem sieht das Abkommen vor, dass die Schweiz auf Wunsch fallweise an gemeinsamen Beschaffungsverfahren für medizinische Gegenmassnahmen teilnehmen kann, was im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit interessant sein könnte. Zusammengefasst kann die Gesundheit der Schweizer Bevölkerung mit Hilfe des Gesundheitsabkommens besser geschützt werden. Die COVID-19-Pandemie hat eindrücklich aufgezeigt, wie wichtig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheitssicherheit ist. Zumal die Schweiz bezüglich Entscheiden, ob Massnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Gesundheitsbedrohungen getroffen werden müssen, souverän bleibt.

2.2 Aktualisierung von Anhang III Freizügigkeitsabkommen (FZA)

Die Aktualisierung von Anhang III FZA betreffend die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist für den Kanton Nidwalden aus verschiedenen Gründen von grossem Interesse. Derzeit haben die kantonalen Ämter beispielsweise keine Kenntnisse über in der EU entzogene oder beschränkte Berufsausübungsbewilligungen im Bereich der Gesundheitsberufe oder der Erziehung Minderjähriger. Dementsprechend können Personen, denen im Ausland Bewilligungen entzogen worden sind, in der Schweiz unbehelligt Bewilligungsanträge stellen. Selbstdeklarationen der Antragstellenden, ob im Ausland etwas gegen sie vorliegt, sind nicht überprüfbar. Der fehlende Informationsfluss mit dem Ausland gefährdet den Patientinnen-, Patienten- sowie Kinderschutz. Durch die Teilnahme am Vorwarnmechanismus würden das Gesundheitsamt und das Sozialamt zukünftig Warnungen aus EU-Mitgliedstaaten erhalten, wenn diese Berufsangehörigen, die Tätigkeiten im Bereich von Gesundheitsberufen oder der Erziehung Minderjähriger ausüben, die Berechtigung zur Ausübung ihrer Tätigkeit beschränken oder entziehen. Umgekehrt könnten die schweizerischen Behörden Warnungen in die EU-Mitgliedstaaten senden. Schliesslich würde die Aktualisierung von Anhang III FZA auch verhindern, dass Schweizer Staatsangehörige und Unternehmen in der EU gegenüber ihren europäischen Konkurrenten diskriminiert werden.

Gleichzeitig wird die Aktualisierung von Anhang III FZA mit erheblichem Zusatzaufwand für die Kantone verbunden sein. Nebst der Schaffung einer koordinierenden Stelle werden das Gesundheitsamt und auch das Sozialamt im Rahmen der Erhöhung der Transparenz Informationen rund um die Reglementierungen von Berufen viel detaillierter aufbereiten und in regelmässigem Austausch mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) stehen müssen. Auch die Anwendung des Vorwarnmechanismus (Sichtung eingehender Warnungen, Erfassung ausgehender Warnungen, Aktualisierung bestehender Warnungen, Information der betroffenen Personen) wird Mehraufwand zur Folge haben. Entsprechend diesen Überlegungen unterstützen wir die Aktualisierung von Anhang III FZA.

3 Sozialthemen

Sozialpolitik steht immer in einem volkswirtschaftlichen Kontext. Die EU ist die grösste Handelspartnerin der Schweiz und das FZA ermöglicht Schweizer Unternehmen, bei Bedarf ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren. Der "21. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU" zeigt die Bedeutung des Abkommens für die Schweizer Wirtschaft auf: Die Zuwanderung aus den EU-Staaten ermöglicht ein Beschäftigungswachstum, welches das demografische Potenzial deutlich übersteigt. Gut 1.6 Millionen Menschen aus den EU-Staaten leben in der Schweiz.

3.1 Schutzklausel

Das Abkommen enthält eine konkretisierte Schutzklausel, welche die Schweiz im Falle von schwerwiegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen aufgrund des FZA eigenständig aktivieren kann. Wir beurteilen die Ausgestaltung der Schutzklausel im Abkommen sowie ihre innerstaatliche Umsetzung im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) als kritisch und wenig wirkungsvoll. Bereits jetzt besteht eine Schutzklausel. Von dieser Möglichkeit hatte der Bundesrat trotz sehr hoher Zuwanderung nie gebraucht gemacht. Bei solchen Problemen tritt der gemischte Ausschuss zusammen, wie bisher. Neu ist nur, dass wenn der gemischte Ausschuss keinen Beschluss fällt, die antragsstellende Vertragspartei ein Schiedsgericht anrufen kann. Die Anrufung des Schiedsgerichts ist aber beschränkt auf schwerwiegende wirtschaftliche Probleme. Das wäre wohl nur bei einer schweren Rezession der Fall. Und selbst wenn die Voraussetzungen erfüllt wären, können seitens der EU Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden. Bei schwerwiegenden sozialen Problemen aufgrund der Zuwanderung ist die Anrufung eines Schiedsgerichts ausgeschlossen.

3.2 Schutz der Sozialsysteme

Ein zentraler Bestandteil des FZA ist die Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL, Richtlinie 2004/38/EC). Die Schweiz wird die UBRL teilweise übernehmen. Anders als unter den EU-Staaten gilt die Richtlinie im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU für Erwerbstätige und ihre direkten Familienangehörigen. Neu sollen EU-Bürger bereits nach fünf statt wie bisher nach erst zehn Jahren die Niederlassungsbewilligung bzw. das Daueraufenthaltsrecht erhalten. Zudem dürfen EU-Bürger (inkl. künftige Mitgliedstaaten) in der Schweiz bleiben, auch wenn sie arbeitslos oder sozialhilfeabhängig werden.

Die Auswirkungen auf die Sozialhilfe sind von grossem Interesse:

- Der Anspruch auf Sozialhilfe wird im AIG für gewisse Personenkategorien ausgeschlossen (z.B. Studierende und andere EU-Staatsangehörige ohne Erwerbstätigenstatus). Wir begrüssen diese Massnahme. Eine Regulierung durch den Bund ist im Interesse einer einheitlichen Umsetzung zu akzeptieren, obwohl die Sozialhilfe grundsätzlich im Kompetenzbereich der Kantone liegt.
- Durch das neue Daueraufenthaltsrecht kann sich der Personenkreis mit Anspruch auf Sozialhilfe vergrössern. Der Weg zum Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz steht allerdings nur Erwerbstätigen und ihren direkten Familienangehörigen offen. Für den Status "erwerbstätig" und den Aufenthaltsanspruch reicht es jedoch, wenn jemand beispielsweise 40 Prozent arbeitet und rund 2000 Franken im Monat verdient. In der EU gilt schon eine 11-Stunden-Woche als hinreichende Erwerbstätigkeit. Ein erwerbstätiger EU-Bürger kann trotz ergänzender Sozialhilfeabhängigkeit seine Familie nachziehen, welche in den Lebensbedarf miteingerechnet wird und die Sozialhilfeabhängigkeit nochmals erhöhen kann. Der nachgezogene Ehegatte kann zudem ausländerrechtlich nicht gezwungen werden zu arbeiten, um die Sozialhilfe zu verringern.
- Perioden mit vollständigem Sozialhilfebezug während mehr als sechs Monaten werden nicht an die Frist für den Erwerb des Daueraufenthalts angerechnet und der Aufenthalt von arbeitslosen Personen, die sich nicht um ihre Erwerbsintegration bemühen, kann vor Erlangen des Daueraufenthaltsrechts beendet werden. Diese Bestimmungen erfordern eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten, öffentlicher Arbeitsvermittlung (öAV) und Migrationsämtern. Diese Begleitmassnahmen sind zweckmässig, sie werden aber zu erhöhtem Vollzugsaufwand in den Kantonen oder Gemeinden führen.
- Selbstständige Erwerbstätige werden neu angestellten Erwerbstätigen gleichgestellt, wobei die selbstständige Erwerbstätigkeit nicht existenzsichernd sein muss. Die Definition von «Erwerbstätigkeit», woran gewisse Rechte geknüpft sind, umfasst neu zudem einen weiteren Personenkreis, beispielsweise unter gewissen Bedingungen auch Personen in einer Berufsausbildung sowie unfreiwillig arbeitslose Personen, welche mit der öAV kooperieren und sich um ihre Erwerbsintegration bemühen.

3.3 Lohnschutz

Das Absicherungskonzept zum Lohnschutz wird unterstützt, welches die kantonale Sozialpolitik zwar nicht im Vollzug, aber in seinen Auswirkungen direkt betrifft. Bund, Kantone und Sozialpartner haben sich auf ein inländisches Massnahmenpaket geeinigt, welches in die Vernehmlassungsvorlage übernommen wurde. In Kombination mit dem Verhandlungsergebnis sichern die Begleitmassnahmen das aktuelle Lohnschutzniveau ab.

3.4 Migration und Arbeit

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem RAV und dem Amt für Migration ist ein wirkungsvolles Mittel, um das Schweizer Sozialsystem zu schützen und die Zuwanderung konsequent auf den Arbeitsmarkt auszurichten. Eine verbesserte interinstitutionelle Zusammenarbeit ist wünschenswert, welche durch die Potenziale der digitalen Transformation ermöglicht wird.

Die Fortsetzung des bilateralen Wegs mit der EU ist auch für den Asyl- und Flüchtlingsbereich von erheblicher Bedeutung. Ein möglicher Ausschluss der Schweiz aus dem europäischen Sicherheitsraum (Schengen/Dublin) hätte gravierende Nachteile. Personen, deren Asylgesuch in einem EU-Staat abgelehnt wurde, könnten in der Schweiz ein zweites Gesuch stellen. Bund und Kantone wären gezwungen, ihre Asylstrukturen massiv auszubauen, mit entsprechenden Kostenfolgen. Die innere Sicherheit der Schweiz würde geschwächt, da die Zusammenarbeit von Justiz und Polizei mit den Staaten der EU eingeschränkt wäre.

3.5 soziale Sicherheit

Von praktischer und finanzieller Bedeutung für die Sozialpolitik ist die internationale Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Anhang II des FZA. Die Aktualisierung dieses Anhangs wird begrüsst, um eine schleichende Erosion der Koordinierung zu vermeiden. Wir begrüssen auch, dass wichtige Sozialleistungen wie die Ergänzungsleistungen, die Hilflosenentschädigung sowie einige kantonale Leistungen (z.B. Alimentenbevorschussung) weiterhin nicht ins Ausland ausbezahlt werden müssen.

3.6 Aufenthaltsregelungen

Wir begrüssen die weiteren Elemente, welche dazu dienen, das Schweizer Sozialsystem insgesamt zu schützen. Zu erwähnen ist, dass die Niederlassungsbewilligung vom Daueraufenthalt unabhängig und weiterhin an Integrationskriterien geknüpft bleibt; der strafrechtliche Landesverweis bleibt möglich; das Meldeverfahren für Stellenantretende im Kurzaufenthalt bleibt bestehen, was Arbeitsmarktkontrollen ermöglicht; Grenzgängerinnen und Grenzgänger können weiterhin registriert werden, haben keinen Zugang zum Daueraufenthaltsrecht und zu Sozialhilfe und kein Recht auf Familiennachzug; Immobilienerwerb zu Spekulations- und Anlagezwecken bleibt für Personen im Ausland weiterhin unzulässig. Die Auswirkungen des FZA sind weiterhin periodisch mit einem nachvollziehbaren und schlanken, aber aussagekräftigen Monitoring zu überwachen.

3.7 Polizeilicher Vollzug und Informationsaustausch

Das Paket präzisiert Missbrauchstatbestände (fiktive Erwerbstätigkeit, Scheinbeziehungen, nicht erfüllte Integrationspflichten) und stärkt die Möglichkeit, Aufenthalte bei konkreter Gefährdung der öffentlichen Ordnung zu verweigern/widerrufen – auch ohne strafrechtliche Verurteilung. Damit entstehen keine neuen polizeilichen Kompetenzen, aber ein klarerer, völkerrechtlich verbindlicher Rahmen für die Praxis. Neu verpflichtet Art. 10e FZA die systematische, überprüfbare behördenübergreifende Informationsweitergabe; bestehende Abläufe zwischen Polizei und Migrationsamt sind zu prüfen und ggf. mit klaren Zuständigkeiten, einheitlichen Meldewegen und internen Kontrollen zu präzisieren. Finanzielle Mehrbelastungen sind offen (allenfalls Schulungen/IT-Anpassungen); eine Revision des kantonalen Polizeigesetzes ist nicht erforderlich.

Bezug zur heutigen Praxis: Bisher erfolgt die Informationsweitergabe zwischen Kantonspolizei und Migrationsamt überwiegend fallbezogen und auf Grundlage des kantonalen Rechts. Mit Art. 10e FZA wird diese Zusammenarbeit erstmals völkerrechtlich verbindlich ausgestaltet. Für Nidwalden bedeutet das eine formelle Weiterentwicklung der heute teils informellen Abläufe (z. B. Meldungen bei Gefährdungsmeldungen oder Verstössen gegen Integrationspflichten). Die Einführung klarer Zuständigkeiten und standardisierter Meldekanäle knüpft direkt an die aktuellen Schnittstellenarbeit zwischen Polizei, Migrationsamt und Bund (fedpol, SEM) an.

4 Stromabkommen

Das Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU ist ein zentrales Vertragswerk für die Versorgungssicherheit, Netzstabilität und die Integration in den europäischen Strombinnenmarkt. Aufgrund der geografischen Lage ist die Schweiz bereits heute ein wichtiger Transitstaat im europäischen Stromnetz. Das Abkommen schafft klare Rahmenbedingungen, bringt Chancen, aber auch Einschränkungen mit sich. Das Stromabkommen stärkt die Integration in den europäischen Strommarkt und verbessert die Versorgungssicherheit erheblich. Gleichzeitig sind Autonomieverluste, erhöhte Abhängigkeiten und administrative Mehrbelastungen Realität. Ein Alleingang der Schweiz würde hohe Investitions- und Versorgungskosten sowie erhebliche politische und wirtschaftliche Risiken nach sich ziehen. Das Abkommen ist mit einem Preis verbunden: dynamische Rechtsübernahme – Integrationsverfahren, d.h. Autonomieverlust, Kosten, Anpassungsdruck).

Nach Ansicht des Regierungsrates wurden die im Verhandlungsmandat festgelegten Ziele jedoch nur teilweise erfüllt und entsprechen dem von den Kantonen vorgegebenen Rahmen nur zum Teil. Für die Kantone ist die Nutzung der Wasserkraft von besonderer Bedeutung, weshalb diesbezüglich ein hoher Anspruch an die Rechtssicherheit erfüllt sein muss. Entsprechend ist durch den Bundesrat in geeigneter verbindlicher Form sicher zu stellen, dass der Geltungsbereich die dynamische Rechtsübernahme in diesem Bereich nicht zu einer Erweiterung des Geltungsbereichs bzw. der Ziele des Abkommens führt und eindeutig definiert wird und dabei die Hoheit der Kantone über die Konzessionsvergabe, die Gestaltung des Konzessionsinhaltes, die Wasserzinsen (gilt nicht als staatliche Beihilfe) und die Ausübung des Heimfalls auch in Zukunft unangetastet bleibt und damit von der dynamischen Rechtsübernahme ausdrücklich und dauerhaft ausgeklammert bleibt.

Auch ist das öffentliche Eigentum der Kantone an Erzeugungsanlagen, einschliesslich Wasserkraftanlagen, auch künftig verbindlich zu gewährleisten. Die diesbezügliche Bestimmung (Art. 11 Absatz 2) steht nämlich unter dem Vorbehalt des anwendbaren Elektrizitätsrechts. Und in der Präambel wird bloss anerkannt, dass das öffentliche Eigentum an der Strominfrastruktur eine legitime politische Wahl sein könne. Auch diesbezüglich ist durch den Bundesrat in verbindlicher Form darzulegen, inwiefern diese Vorbehalte heute und in Zukunft relativierend auf die Möglichkeit des öffentlichen Eigentums wirken. Bei Neukonzessionierungen ist sicherzustellen, dass diese von EU-weiten Ausschreibungen ausgenommen sind.

Laut Stromabkommen darf die Schweiz notwendige und verhältnismässige Massnahmen zur Versorgungssicherheit ergreifen (z.B. Stromreserven). Dies jedoch nur so weit, als diese mit dem Abkommen vereinbar sind. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft verbindliche Präzisierungen über die Modalitäten, Instrumente und Möglichkeiten der Schweiz zur Abwendung bzw. Bewältigung von negativen Auswirkungen in der Schweiz aufgrund einer Strommangel-lage im Ausland aufzunehmen.

Der Anhang III zum Stromabkommen hält für die sechs wichtigsten bestehenden Schweizer Beihilferegelungen im Strombereich fest, dass sie beihilfrechtskonform sind. Diese Instrumente sind aber nur für eine Übergangsfrist von 6 bzw. 10 Jahren abgesichert und bedürfen danach einer neuen Beurteilung, wobei auch hier das Integrationsverfahren greift. D.h., wenn der gemischte Ausschuss entscheidet, dass nach Ablauf der Frist Schweizer Beihilferegelungen nicht mehr beihilfekonform sind, dann gilt dies als übernommen. Eine diesbezügliche Auslegung des EuGH in einem Schiedsgerichtsverfahren kann letztlich Schweizer Energiepolitik bestimmen. Für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit ist ein rascher und zügiger Ausbau der erneuerbaren Energien, mithin der Wasserkraft, auch in Zukunft unabdingbar. Deshalb hat der Bundesrat in seiner Botschaft darzulegen, welche Instrumente für den Ausbau der erneuerbaren Energien verbindlich und dauerhaft zur Verfügung stehen und wie bei einer anhaltenden Tiefpreisphase die Investitionskraft in die Produktion erhalten werden kann.

Gemäss Erläuterungen des Bundes soll sich das Stromabkommen insgesamt positiv auf die Kantone auswirken. Die Erläuterungen sind indessen sehr knapp und allgemein formuliert und geben keinen Aufschluss über die wirklichen Verschiebungen und Auswirkungen entlang der Wertschöpfungskette. Deshalb hat der Bundesrat in seiner Botschaft aufzuzeigen, wie sich die Wertschöpfung entlang der Wertschöpfungskette (Produktion – Transport – Handel – Vertrieb – Verbrauch), insbesondere in der Wasserkraft, sowohl positiv als auch negativ verändern kann (Darlegung der Chancen und Risiken, namentlich für die Kantone).

5 Protokoll zur Lebensmittelsicherheit

Bei diesem Protokoll handelt es sich um direkt anwendbares EU-Recht. Ein Umsetzungserlass nach Schweizer Recht ist nicht erforderlich. Der Bundesrat zieht daraus den Schluss, dass widersprechendes nationales Recht weichen muss, d.h. das Lebensmittelgesetz muss totalrevidiert werden. Das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit ist mit dem bestehenden Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen) verknüpft. Dies bedeutet, dass die im Landwirtschaftsabkommen vorgesehene Guillotineklausel auch für das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit gilt.

Der Verbraucherschutz wird durch einen gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum mit der EU harmonisiert. Die Schweiz wird zur integrierten Einführung harmonisierter Normen für die gesamte Lebensmittelkette beauftragt, was in der Praxis eine Angleichung nach unten bedeutet, da die europäische Gesetzgebung in wesentlichen Bereichen niedrigere Standards als die Schweiz vorsieht. Die Made in Switzerland Marke, die ein Qualitätsversprechen und ein Differenzierungsmerkmal darstellt, verliert damit ihre Bedeutung.

Es soll ein einheitlicher Rahmen für amtliche Kontrollen geschaffen werden. Dies führt zu Mehraufwand im Vollzug, weshalb von einem erhöhten Ressourcenbedarf in den Kantonen auszugehen ist. Der Marktzugang zum EU-Binnenmarkt wird zwar erleichtert, doch für Direktvermarkter und Bauernmärkte werden erhebliche Hürden (Dokumentationspflichten, Rückverfolgbarkeitssysteme usw.) geschaffen. Wichtig ist uns, dass die Wettbewerbsbedingungen für Schweizer Lebensmittelproduzenten im heimischen Markt fair bleiben und nicht durch wachsenden Importdruck geschwächt werden. Unternehmen, die ihre Produkte in der Schweiz und in der EU vertreiben, profitieren hingegen von einheitlichen Vorgaben, da sich etwa Verpackungen oder Rezepturen nicht mehr anpassen lassen müssen.

Wie beurteilen Sie die inländische Umsetzung?

3.1. Allgemeine Bemerkungen

-

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen
---------------	---------------------	--------------------------------	-------------

3.2. Stabilisierungsteil

3.2.1. Staatliche Beihilfen

3.2.1.1. Bundesgesetz über die Überwachung von [staatlichen] Beihilfen (BHÜG)

Dieses Bundesgesetz soll die Zuständigkeiten von staatlichen Beihilfen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in den betroffenen Sektoren (Strom, Landverkehr und Luftverkehr) regeln. Es wird im Hinblick auf die Organisations- und Verfahrensautonomie der Kantone kritisch gewürdigt. Das Gesetz sieht vor, dass die Zuständigkeit zur Überwachung von staatlichen Beihilfen einer neuen Kammer (Beihilfekammer) der Wettbewerbskommission (WEKO) zugewiesen wird. Es ist zu klären, wie das Verhältnis zwischen der schweizerischen Beihilfekammer und der EU aussehen wird.

Weiter gilt es zu erwähnen, dass dieses Gesetz erheblich in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie eingreift. Bei künftigen Untersuchungen der WEKO haben die kantonalen Behörden keine Parteistellung und insbesondere auch keinen Anspruch auf rechtliches Gehör.

Aus Sicht des Kantons Nidwalden ist es zentral, dass er auch weiterhin (Mit-) Eigentümer der Airport Buochs AG (Betreibergesellschaft des Flugplatzes Buochs), des Spital Nidwaldens und des Elektrizitätswerkes Nidwalden (EWN) bleiben kann, und dass ihm diesbezüglich aufgrund der nun ausgehandelten Verträge mit der EU keinerlei Nachteile entstehen.

Wir gehen davon aus, dass diese Thematik auch viele andere Kantone gleich oder zumindest ähnlich einstufen wie der Kanton Nidwalden. Vor diesem Hintergrund würden wir es begrüssen, wenn dieser Aspekt noch vertieft geprüft wird. Zudem befürchten wir, dass die Überwachung der Regulierungen im Bereich der staatlichen Beihilfen befürchten sehr viel bürokratischen Aufwand mit sich bringen.

Gesetzesanpassungen			
3.2.1.2. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110)			-
3.2.1.3. Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG, SR 173.32)			-
3.2.1.4. Kartellgesetz (KG, SR 251)			-
3.2.1.5. Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0)			-
3.2.1.6. Preisüberwachungsgesetz (PüG, SR 942.20)			-
3.2.2. Personenfreizügigkeit: Zuwanderung			
Neues Gesetz			
3.2.2.1. Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (Binnenmarkt-Informationssystem) (BGVB)			-
Gesetzesanpassungen			

3.2.2.2. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20)			Mit der Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie wird ein Daueraufenthaltsrecht eingeführt: Nach fünf Jahren rechtmässigem Aufenthalt erhalten erwerbstätige bzw. nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrierte Personen sowie ihre Familienangehörigen ein Daueraufenthaltsrecht; Phasen vollständiger Sozialhilfeabhängigkeit von sechs Monaten und mehr werden bei der Fristberechnung nicht angerechnet. Das Recht gilt neu auch für Selbständigerwerbende; bei langjährigem Sozialhilfebezug ist kein Widerruf der Bewilligung mehr möglich. Zudem wird der Familiennachzug auf pflegebedürftige Angehörige und Lebenspartnerinnen/Lebenspartner ausgedehnt – mit potenziellen Mehrkosten im Gesundheits- und EL-Bereich. Der Bund schlägt flankierende AIG-Anpassungen zu Nichtbestehen/Entzug des Aufenthaltsrechts und zum Verlust des Erwerbstätigen-Status vor. Insgesamt ist bei den Migrationsämtern mit erheblichem Mehraufwand zu rechnen (u. a. Klärung von On-/Off-Arbeitsverhältnissen, Scheinarbeitsverträgen, ärztlichen Arbeitsunfähigkeiten, Rechtsmittelverfahren). Für eine korrekte, rechtssichere Umsetzung ist eine qualitative und quantitative Personalaufstockung unabdingbar. Die Ausnahme nach Lex Koller bleibt bestehen (kein Erwerb zu Anlage-/Spekulationszwecken). Bezug zur heutigen Praxis: Die heutige Praxis stützt sich stark auf das AIG und die bestehenden Regelungen zur Aufenthaltsbewilligung. Mit der Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie entstehen Brüche zur geltenden kantonalen Bewilligungspraxis (z. B. Widerrufsmöglichkeiten bei Sozialhilfebezug). Die Migrationsämter sind bereits jetzt stark mit Missbrauchsprüfungen (Scheinehen, prekäre Arbeitsverhältnisse) ausgelastet; diese Aufgaben würden durch die neuen Regelungen intensiviert und erfordern eine Angleichung der Prüfverfahren an das Bundesrecht.
3.2.2.3. Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG, SR 823.11)			
3.2.2.4. Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz, SR 414.110)	Art. 34d Abs. 2 Art. 61a		Die Egalisierung der Studiengebühren für Studierende aus dem EU-Raum gegenüber jenen der Schweizer Studierenden mag zwar mit Blick auf Art. 7b FZA konsequent sein. Besonders die stark von Ausfällen betroffenen Hochschulen wie ETH Zürich resp. Lausanne sowie die USI werden die Bundesfinanzen in Form von Entschädigungsforderungen für die extern erzwungene Ausgleichsmassnahme aber stark belasten – gemäss Art. 61 können bis zu 50% der entstehenden Einbussen kompensiert werden.

3.2.2.5. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG, SR 414.20)			-
3.2.2.6. Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40)			-
3.2.2.7. Freizügigkeitsgesetz (FZG, SR 831.42)			-
3.2.2.8. Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210)			-
3.2.2.9. Bundesgesetz über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglementierten berufen (BGMD, SR 935.01)			Es steht eine Entschlackung des bisherigen Meldeverfahrens im Vordergrund: Das Vorweisen eines Zertifikats zum Europäischen Berufsausweis (European Professional Card, EPC) gilt als Nachweis der Berufsqualifikationen und ersetzt die Meldung beim SBFI.
3.2.2.10. Medizinalberufegesetz (MedBG, SR 811.11)			Die Massnahmen zielen in der Mehrheit auf eine Vereinfachung und Standardisierung des Datenaustauschs im Rahmen des Anerkennungsverfahrens via Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System, IMI) und Ausstellung eines Zertifikats zum Europäischen Berufsausweis (European Professional Card, EPC) ab. Letzterer erlaubt zudem die Niederlassung: Die Praktikabilität/Alltagstauglichkeit der Lösung bleibt abzuwarten. Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vollzieht sich im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit ebenfalls via IMI.

3.2.2.11. Gesundheitsberufegesetz (GesBG, SR 811.21)			Die Massnahmen zielen in der Mehrheit auf eine Vereinfachung und Standardisierung des Datenaustauschs im Rahmen des Anerkennungsverfahrens via Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System, IMI) und Ausstellung eines Zertifikats zum Europäischen Berufsausweis (European Professional Card, EPC) ab. Letzterer erlaubt zudem die Niederlassung: Die Praktikabilität/Alltagstauglichkeit der Lösung bleibt abzuwarten. Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vollzieht sich im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit ebenfalls via IMI.
3.2.2.12. Psychologieberufegesetz (PsyG, SR 935.81)			Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vollzieht sich im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit ebenfalls via IMI.
3.2.3. Personenfreizügigkeit: Lohnschutz			
3.2.3.1. Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG, SR 823.20)			
3.2.3.2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) <i>(siehe auch unter 3.2.5 Finanzieller Beitrag der Schweiz)</i>			-
3.2.3.3. Obligationenrecht (OR, SR 220)			-

3.2.3.4. Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG, SR 221.215.311)			-
3.2.3.5. Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1)			-
3.2.4. Landverkehr			
3.2.4.1. Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101)			-
3.2.4.2. Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 745.1)			-
3.2.5. Finanzieller Beitrag der Schweiz			
3.2.5.1. Bundesgesetz über die Beiträge der Schweiz zur Stärkung der Kohäsion in Europa (Kohäsionsbeitragsgesetz, KoBG)			-
3.2.5.2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) <i>(siehe auch unter 3.2.3 Personenfreizügigkeit: Lohnschutz)</i>			-
3.2.5.3. Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9)			-

Bundesgesetze	Be- troffe- ner Artikel	Allfälliger Än- derungsvor- schlag	Bemerkungen
3.3. Weiterentwicklungsteil			
3.3.1. Strom			
Gesetzesanpassungen			

3.3.1.1. Energiegesetz (EnG, SR 730.0)			-
3.3.1.2. Stromversorgungsgesetz (StromVG, SR 734.7)			Die Kantone haben sich im Interesse der innenpolitischen Lösungsfindung dafür ausgesprochen, dass wenn es zur Öffnung des Strommarktes für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher kommt, weiterhin eine Grundversorgung mit regulierten Tarifen inkl. Rückkehrrecht bestehen soll. Dabei ist Folgendes zu beachten: - Um die Vorteile des Stromabkommens, insbesondere tiefere Systemkosten, zur Geltung zu bringen, ist sowohl für die Grundversorgung als auch für den freien Markt eine möglichst einfache und verständliche Gesetzgebung notwendig. Die neuen Bestimmungen müssen realistisch umsetzbar sein. Die Regulierung der Grundversorgung muss in sich kohärent sein, z.B. was Auflagen an Preis- oder Qualitätsregulierung sowie Wechselfristen oder -bedingungen angeht. Die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden müssen mit jenen der Grundversorger so weit möglich in Einklang gebracht werden: Für die Kundschaft braucht es Sicherheit, für die Versorger Planbarkeit. - Die Weiterführung der heutigen, stark regulierten Grundversorgung erschwert eine effiziente Umsetzung der Grundversorgung und der Marktöffnung. Es sollte daher ein Regulierungsabbau geprüft werden. Sollte die Regulierung in den vorgeschlagenen Zügen beibehalten werden, wird ein starker Anreiz für den Verbleib in der Grundversorgung befürwortet. Es muss vermieden werden, dass kurzfristige Beschaffungen infolge von Kundenwechseln zu von Jahr zu Jahr stark schwankenden Preisen in der Grundversorgung führen. Mittelfristig sind Lockerungen der regulatorischen Vorgaben in Betracht zu ziehen, insbesondere im Bereich der Grundversorgung. Es ist zu begrüßen, dass sich die Umsetzungsbestimmungen zu den Entflechtungsvorgaben auf die grossen Verteilnetzbetreiber mit mehr als 100'000 angeschlossenen Kunden beschränken. Den Unternehmen soll diskriminierungsfrei eine Umsetzungsfrist von 3 Jahren eingeräumt werden.

3.3.1.3. Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE)			-
3.3.2. Lebensmittelsicherheit			
3.3.2.1. Tierschutzgesetz (TSchG, SR 455)			-
3.3.2.2. Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0)			Die direkte Abstützung auf das EU-Recht wird eine Herausforderung darstellen. Eine Schulung der Vollzugsstellen durch den Bund ist daher zwingend anzubieten. Weiter ist sicherzustellen, dass sämtliche bisher im schweizerischen Lebensmittelrecht geregelten Aspekte in Zukunft entweder von den verwiesenen EU-Erlassen oder dem revidierten schweizerischen Lebensmittelrecht erfasst werden und keine Lücken entstehen. Dass der Bund den durch das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit entstehenden zusätzlichen Ressourcenbedarf vollständig auf die Kantone überwälzt, ist nicht angemessen. Der Bund hat diese Kosten zu übernehmen. Hinzu kommt, dass der Bund im neuen Lebensmittelgesetz die Einführung von Bestimmungen ohne Zusammenhang mit dem Protokoll zur Lebensmittelsicherheit vorschlägt, die den zusätzlichen Ressourcenbedarf der Kantone noch einmal bedeutend erhöhen (z.B. Art. 41 Bst. c VE-LMG betreffend generelle Kompetenz des Bundesrates zur Festlegung von zu kontrollierenden Produkten oder Produktkategorien oder zur Festlegung der Anzahl Produktkontrollen; Art. 85 VE-LMG betreffend Pflicht der zuständigen kantonalen Behörden dem BLV sämtliche Urteile, Strafbefehle, Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen unverzüglich, unentgeltlich und in vollständiger Ausfertigung mitzuteilen).
3.3.2.3. Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1)			-
3.3.2.4. Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0)			-

3.3.2.5. Tierseuchengesetz (TSG, SR 916.40)		Die direkte Anwendung von EU-Recht wird auch im Veterinärbereich herausfordernd sein. In den Bereichen, in denen neue Aufgaben oder eine deutliche Intensivierung und Anpassung der bisherigen Aufgaben auf die kantonalen Vollzugsbehörden zukommen (z.B. Tierseuchenprävention), ergibt sich ein Mehraufwand im Vollzug, der nicht durch die Straffung bisheriger Verfahren kompensiert werden kann. Allerdings wird es das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit ermöglichen, eine seit Langem regelmässig erfolgte Äquivalenz zu formalisieren und stabilisieren und dabei langfristig den Aufwand, insbesondere bei Gesetzesanpassungen, zu reduzieren. Die Einbindung der Schweiz in Gremien und Organisationen auf EU-Ebene eröffnet den Zugang zum schnelleren und umfassenderen Erhalt respektive Austausch von Informationen, insbesondere im Falle von Gesundheitswarnungen oder grenzüberschreitenden Krisen. Dies wird dazu beitragen, epidemiologische Risiken zu antizipieren, von internationalem Feedback zu profitieren und die Reaktionen mit den Nachbarländern zu harmonisieren. Sollte das Protokoll zur Lebensmittelsicherheit nicht umgesetzt werden, würde die veterinärrechtliche Zusammenarbeit mit der EU erschwert. Das bestehende Veterinärabkommen würde nichtig. Das könnte zu einem erhöhten Kontrollaufwand und möglichen Handelshemmnissen insbesondere beim Export und Import von Tieren und tierischen Produkten führen. Auch könnte die Zusammenarbeit bei Seuchenausbrüchen beeinträchtigt werden. Der administrative Aufwand für den Abgleich von Veterinärzeugnissen würde sich erhöhen. Synergieeffekte im gemeinsamen Veterinärraum gingen verloren.
--	--	---

Gesamtbeurteilung: Wie beurteilen Sie das Paket Schweiz-EU (Verhandlungsergebnis und dazugehörige inländischen Umsetzung)?

Der Regierungsrat beurteilt die aus den institutionellen Elementen bei der dynamischen Rechtsübernahme (insbesondere beim Integrationsverfahren) zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die direkte Demokratie der Schweiz sehr kritisch.

Die Zunahme an Regulierungen und Verwaltungsaufgaben, welche mit einer Unterzeichnung der Vertragspakete mit einher gingen, wird ebenfalls als sehr kritisch beurteilt.

Die vertraglich ausgehandelte Rolle des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) im Rahmen der Streitbeilegung erachtet der Regierungsrat als problematisch. Erachtet das paritätische Schiedsgericht eine Auslegung des EU-Rechts für seine Entscheidungsfindung für notwendig, legt es diese Frage dem EuGH vor. Die Interpretation des EuGH ist für das Schiedsgericht verbindlich.

Insgesamt gewichtet der Regierungsrat die negativen Folgen für die Schweiz, welche aus einer Unterzeichnung des Vertragspakets gemäss Verhandlungsergebnis des Bundesrates resultieren würden, höher als die daraus zu erwartenden Vorteile. Entsprechend lehnt der Regierungsrat eine Unterzeichnung des Vertragspakets ab.

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden lehnt die Auslegung des Bundesrates ab, wonach das Paket dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei. Die Ausgangslage ist aus juristischer Sicht keinesfalls so klar und eindeutig, wie sie dargestellt wird. Die vorliegenden Staatsverträge haben umfassende und langfristige Auswirkungen auf die Souveränität und die Gesetzgebung der Schweiz. Wir beantragen somit, dass das Abkommen über das Paket zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt wird.