

Factsheet:

Personenfreizügigkeit aus Sicht der Auslandschweizer:innen

**Aktueller Stand: 13.05.2024**

## Zusammenfassung

### Ausgangslage

Die überwiegende Mehrheit der Auslandschweizer:innen lebt im EU-Raum. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) ist für diese Menschen zentral, denn es erleichtert durch entsprechende Bestimmungen die Bedingungen für ihren Aufenthalt und ihre Arbeit in den EU-Staaten und fördert so die internationale Mobilität. Seit längerer Zeit laufen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) Verhandlungen, um die bestehenden Abkommen zu erneuern und zu erweitern. Diese Verhandlungen gestalten sich als schwierig und wurden zeitweise sogar abgebrochen. Dies lässt die Zukunft des FZA als ungewiss erscheinen.

### Ziele der ASO

Die ASO setzt sich für die vollständige Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit ein, um die Rechte der (künftigen) Auslandschweizer:innen im EU-Raum zu gewährleisten.

### Massnahmen der ASO

- Wir unterstützen auf politischer Ebene entsprechende Vorstösse im Parlament;
- wir nehmen zu entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsanpassungen im Sinne der Auslandschweizergemeinschaft Stellung;
- wir suchen den Austausch mit den zuständigen Behörden und machen sie auf die Bedürfnisse der Auslandschweizer:innen aufmerksam;
- wir informieren die Auslandschweizer:innen über die aktuellsten Entwicklungen in diesem Bereich;
- wir beantworten Anfragen der Auslandschweizer:innen zu diesem Thema.

Ausführlichere Informationen zum Thema Personenfreizügigkeit entnehmen Sie bitte den nachfolgenden Seiten.



## 1. Ausgangslage

### 1.1. Rechtliche Grundlagen und politischer Hintergrund

Die Personenfreizügigkeit ist im Verhältnis mit den Mitgliedstaaten der EU im [FZA](#) geregelt. Mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) besteht ein gleichwertiges [Abkommen](#).

Das FZA ist nur eines der vielen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Es wurde im Jahr 1999 im Rahmen der sogenannten Bilateralen I unterzeichnet. Die Bilateralen I setzen sich aus sieben einzelnen Abkommen zusammen, die grösstenteils den Marktzugang betreffen und der Schweiz den Zugang zum EU-Binnenmarkt eröffnen. Die Abkommen sind untereinander durch eine «Guillotine-Klausel» verknüpft; bei Kündigung eines der Abkommen werden also auch die restlichen sechs Abkommen ausser Kraft gesetzt.

Schon seit geraumer Zeit steht die Schweiz in Verhandlungen mit der EU. Erst sollte ein Rahmenabkommen (institutionelles Abkommen, InstA) abgeschlossen werden, um den bestehenden bilateralen Abkommen einen neuen Rahmen zu geben und deren Anpassung an die neuen Gegebenheiten zu ermöglichen. Da kein Konsens gefunden werden konnte, kam es im Mai 2021 zum Verhandlungsabbruch. Seither wird von Seiten der Schweiz der bilaterale Weg weiterverfolgt und mit dem Paketansatz versucht, die bilateralen Abkommen neu zu verhandeln (vgl. Ziff. 5).

### 1.2. Problematik

Die grosse Mehrheit der Auslandschweizer:innen lebt im EU-Raum. Aufgrund des FZA, gestaltet sich für sie der Aufenthalt und eine Erwerbstätigkeit in der EU vergleichsweise unkompliziert und unbürokratisch. Dies ist zentral für die internationale Mobilität, die auch für Schweizer:innen immer wichtiger wird.

Aufgrund des Verhandlungsabbruchs und der Weiterverfolgung des bilateralen Wegs durch den Bundesrat, ist die Zukunft der Personenfreizügigkeit unklar und mit viel Unsicherheit verbunden.

## 2. Bedürfnisse der Auslandschweizer:innen

Der Verhandlungsabbruch hatte bereits negative Folgen, denn die Schweiz ist deswegen weder an das Forschungs- und Innovationsprogramm Horizon Europe noch an das Bildungsprogramm Erasmus+ assoziiert. Dies ist ein schwerer Rückschlag für den Forschungs- und Innovationsstandort Schweiz. Auch die Zukunft der Personenfreizügigkeit ist ungewiss.

**Die Rechte, die das FZA den Auslandschweizer:innen gewährt, müssen bewahrt werden, denn...**



### **... sie ermöglichen den freien Personenverkehr**

Das FZA ermöglicht den sogenannten freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU und ist damit ein wichtiger Treiber der internationalen Mobilität. Hiervon profitieren Schweizer:innen, die in der EU arbeiten und leben. Das FZA ermöglicht ihnen sowie auch künftigen Auslandschweizer:innen ein Leben im Wunschland, aber auch die Möglichkeit, jederzeit unkompliziert in die Schweiz zurückzukehren.

### **... die grosse Mehrheit der Auslandschweizer:innen leben in der EU**

Im Jahr 2022 lebten rund 510 900 Personen, also 64 Prozent aller Auslandschweizer:innen in einem EU-Staat. Dies verleiht der Bedeutung des FZA für die Auslandschweizer:innen umso mehr Gewicht.

## **3. Ziele und Massnahmen der ASO**

Ziel der ASO ist die Wahrung der Rechte der Schweizer:innen, die bereits in der EU leben, aber auch derer, die sich in Zukunft in der EU niederlassen möchten.

Um die Personenfreizügigkeit in ihrer heutigen Form aufrecht zu erhalten, ergreift die ASO die folgenden Massnahmen:

- Wir unterstützen auf politischer Ebene entsprechende Vorstösse im Parlament;
- wir nehmen zu entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsanpassungen im Sinne der Auslandschweizergemeinschaft Stellung;
- wir suchen den Austausch mit den zuständigen Behörden und machen sie auf die Bedürfnisse der Auslandschweizer:innen aufmerksam;
- wir informieren die Auslandschweizer:innen über die aktuellsten Entwicklungen in diesem Bereich;
- wir beantworten Anfragen der Auslandschweizer:innen zu diesem Thema.

Um dem Anliegen der Auslandschweizer:innen Nachdruck zu verleihen, forderte der ASR in zwei Resolutionen aus den Jahren [2021](#) und [2022](#) vom Bundesrat eine klare Strategie zur Erhaltung der Errungenschaften der Personenfreizügigkeit. In seinem [Wahlmanifest 2023](#) fordert der ASR auch die Kandidierenden für die Eidgenössischen Wahlen, die Schweizer Behörden sowie die Parteien dazu auf, sich für den Erhalt der Personenfreizügigkeit einzusetzen.

## **4. Hintergrund**

### **4.1. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA)**

Seit 2002 regelt das FZA zwischen der Schweiz und den EU-Staaten die sogenannte Personenfreizügigkeit. Diese gilt wie erwähnt auch im Verhältnis zu den EFTA-Staaten (vgl. Ziff. 1.1.). Durch das FZA und dessen Protokolle werden die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für Schweizer Staatsangehörige in den EU-Mitgliedstaaten verbessert. So sieht das Abkommen u.a. gegenseitig einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Arbeitsmärkten



der Vertragsparteien vor. Ergänzt wird das Recht auf freien Personenverkehr durch Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, über den Erwerb von Immobilien und über die Koordination der Sozialversicherungssysteme. Um das Schweizer Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen für in- und ausländische Arbeitnehmende zu gewährleisten und gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen zu schaffen, wurden zum FZA sogenannte flankierende Massnahmen (FlaM) erlassen. Sie sehen Kontrollmöglichkeiten von Arbeitsbedingungen und Löhnen vor.

#### **4.2. Verhandlungsabbruch und Weiterverfolgung des bilateralen Wegs**

Mit der Legislaturplanung 2007–2011 beauftragte das Parlament den Bundesrat, Verhandlungen über ein Rahmenabkommen (auch: institutionelles Abkommen, InstA) mit der EU aufzunehmen. Das InstA sollte den institutionellen Rahmen für die bereits vorhandenen sowie zukünftige Markt Zugangsabkommen festlegen, also deren Funktionsweise regeln. Zentral waren dabei insbesondere die gemeinsame Streitbeilegung und die dynamische Rechtsübernahme durch die Schweiz. Nachdem sich aus Sicht des Bundesrates keine Einigung abzeichnete, brach er im Mai 2021 die Verhandlungen ab. In der Folge entschied sich der Bundesrat dazu den bilateralen Weg weiterzuverfolgen.

Obwohl die bestehenden bilateralen Abkommen und damit auch das FZA unverändert weitergelten, sind die längerfristigen Auswirkungen auf die Personenfreizügigkeit schwer abzuschätzen und mit viel Ungewissheit verbunden.

### **5. Aktuelle Entwicklungen**

#### **5.1. Neues Verhandlungsmandat**

An seiner Sitzung vom 8. März 2024 hat der Bundesrat das neue Mandat für die Verhandlung mit der EU verabschiedet. Dieses berücksichtigt die Ergebnisse der Konsultation verschiedener Interessengruppen (parlamentarische Kommissionen, Sozial- und Wirtschaftspartner, Dachverbände etc.), welche ergab, dass eine Verhandlung auf Grundlage des Paketansatzes (Ziff. 5.2.) grundsätzlich begrüsst wird. Sobald die Europäische Kommission über ihr endgültiges Mandat verfügt, steht den neuen Verhandlungen damit nichts mehr im Weg.

#### **5.2. Paketansatz**

2022 ist es nach dem Verhandlungsabbruch gelungen, den Gesprächsfaden mit der EU wiederaufzunehmen und es kam 2023 zu Sondierungsgesprächen mit der Europäischen Kommission. Für die EU ist die Integrität ihres Binnenmarktes zentral, d.h. dass für alle Teilnehmer die gleichen Regeln gelten. Für die Schweiz steht ein massgeschneiderter, hindernisfreier Zugang zum EU-Binnenmarkt und den Kooperationsprogrammen im Zentrum.

Im Juni 2023 präsentierte der Bundesrat einen [Bericht](#) mit einer aktuellen Lagebeurteilung zu den Beziehungen Schweiz–EU. Der Bericht kam zum Schluss, dass der bilaterale Weg für die Schweiz weiterhin die beste Lösung sei.



Mitte Dezember 2023 verabschiedete der Bundesrat dann den Mandatsentwurf für die neuen Verhandlungen mit der EU. Dabei verfolgt er den «Paketansatz», der es erlaubt, den bewährten bilateralen Weg fortzusetzen und es ermöglicht, neue, zusätzliche Abkommen abzuschliessen. Nach den Bilateralen I und II soll damit über das dritte Bündel von Vereinbarungen verhandelt werden. Die fünf bestehenden Binnenmarktabkommen (Personenfreizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, technische Handelshemmnisse und Landwirtschaft) sollen aktualisiert und zwei weitere in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit abgeschlossen werden. Darüber hinaus strebt der Bundesrat den Abschluss eines Kooperationsabkommens im Gesundheitsbereich sowie eine systematische Teilnahme an den künftigen EU-Programmen (Horizon, Erasmus+) an. Schliesslich soll als Steuerungsinstrument ein hochrangiger Politischer Dialog die regelmässige Gesamtschau der bilateralen Beziehungen ermöglichen. Im Gegenzug ist der Bundesrat bereit, einen verstetigten Beitrag an die Kohäsion und Stabilität in Europa zu prüfen, und diskutiert mit der EU die Einführung institutioneller Lösungen in den einzelnen Binnenmarktabkommen. Dabei handelt es sich insbesondere um die dynamische Übernahme von EU-Recht und die Streitbeilegung.

Ein Element dieses «Verhandlungspakets» ist die **Personenfreizügigkeit**. Dabei werden zwei Aspekte der Personenfreizügigkeit separat verhandelt: der Lohnschutz und die Unionsbürgerrichtlinie. Die Schweiz hat die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) bisher nicht übernommen. Im Zug der Weiterentwicklung des bilateralen Wegs möchte die EU das Freizügigkeitsabkommen um die UBRL ergänzen. Im Rahmen der Sondierungsgespräche ist es gelungen, von der EU das Zugeständnis zu erhalten, dass im Fall einer Übernahme der Richtlinie ins FZA Schweizer Besonderheiten berücksichtigt werden. So ist es für den Bundesrat zentral, dass bei einer solchen Übernahme erstens die Folgen für das Schweizer Sozialsystem beschränkt ausfallen, zweitens die Vorgaben der Bundesverfassung zum strafrechtlichen Landesverweis (Ausschaffungsinitiative) eingehalten werden und drittens das Schweizer Lohnschutzniveau erhalten bleibt. Die Diskussionen mit der EU über den Lohnschutz beziehen sich auf entsandte Arbeitnehmende. Dies sind Arbeitnehmende, die von einem Arbeitgeber eines EU-Mitgliedstaates für einen bestimmten Zeitraum zum Arbeiten in die Schweiz entsandt werden. Nimmt die Schweiz die dynamische Rechtsübernahme an, soll ein dreistufiges Absicherungsdispositiv den Lohnschutz sicherstellen. Es enthält als erstes die Absicherung zweier Prinzipien: «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie das duale Vollzugssystem der Schweiz. Zweitens sollen für die Schweiz mehrere Ausnahmen gelten. Und schliesslich soll ihr eine Non regression-Klausel gewährt werden, damit die Schweiz künftige Entwicklungen des EU-Rechts, welche das Schutzniveau entsandter Arbeitnehmender schwächen würde, nicht übernehmen muss.

### 5.3. Brexit

Im Januar 2020 trat das Vereinigte Königreich (UK) aus der EU aus. Somit wendeten sich ab diesem Zeitpunkt die bilateralen Abkommen Schweiz-EU nicht mehr auf das UK an. Für die dort wohnhaften Auslandschweizer:innen führte dies kurzfristig zu rechtlicher Unsicherheit. Die Schweiz und das Vereinigte Königreich haben allerdings eine Reihe von neuen Abkommen abgeschlossen, dank derer die meisten der bisherigen Rechte und Pflichten weiterhin gelten. Die Rechte der bereits vor dem Brexit im Vereinigten Königreich wohnhaften Auslandschweizer:innen, die ihnen aufgrund des Freizügigkeitsabkommen zukamen, sollen grundsätzlich erhalten bleiben. Allerdings können Neuzuzüger:innen seit dem Brexit diese Ansprüche nicht mehr geltend machen. Für die Arbeitsmarktzulassung und die Einwanderungserlaubnis sind seither wieder die jeweiligen nationalen rechtlichen Bestimmungen massgebend.



## 6. Bisheriges Engagement und bisherige Erfolge der ASO

Die ASO setzt sich seit Jahren für die Personenfreizügigkeit ein – zuerst für ihre Einführung, dann für ihre Ausdehnung auf weitere Staaten und nun für ihren Erhalt.

Datum	Massnahmen
<b>März 2023</b>	In ihrem <a href="#">Wahlmanifest 2023</a> fordert die ASO die politischen Akteur:innen und Parteien in der Schweiz auf, sich für die Sicherstellung der Personenfreizügigkeit einzusetzen.
<b>August 2022</b>	In einer <a href="#">Resolution</a> wiederholt der Auslandschweizererrat (ASR) seine Forderung nach einer klaren Strategie zur Erhaltung der Personenfreizügigkeit.
<b>August 2021</b>	Der ASR fordert den Bundesrat in einer <a href="#">Resolution</a> dazu auf, eine klare Strategie zur Erhaltung der Errungenschaften der Personenfreizügigkeit zu definieren.
<b>Juni 2021</b>	In einem Brief an Bundespräsident Parmelin zeigt sich die ASO besorgt über den Abbruch der Rahmenabkommensverhandlungen.
<b>Juli 2020</b>	Der ASR spricht sich <a href="#">gegen</a> die von der SVP lancierte Begrenzungsinitiative aus und setzt sich für den Erhalt der Personenfreizügigkeit ein.
<b>August 2019</b>	Der ASR fordert den Bundesrat in einer <a href="#">Resolution</a> auf, die Interessen der in der EU lebenden Schweizer:innen bei den Verhandlungen zum Rahmenabkommen zu berücksichtigen.
<b>September 2019</b>	Brief an Bundespräsident Maurer zum Rahmenabkommen.
<b>März 2019</b>	Brief an Roberto Balzaretto, Verantwortlicher des EDA für die Koordination der gesamten InstA-Verhandlungen mit der EU mit der Forderung, die Interessen der Auslandschweizer:innen miteinzubeziehen.
<b>März 2015</b>	In ihrer <a href="#">Vernehmlassungsantwort</a> zur Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes erinnert die ASO an die Wichtigkeit des FZA für Auslandschweizer:innen.

## 7. Parlamentarische Vorstösse der letzten 5 Jahre zur Personenfreizügigkeit

Datum	Parlamentarischer Vorstoss	Ergebnis
<b>30.09.2021</b>	<b>Eine nachhaltige Strategie für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU erarbeiten; <a href="#">21.4184</a></b>  Motion von Thomas Minder	13.06.2022: vom NR angenommen
<b>25.06.2021</b>	<b>Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union; <a href="#">21.480</a></b>  Parlamentarische Initiative der aussenpolitischen Kommission NR	16.03.2023: keine Zustimmung vom SR



17.06.2021	<b>Rahmenabkommen. Was sind die Folgen für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer? <a href="#">21.3854</a></b> Interpellation von Laurent Wehrli	01.10.2021: erledigt
02.06.2021	<b>Rahmenabkommen. Wie weiter nach dem unnötigen Verhandlungsabbruch? <a href="#">21.3624</a></b> Dringliche Interpellation der Grünen Fraktion	15.06.2021: erledigt
01.06.2021	<b>Europa. Gibt es ein Konzept? <a href="#">21.3622</a></b> Dringliche Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion	15.06.2021: erledigt
04.05.2021	<b>Sicherung des bilateralen Weges. Interessen der Departemente? <a href="#">21.3516</a></b> Interpellation der FDP-Liberale Fraktion	15.06.2021: erledigt
14.09.2020	<b>Abschreibung des institutionellen Abkommens; <a href="#">20.3993</a></b> Motion von Damian Müller	30.09.2021: zurückgezogen
14.09.2020	<b>Institutionelles Abkommen. Kein Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte; <a href="#">20.3991</a></b> Motion von Hannes Germann	30.09.2021: zurückgezogen

## Kontakt

Auslandschweizer-Organisation  
Alpenstrasse 26  
3006 Bern  
Schweiz  
Tel. +41 (0)31 356 61 00  
[direction@swisscommunity.org](mailto:direction@swisscommunity.org)  
[www.swisscommunity.org](http://www.swisscommunity.org)

**Haftungsausschluss:** Die Auslandschweizer-Organisation haftet nicht für die Inhalte dieses Factsheets.

