



FREIZÜGIGKEITSABKOMMEN

DARUM GEHT'S

Das Freizügigkeitsabkommen (FZA, früher PFZ) regelt die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU. 1999 als Teil der Bilateralen I vereinbart und 2002 in Kraft gesetzt, würde es im Rahmen des Vertragspakets Schweiz-EU mit den institutionellen Elementen weitreichend verändert. Bei einer Ablehnung würde jedoch das bisherige FZA weiterhin gelten.

Folgende Bereiche sind im neuen Abkommen festgehalten: Zuwanderung, grenzüberschreitende Dienstleistungen, Abstimmung der Sozialversicherungen, Anerkennung der beruflichen Qualifikationen. Bei der Zuwanderung würden das Daueraufenthaltsrecht, der Familiennachzug und der Zugang zum Schweizer Sozialsystem nach der EU-Unionsbürgerrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG) ausgerichtet. Diese stärkte auch die Aufenthaltsrechte der bereits in der Schweiz lebenden Zugewanderten. Eine Forderung der Unionsbürgerrichtlinie ist das Recht auf Gleichbehandlung für erwerbstätige In- und Ausländer aus dem EU-Raum samt Angehöriger (Diskriminierungsverbot). Der Begriff «Erwerbstätigkeit» wird breit verstanden. Auch Zeiten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zählen dazu.

Das FZA untersteht der dynamischen Rechtsübernahme, der Streitbeilegung und der Auslegungshoheit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), was im Institutionellen Protokoll ausformuliert wird. Danach müsste die Schweiz im FZA-Bereich aktuelle und zukünftige EU-Gesetze und Entscheide des EuGH übernehmen. Die Institutionellen Elemente, welche mit dem Paket Schweiz-EU eingeführt würden, sind im gleichnamigen Dokument und [Glossar](#) ausführlich beschrieben.

GUT ZU WISSEN

Erwerbstätigkeit: Seit der Personenfreizügigkeit 2002 ist der Schweizer Arbeitsmarkt für Erwerbstätige aus EU-EFTA-Staaten offen. Mit dem neuen FZA könnten diese weiterhin drei Monate lang ohne Aufenthaltsbewilligung eine Stelle suchen. Würden sie dann aber in den ersten zwölf Monaten die Arbeit unfreiwillig verlieren, behielten sie den Status als «Erwerbstätige». Würden sie die Stelle nach einem Jahr verlieren, bliebe Aufenthaltsrecht, Status als Erwerbstätiger und Anspruch auf Arbeitslosengelder bestehen – vorausgesetzt, die Personen melden sich beim Arbeitsamt an und bemühen sich um eine neue Stelle. In diesem Fall würde sie wie arbeitslose Personen in der Schweiz behandelt (Erläuternder Bericht, 2.3.7.1.1., Umsetzungsgesetzgebung).

Daueraufenthaltsrecht: Wer fünf Jahren in der Schweiz erwerbstätig war/ist, erhält ein unbefristetes und bedingungsloses Aufenthaltsrecht. Personen mit einem Daueraufenthaltsrecht haben Anspruch auf Sozialhilfe. Dieses ist nicht wie bisher an Bedingungen wie Kenntnisse der Landessprache oder Vorhandensein einer Wohnung geknüpft. Zudem können die fünf Jahre Aufenthalt auch Unterbrüche haben – zum Beispiel durch Auslandsaufenthalte oder Schwangerschaft. Neu kann das Daueraufenthaltsrecht bei einem fünfjährigen Aufenthalt bereits nach rund dreieinhalb Jahren tatsächlicher Arbeit mit Unterbrüchen von arbeitslosen Zeiten erreicht werden (Botschaft des Bundesrats, 2.3.8ff). Der Bund rechnet damit, dass rund 690'000 bereits hier lebende Personen ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erhalten könnten. Zudem könnten jedes Jahr 50'000 bis 70'000 dazukommen (Ecoplan-Studie «Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) – Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen» vom 9. Mai 2025, siehe auch «[Aktualisierter Bericht des Bundesrats zur Personenfreizügigkeit](#)»).

Familiennachzug: Das FZA erweitert den Anspruch für den Daueraufenthalt auf Angehörige der Zugewanderten in der Schweiz. Der Aufenthalt «weiterer» Familienangehöriger müsste auch für Staatsangehörige ausserhalb der EU erleichtert werden. Hinzu kämen Familienangehörige, die in

finanzieller oder physischer Hinsicht (schwerwiegende gesundheitliche Gründe etc.) von Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats abhängig sind oder die mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben. Lebenspartner:innen, mit denen eine ordnungsgemäss bescheinigte dauerhafte Beziehung besteht, hätten ebenfalls Recht auf Familiennachzug. Die persönlichen Umstände müssten gründlich geprüft und eine Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts dieser Personen begründet werden (Erläuterungen 2.3.7.5.1., Botschaft des Bundesrats 2.3.8.ff).

Studierende aus der EU: Studierende erhielten den gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungsinstitutionen wie Schweizerinnen und Schweizer. Wenn Schulen und Hochschulen dadurch finanzielle Einbussen hätten, würde der Bund diese übernehmen.

Schutzklausel: Käme es wegen des FZA zu grossen wirtschaftlichen oder sozialen Problemen, könnte der Bundesrat eine Schutzklausel auslösen und das Schiedsgericht anrufen. Würde dieses keine Notlage erkennen, die Schweiz aber trotzdem an der Schutzklausel festhalten, könnte das Schiedsgericht Ausgleichsmassnahmen beschliessen. Diese Massnahmen könnten auch andere Abkommen des Pakets Schweiz-EU betreffen, ausser das Agrarabkommen. Der Bund will deshalb Regeln festlegen, wann diese Schutzklausel angewendet werden dürfte (Botschaft des Bundesrats S. 354ff. zu Artikel 21b). Eine Schutzklausel ist bereits im Abkommen Bilaterale I von 1999 enthalten. Bis jetzt ist diese noch nie abgerufen worden (Jusletter).

Grenzüberschreitende Dienstleistungen: Überdies regelt das FZA grenzüberschreitende Dienstleistungen aus der EU, die in der Schweiz erbracht werden. Die Frist für die Meldung solcher Einsätze würde von 8 auf 4 Tage verkürzt, um den Ablauf zu vereinfachen. Dadurch gestalteten sich Lohnkontrollen schwieriger. Demnach müssten ausländische Firmen ihren Mitarbeitenden nur noch Spesen nach dem Niveau ihres Heimatlandes zahlen, was Schweizer Firmen benachteiligen könnte. Auch wenn die Schweiz keine Verschlechterung des Lohnschutzes übernehmen müsste, könnte die neue Spesenregelung darauf Druck ausüben. Im FZA wird zudem die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen beschrieben und geregelt.

Landesverweis: Gemäss Faktenblatt des Bundesrats würden Kriterien für den Landesverweis weiterhin gelten: «Dank einer Ausnahme wahrt die Schweiz die Vorgaben der Bundesverfassung zur strafrechtlichen Landesverweisung. Die Schweiz übernimmt somit keine Bestimmung, die betreffend Landesverweisung über das bestehende FZA hinausgeht. Es ist keine Änderung der Bundesverfassung (BV), des Strafgesetzbuches (StGB) oder des Militärstrafgesetzes (MStG) nötig. Die Landesverweisung von straffälligen ausländischen Staatsangehörigen erfolgt weiterhin gemäss bisheriger Gesetzgebung (Art. 121 BV, Art. 66a ff. StGB, Art. 49a ff. MStG).»

Unter Juristen ist umstritten, ob diese Ausnahme langfristig Bestand haben würde. Sie befürchten, dass der EuGH die Ausnahme kippen könnte. Die Frage, ob die strafrechtliche Landesverweisung (Art. 121 Abs. 3 BV) mit dem geltenden FZA vereinbar ist oder nicht, bleibt im Erläuternden Bericht offen. Ebenso, ob das Einreiseverbot von 5 bis 15 Jahren (Art. 121 Abs. 5) für ausgewiesene Straftäter vom EuGH akzeptiert würde. Laut EU-Recht können ausgewiesene Personen spätestens nach 3 Jahren das Verbot überprüfen lassen.

Bei Zugewanderten ausserhalb der EU wird ein Strafregisterauszug vor der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verlangt (Art. 5 Anhang I FZA nach Art. 13 Abs. 2 AIG). Im Unterschied dazu dürfte aufgrund der nach Art. 5 Anhang I FZA massgebenden EU-Richtlinien bei Angehörigen von EU/EFTA-Staaten, ihren Familienangehörigen und bei Dienstleistungserbringenden jedoch nur in begründeten Einzelfällen ein Strafregisterauszug verlangt werden. Direkte Anfragen bei den heimatlichen Behörden dürften ebenfalls nicht mehr systematisch erfolgen (Art. 5 Richtlinie 64/221/EWG35).

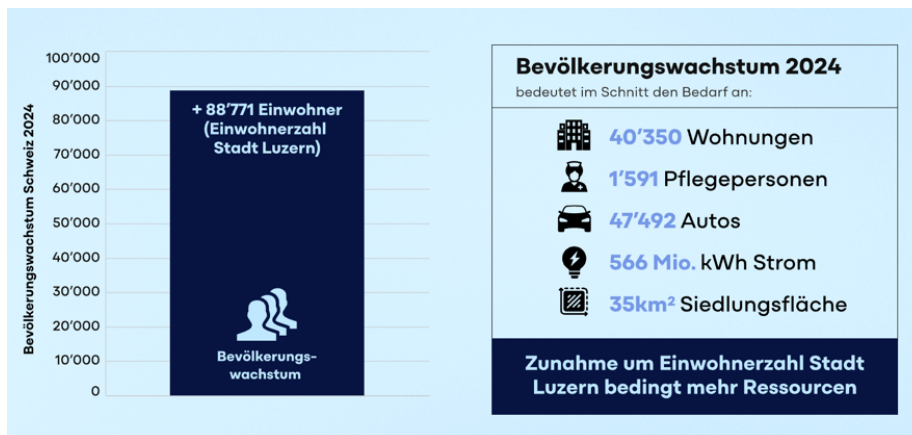
KONTEXT

Seit der Personenfreizügigkeit 2002 sind brutto jährlich rund 93'800 EU-EFTA-Staatsangehörige in die Schweiz eingewandert. In der Zeit hat die **Bevölkerung um 27% zugenommen**. Ein Spitzenwert im Vergleich mit anderen Ländern: **Deutschland** ist im gleichen Zeitraum **um 1,6% gewachsen**. Faktisch hat sich die Schweiz sogar um 36% vergrössert, denn 9% der Zugewanderten liessen sich einbürgern, was den Ausländeranteil dämpfte (NZZ vom 31. Oktober 2024).

Im 4. Quartal 2025 arbeiteten rund 1'898'000 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Schweiz. Davon stammen rund 78,3% aus EU- und EFTA-Staaten sowie Grossbritannien. Zu diesen

Erwerbstätigen gehören auch rund 400'000 Grenzgänger:innen (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation).

Wie sich das Bevölkerungswachstum auf Bereiche wie Wohnungen, Siedlungsfläche oder Energie auswirken kann, zeigt die Grafik von Facts4Future:



Quelle: Facts4Future

Zu Schweizern und Schweizerinnen, die im EU/EFTA-Raum leben, studieren und/oder arbeiten, gibt es wenig aufschlussreiche Zahlen. Gemäss Bundesamt für Statistik sind im Jahr 2022 rund 520'000 Personen in der EU wohnhaft.

POLITISCHE DEBATTE

Zwischen Befürwortern und Kritiker:innen des FZA im Paket Schweiz-EU bestehen Meinungsverschiedenheiten bezüglich Übernahme von EU-Recht, Zuwanderungsregeln, Daueraufenthaltsrecht, Schutzmassnahmen für Löhne und Rechtssicherheit und Schutzklausel.

Befürworter:innen betonen, dass die Schweiz wegen der alternden Bevölkerung auf Zuwanderung angewiesen sei. Dies gelte besonders für Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich. Fachkräfte aus dem Ausland würden Wirtschaft und Sozialversicherungen stärken und den Wohlstand sichern. Das FZA erhöhe die Planungssicherheit für die Unternehmen. Auch bleibe die Steuerung der Zuwanderung durch Notfallszenarien und Schwellenwerte (Schutzklausel) mit dem FZA weiterhin möglich. Der Staat sei zudem ungeeignet, den Arbeitsmarkt zu steuern. Das FZA erhöhe den Wohlstand. Bundesrat Jans argumentierte an der Medienkonferenz vom 13. März 2026: «Wir brauchen die Menschen aus den EU-Ländern, die zu uns kommen und hier arbeiten.» Zur wirtschaftlichen Bilanz erklärte er: Mit der Personenfreizügigkeit sei die Wirtschaftsleistung der Schweiz um über 50 Prozent gewachsen. Zudem betonte er: «Wir bleiben handlungsfähig und souverän, mitten in Europa» (Blick). Der Bundesrat weist in der Botschaft (S. 39) darauf hin, dass die EU prinzipiell keine Aktualisierungen existierender Binnenmarktverträge mehr billigen würde, sodass diese mittel- und langfristig ihre Wirkung und damit ihren Nutzen weitestgehend verlieren würden.

Kritiker:innen unterstützen zwar Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, lehnen aber eine stärkere Gesamtzuwanderung ab. Sie befürchten Belastungen für Schulen, Infrastruktur, Wohnungsmarkt und Sozialsysteme sowie einen allgemeinen Wohlstandsverlust. Haupteinwand gegen das FZA ist die Harmonisierung mit der Unionsbürgerrichtlinie. Damit einher gehe der Verlust an Selbstbestimmung der Schweiz bei der Steuerung der Zuwanderung, sagen sie. Die Erfahrung mit der Masseneinwanderungsinitiative, welche kaum umgesetzt worden sei, zeige, dass man sich nicht auf das Versprechen der Schutzklausel zur Steuerung der Zuwanderung im FZA verlassen könne. Dabei wird auf die Ausführungen auf der EU-Webseite verwiesen. Dort heisst es: «Die Schweiz wird keine Möglichkeit haben, die Personenfreizügigkeit zu begrenzen» (Europäische Kommission). So sagt der Unternehmer Giorgio Behr in einem Interview mit der NZZ, dass die Schweiz mit dem FZA begabte Leute aus Drittländern kontingentieren und gleichzeitig die Zuwanderung aus der EU nicht kontrollieren würde. Damit würde sich die Schweiz Chancen vergeben (NZZ vom 12. August 2025:

«Die Wirtschaft kann auf die EU-Verträge verzichten»). Kritiker:innen weisen auch darauf hin, dass bei einer Ablehnung das bisherige FZA aus dem Jahre 1999 bestehen bleiben würde.

Beide Seiten erwarten mehr Bürokratie und warnen davor, dass sowohl eine Annahme als auch eine Ablehnung der Verträge wirtschaftliche Nachteile und Wohlstandsverlust bringen könnte. Die Befürworter:innen erwarten bei einer Ablehnung vor allem bei der Exportwirtschaft mehr Bürokratie. Die Kritiker:innen gehen bei einer Annahme davon aus, dass sich die mit den EU-Gesetzen importierte Bürokratie auf die Wirtschaft ganz allgemein, also auch im Inland, lähmend und innovationshemmend auswirken würde.

ÄNDERUNGSPROTOKOLL (Auszug)

ARTIKEL 1

(1) In der Präambel werden nach dem zweiten Erwägungsgrund die folgenden Erwägungsgründe eingefügt:

IN ANERKENNTNIS, dass die Freizügigkeit ein wichtiger Aspekt des Binnenmarkts ist und dass die Gewährleistung des Rechts von Staatsangehörigen der Vertragsparteien sowie ihrer Familienangehörigen, ohne ungerechtfertigte Einschränkungen und unter vollständiger Wahrung des Rechts auf Gleichbehandlung in das jeweilige Hoheitsgebiet einzureisen und dort Wohnsitz zu nehmen, zu einem besseren Funktionieren der Bereiche des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, beiträgt,

IM BEWUSSTSEIN, in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, Einheitlichkeit sicherzustellen, wobei das Abkommen nach dem Grundsatz der einheitlichen Auslegung gemäss Artikel 7 des Institutionellen Protokolls zu diesem Abkommen auszulegen ist. Die Zuständigkeit des Schweizerischen Bundesgerichts und aller anderen Schweizer Gerichte sowie der Gerichte der Mitgliedstaaten und des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Auslegung dieses Abkommens im Einzelfall bleibt erhalten,

UNTER HINWEIS DARAUF, dass die Freizügigkeit und das Recht auf Gleichbehandlung auch für Staatsangehörige einer Vertragspartei gelten, die ihre Freizügigkeitsrechte ausüben oder ausüben wollen und die nicht oder noch nicht Wohnsitz im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei genommen haben. Ebenso können bestimmte Rechte in Zusammenhang mit der bisherigen Ausübung der Freizügigkeit, einschliesslich des Rechts auf Gleichbehandlung, fortbestehen, nachdem Staatsangehörige einer Vertragspartei ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufgegeben haben,

UNTER HINWEIS DARAUF, dass die Personenfreizügigkeit für Arbeitnehmende, Selbstständige und Nichterwerbstätige gilt, sofern die Voraussetzungen für einen rechtmässigen Aufenthalt gemäss dem Abkommen erfüllt sind, wozu gegebenenfalls ausreichende finanzielle Mittel und eine umfassende Krankenversicherung gehören, sodass die betreffenden Personen die Sozialhilfesysteme der Vertragsparteien nicht unangemessen in Anspruch nehmen,

UNTER HERVORHEBUNG des Ziels, die umfassende Partnerschaft zwischen der Union und der Schweiz zu festigen, weiterzuentwickeln und deren Potenzial voll auszuschöpfen.

(3) Die folgenden Artikel werden eingeführt:

ARTIKEL 4a Recht sich niederzulassen

1. Staatsangehörige einer Vertragspartei sind berechtigt, sich zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niederzulassen.
2. Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Staatsangehörigen einer Vertragspartei im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei sind nach Massgabe der Bestimmungen dieses Abkommens verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Zweigniederlassungen oder -stellen durch Staatsangehörige einer Vertragspartei, die im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niedergelassen sind.

ARTIKEL 4b Gleichbehandlung von Selbstständigen

1. Dem Selbstständigen wird im Aufnahmestaat hinsichtlich des Zugangs zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit und deren Ausübung eine Behandlung gewährt, die nicht weniger günstig ist als die den eigenen Staatsangehörigen gewährte Behandlung.
2. Die Artikel 7 bis 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 gelten mutatis mutandis für die im Abkommen genannten Selbstständigen.

ARTIKEL 5c Gleichbehandlung von Dienstleistungserbringern

Der Dienstleistungserbringer, der zur Erbringung von Dienstleistungen berechtigt ist oder dem eine entsprechende Erlaubnis erteilt wurde, kann seine Tätigkeit vorübergehend im Staat der Erbringung der Dienstleistung nach Massgabe des Abkommens und der Anhänge I, II und III unter den gleichen Bedingungen ausüben, wie dieser Staat sie für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt.

ARTIKEL 5j Non-Regression

1. Um das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsprotokolls zwischen der Schweiz und der EU in diesem Abkommen vereinbarte Schutzniveau für entsandte Arbeitnehmende aufrechtzuerhalten, werden Änderungen der Richtlinien 96/71/EG1 und 2014/67/EU2 oder neue Rechtsakte der Union im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmenden, ungeachtet von Artikel 5 des Institutionellen Protokolls zu diesem Abkommen, nicht in das Abkommen übernommen, wenn dadurch das Schutzniveau für die entsandten Arbeitnehmenden in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, insbesondere Entlohnung und Spesen, bedeutend geschwächt oder verringert würde.

ARTIKEL 7e Daueraufenthalt

Die Schweiz und die Mitgliedstaaten können beschliessen, das Recht auf Daueraufenthalt nach Artikel 16 der Richtlinie 2004/38/EG1 nur Unionsbürgern bzw. Schweizer Staatsangehörigen zu gewähren, die sich während insgesamt fünf Jahren rechtmässig als Arbeitnehmende oder Selbstständige im Aufnahmestaat aufgehalten haben, einschliesslich derjenigen, die diesen Status gemäss der genannten Richtlinie behalten, sowie den Familienangehörigen dieser Personen. Sofern die zu berücksichtigenden Zeiträume Teil eines einzigen Zeitraums mit rechtmässigem Aufenthalt im Aufnahmestaat sind, müssen sie nicht durchgehend sein, sondern können durch Zeiträume mit rechtmässigem Aufenthalt als Nichterwerbstätige unterbrochen sein.

Für die Berechnung der für den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt erforderlichen Zeiträume gemäss dem ersten Unterabsatz können die Schweiz und die Mitgliedstaaten beschliessen, Zeiträume von sechs Monaten oder mehr, in denen die Person vollständig auf Sozialhilfe angewiesen ist, nicht zu berücksichtigen.

ARTIKEL 14 Gemischter Ausschuss

1. Es wird ein Gemischter Ausschuss eingesetzt. Der Gemischte Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammen.

2. Der Gemischte Ausschuss wird von einem Vertreter der Union und einem Vertreter der Schweiz gemeinsam geführt.

3. Der Gemischte Ausschuss:

- (a) stellt das ordnungsgemässe Funktionieren und die wirksame Verwaltung und Anwendung dieses Abkommens sicher;
- (b) dient als Gremium für gegenseitige Konsultationen und einen ständigen Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien, insbesondere um eine Lösung für Schwierigkeiten bei der Auslegung oder Anwendung des Abkommens oder eines Rechtsakts der Union, auf den im Abkommen Bezug genommen wird, gemäss Artikel 10 des Institutionellen Protokolls zu diesem Abkommen zu finden;
- (c) gibt den Vertragsparteien Empfehlungen in Angelegenheiten, die dieses Abkommen betreffen,
- (d) fasst Beschlüsse, soweit in diesem Abkommen vorgesehen; und
- (e) übt sonstige Zuständigkeiten aus, die ihm nach diesem Abkommen übertragen werden.

4. Der Gemischte Ausschuss fasst seine Beschlüsse einvernehmlich. Die Beschlüsse sind für die Vertragsparteien bindend; diese treffen alle geeigneten Massnahmen zu ihrer Umsetzung.

5. Der Gemischte Ausschuss tagt mindestens einmal im Jahr abwechselnd in Brüssel und Bern, sofern die Ko-Vorsitzenden nichts anderes beschliessen. Er tagt auch auf Antrag einer der Vertragsparteien. Die Ko-Vorsitzenden können vereinbaren, dass eine Sitzung des Gemischten Ausschusses per Video- oder Telekonferenz durchgeführt wird.

6. bei Bedarf. Der Gemischte Ausschuss beschliesst seine Geschäftsordnung und aktualisiert sie

7. Der Gemischte Ausschuss kann die Einsetzung von Arbeits- oder Sachverständigengruppen beschliessen, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen.

ARTIKEL 14a Schutzklausel

1. Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen, die auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind, tritt der Gemischte Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Schutzmassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann vom Gemischten Ausschuss verlängert werden.

2. Fasst der Gemischte Ausschuss innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist keinen Beschluss über geeignete Schutzmassnahmen oder über die Verlängerung dieser Frist, so kann die Vertragspartei, die den Antrag gestellt hat, bei schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen ein Schiedsgericht anrufen. Das Schiedsgericht fällt seine endgültige Entscheidung innerhalb von sechs Monaten nach seiner Bestellung.

3. Falls das Schiedsgericht entscheidet, dass die vorgebrachten Probleme nachgewiesen auf die Anwendung dieses Abkommens zurückzuführen sind, kann die Vertragspartei, die den Antrag gestellt hat, geeignete Schutzmassnahmen ergreifen, um diese Probleme zu beheben. Schaffen die von einer Vertragspartei in Anwendung dieses Absatzes ergriffenen Massnahmen ein Ungleichgewicht zwischen den jeweiligen Rechten und Pflichten gemäss diesem Abkommen, so kann die andere Vertragspartei angemessene Ausgleichsmassnahmen ergreifen, um dieses Ungleichgewicht innerhalb des Geltungsbereichs dieses Abkommens zu beheben.

4. In dringlichen Ausnahmesituationen, in denen einer Vertragspartei durch die Anwendung dieses Abkommens ein sehr schwerer wirtschaftlicher Schaden droht, kann die betreffende Vertragspartei den Fall vor ein Schiedsgericht gemäss Anlage bringen, falls der Gemischte Ausschuss nicht innerhalb von 30 Tagen nach dem entsprechenden Antrag einen Beschluss fasst. Das Schiedsgericht fällt seine endgültige Entscheidung innerhalb von sechs Monaten nach seiner Bestellung.

5. Entscheidet das Schiedsgericht in den in Absatz 4 genannten Fällen, dass die vorgebrachten Probleme prima facie tatsächlich bestehen, können die Vertragsparteien einstweilige Schutzmassnahmen und gegebenenfalls einstweilige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Artikel III.10 der Anlage mit Ausnahme von Absatz 4 Buchstabe c gilt mutatis mutandis.

6. Die in den Absätzen 2 bis 5 genannten Schutz- und Ausgleichsmassnahmen sind innerhalb des Geltungsbereichs dieses Abkommens zu ergreifen. Deren Geltungsbereich und Dauer sind auf das zur Beseitigung der Probleme oder des Ungleichgewichts erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Schutz- und Ausgleichsmassnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.

7. Über die getroffenen Schutz- und Ausgleichsmassnahmen finden vom Zeitpunkt ihrer Einführung an alle drei Monate Konsultationen im Gemischten Ausschuss mit dem Ziel statt, diese vor dem Ablauf der vorgesehenen Geltungsdauer aufzuheben oder ihren Geltungsbereich auf das absolut Notwendige zu beschränken. Jede Vertragspartei kann jederzeit beim Gemischten Ausschuss die Überprüfung dieser Schutz- und Ausgleichsmassnahmen beantragen.

Anhang I

Artikel 16 erhält folgende Fassung:

(...)

4. Das Recht auf Daueraufenthalt erwerben auch Familienangehörige, die sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen mit Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats bzw. der Schweiz im Aufnahmestaat aufgehalten haben.

5. Die Kontinuität des Aufenthalts wird weder durch vorübergehende Abwesenheiten von bis zu insgesamt sechs Monaten im Jahr noch durch längere Abwesenheiten wegen der Erfüllung militärischer Pflichten noch durch eine einzige Abwesenheit von höchstens zwölf aufeinanderfolgenden Monaten aus wichtigen Gründen wie Schwangerschaft und Niederkunft, schwere Krankheit, Studium oder Berufsausbildung oder berufliche Entsendung in ein anderes Land berührt.

6. Wenn das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde, führt nur die Abwesenheit vom Aufnahmestaat, die zwei aufeinanderfolgenden Jahre überschreitet, zu seinem Verlust.

Das Änderungsprotokoll datiert die Regeln des FZA vom 21. Juni 1999 auf. Dabei wird die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates für die Schweiz mit Anpassungen übernommen. Was unverändert bleibt, muss im Originalabkommen von 1999 nachgelesen werden.

RECHTLICHE EINORDNUNG

Das neue FZA ist Teil des Gesamtpakets EU-Schweiz. Wird es abgelehnt, fallen auch die anderen veränderten Abkommen (MRA, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr und Strom) dahin. Nicht wegfallen würde das FZA von 1999, das heisst die Schweiz hätte nach wie vor ein FZA mit der EU. Dieses würde jedoch nicht aktualisiert.

Das neue FZA steht in Spannungsfeld mit Artikel 121a der Schweizer Bundesverfassung über die Steuerung der Zuwanderung, der am 9. Februar 2014 angenommen wurde. Danach hat die Schweiz das Recht, die Zuwanderung eigenständig mittels Kontingenten zu steuern. Zudem dürften keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen. Es ist unter Verfassungsrechtlern strittig, ob das FZA gegen diesen Verfassungsartikel verstosse. Wenn dem so wäre, müsste der Verfassungsartikel geändert werden, was eine obligatorische Volksabstimmung mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen erfordert. Verfassungsrechtlerin **Astrid Epiney** argumentiert auf Grundlage der Faktenblätter des Bundesrats, dass kein Verstoss gegen des Verfassungsartikel Art. 121a BV vorliege ([Jusletter](#)). Im Gegensatz dazu stellt Verfassungsrechtler **Paul Richli** auch die Wirksamkeit der Schutzklausel in Frage. Diese könne gemäss Art. 14.a. Abs. im Änderungsprotokoll erst ausgelöst werden, wenn soziale Probleme und Arbeitslosigkeit nachgewiesen durch das Abkommen ausgelöst würden. Doch dieser Nachweis sei äusserst schwierig zu erbringen: «Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie jemals der Nachweis erbracht werden könnte, schwerwiegende Probleme seien allein wegen dem FZA entstanden.» (Paul Richli, «[Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz-EU](#)» vom 9. April 2026 S. 116, im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik IWP).

Mit den institutionellen Elementen – Gemischter Ausschuss, Schiedsgericht und Auslegung der Abkommen gemäss EuGH – gibt die Schweiz bei der Steuerung der Zuwanderung Souveränität ab

und beschränkt sich auf das Vetorecht während oder nach Entscheidungen des Gemischten Ausschusses. Die Meinungen unter Juristen, ob damit eine erhöhte Rechtssicherheit einhergeht, gehen diametral auseinander. Während die Befürworter:innen von einer erhöhten Rechtssicherheit sprechen, stellen die Kritiker:innen diese in Frage. Dazu Prof. **Tobias Straumann**: «Wenn die Schweiz zum Beispiel eine Ausweitung des Familiennachzugs oder des Sozialhilfebezugs für EU-Bürger ablehnt, dann würde ich schon heftige Massnahmen seitens der EU erwarten. Wir müssen ehrlich sein: Wenn wir den Verträgen zustimmen, muss die Schweiz die EU-Regeln übernehmen, da kann sie keine Spielchen spielen.»

FAZIT

Die Integration von EU-Recht in den Schweizer Gesetzeskorpus wäre ein **Verlust an direkter Demokratie** in einem zentralen Gesellschaftsbereich. Die Kernfrage des neuen FZA (und des ganzen Abkommenspakets) ist: Lässt sich demokratische Freiheit und Mitbestimmung mit fraglichem Wohlstandsgewinn aufwägen?

Im Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Rolle des Bundesgerichtes. In der Präambel des Änderungsprotokolls steht, dass das Schweizerische Bundesgericht und alle anderen Schweizer Gerichte sowie die Gerichte der Mitgliedstaaten und des Gerichtshofs der Europäischen Union weiterhin zuständig seien, das FZA im Einzelfall auszulegen. Gemäss Artikel 7 im Institutionellen Protokoll hat jedoch der EuGH das alleinige Recht, EU-Bestimmungen auszulegen. Diese würden über den Gemischten Ausschuss direkt ins Schweizer Recht integriert. Damit würden die **Kompetenzen des Bundesgerichtes sehr eingeschränkt**. Sie beschränkten sich auf einen «hochrangigen Dialog» und das Recht, Schriften beim EuGH einreichen zu können.

Je mehr arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen in die Schweiz kommen, umso mehr decken sie den Bedarf an Fachkräften. Zudem schaffen sie neue Arbeitsplätze für Leistungen, die sie selbst brauchen. Gleichzeitig beanspruchen sie soziale und natürliche Ressourcen sowie Infrastruktur der Schweiz. **Wie alle Ressourcen, so sind auch diese Ressourcen begrenzt**. Wann der Kipppunkt der Zuwanderung für die Schweiz erreicht und der Wohlstand gefährdet ist, darüber gehen die Meinungen auseinander.

FRAGEN AN DEN BUNDESRAT

Welche Rolle spielt das Bundesgericht im FZA, wenn es der dynamischen Rechtsübernahme untersteht?

Wie definieren Sie eine soziale und/oder wirtschaftliche Notlage, welche durch das FZA bedingt ist?

Stimmen Sie dem EU-Abgeordneten Andreas Schwab zu, wonach in gewissen Branchen eine Arbeitslosigkeit über 50% und schwere soziale Verwerfungen bestehen müssten, um die Schutzklausel auslösen zu können? ([Interview in NZZ am Sonntag vom 7. Dezember 2025](#))

Wie kommt es zu der Aussage auf der EU-Webseite, dass die Schweiz die Zuwanderung mit dem FZA nicht mehr selbständig steuern könne?

Weshalb wurden jegliche Bedingungen ausser der Erwerbstätigkeit für das Daueraufenthaltsrecht aufgehoben?

Werden in diesem Zusammenhang Massnahmen gegen Ghettowohnungen ergriffen?

Mit wie viel Zuwanderung (Arbeitnehmer und Familiennachzug) rechnet der Bund nach fünf und zehn Jahren bei Annahme des Pakets Schweiz-EU?

April 2026, rbh