

Au Département fédéral des affaires étrangères
vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Procédure de consultation 2025/47

Paquet de stabilisation et développement des relations Suisse-UE

Conformément aux dispositions sur la procédure de consultation (RS172.061), le Comité Suisse-UE de la Chambre de Commerce Suisse pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg (le Comité), remercie les autorités fédérales de lui permettre de se prononcer sur la procédure de consultation précitée.

Le Comité ne représente aucun secteur économique particulier. Son objectif premier est de soutenir et d'encourager la conclusion et la ratification des nouveaux accords sectoriels avec l'Union européenne (UE). Lesdits accords permettront de stabiliser et également de développer à moyen terme, la voie bilatérale que la Suisse a choisie avec discernement.

Le Comité salue sans réserve l'approche par le Conseil fédéral. Il note que le paquet d'accords soumis à la consultation repose sur un socle institutionnel clair et solide. Il relève également que ledit paquet est équilibré, bénéfique à la Suisse et à la poursuite de sa prospérité. Plus encore, le paquet s'inscrit dans un ordre économique international et politique en profonde mutation. Le paquet apporte ainsi un renforcement non négligeable à la stabilité de l'économie suisse en assurant au pays une participation élargie au marché intérieur de l'UE, notre principal partenaire.

La présente contribution du Comité a pour objectif d'examiner l'accord sur le paquet Suisse-UE, en le situant dans une perspective spécifique et comparative. Notre contribution a ainsi comme point de départ la conception que l'UE a adoptée, jusqu'à présent, dans ses relations avec les pays tiers.

Basé à Bruxelles, avec une présence en Suisse, le Comité est un organe de la Chambre de Commerce Suisse pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg. Cette position apporte à notre analyse un angle d'observation distinct de celui choisi par la plupart des contributions issues du contexte helvétique, essentiellement centrées sur une perspective suisse.

Plus généralement, notre analyse met en lumière le fait que, dans ses relations avec la Suisse, l'UE a été conduite à adopter une approche sensiblement différente de celle initialement envisagée et qui apparaît distincte de celle qu'elle applique à d'autres partenaires étroitement associés à son marché intérieur.

Pour illustrer ces observations, nous présentons des comparaisons avec les modèles développés par l'UE dans ses relations avec les pays de l'AELE/EEE, ainsi qu'avec l'Ukraine, la Moldavie et l'Irlande du Nord.

L'UE poursuit trois objectifs essentiels dans sa politique à l'égard de ces partenaires :

1. Préserver l'intégrité de son cadre réglementaire ;
2. Garantir des conditions de concurrence équitables (*level playing field*) ;
3. Éviter toute exception susceptible d'en compromettre la cohérence.

Pour atteindre ces objectifs, les États associés sont généralement tenus :

- d'adopter quasi automatiquement les évolutions de l'acquis communautaire ;
- de reconnaître l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en cas de différend ;
- et de s'abstenir de solliciter des dérogations spécifiques.

C'est dans cet esprit que l'UE a engagé, dès le début des années 2010, un processus de dialogue et de négociation avec la Suisse. Le modèle de référence (benchmark) était alors celui de l'Espace économique européen (EEE), adapté toutefois à un cadre strictement bilatéral.

Le Comité illustre son analyse à travers plusieurs exemples, destinés à mettre en évidence les spécificités et les implications du paquet Suisse-UE dans le contexte plus large des relations extérieures de l'Union.

Règlement des différends et tribunal arbitral

En matière de règlement des différends, le paquet Suisse-UE se distingue par son caractère novateur. Son originalité ne réside pas uniquement dans l'instauration d'un tribunal arbitral – une instance que l'on retrouve déjà dans les accords conclus par l'UE avec l'Ukraine, la Moldavie ou encore l'Irlande du Nord.

Ce qui rend le paquet Suisse-UE unique, c'est la manière dont il précise, de façon détaillée, les conditions dans lesquelles la Suisse, librement, pourrait ne pas se conformer à une décision du tribunal arbitral, ainsi que les limites imposées aux contre-mesures que l'UE serait en droit de prendre. Ces éléments ne figurent ni dans les accords précités, ni dans ceux liant l'UE aux pays de l'AELE membres de l'Espace économique européen.

Au début des négociations, l'UE souhaitait confier à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le rôle d'arbitre ultime, lui permettant de trancher de manière contraignante les différends afin d'éviter toute divergence d'interprétation entre le droit suisse et le droit européen, garantissant ainsi l'homogénéité du marché intérieur de l'UE.

Le compromis retenu dans le paquet Suisse-UE prévoit que le tribunal arbitral n'intervienne qu'en cas d'échec des discussions au sein des comités mixtes. Si le différend porte sur l'interprétation ou l'application du droit de l'Union, le tribunal arbitral doit alors saisir la CJUE, dont la décision s'impose à lui.

Cependant, le paquet Suisse-UE introduit une concession inédite en faveur de la Suisse. D'une part, si celle-ci décide de ne pas appliquer une décision du tribunal arbitral fondée sur un arrêt de la CJUE, l'UE conserve certes la possibilité de prendre des mesures de compensation, mais celles-ci doivent rester strictement proportionnées.

En outre, si la Suisse estime ces mesures disproportionnées, elle peut saisir à nouveau le tribunal arbitral pour en juger- sans que celui-ci ne puisse, cette fois, recourir à la CJUE.

Surveillance des accords

Pour ce qui a trait à la surveillance du paquet Suisse-UE, l'UE souhaitait initialement instaurer un contrôle exercé par une autorité indépendante et supranationale, sur le modèle du mécanisme existant dans l'EEE.

Au sein de l'EEE, l'EFTA Surveillance Authority (ESA) contrôle systématiquement les actions de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein dans les domaines concernés. Cette instance supranationale agit de manière analogue à la Commission : elle veille à la correcte application des nouvelles législations de l'UE et dénonce, le cas échéant, toute législation contraire au droit européen.

Dans les cas de l'Ukraine, de la Moldavie ou de l'Irlande du Nord, c'est la Commission européenne qui, directement, supervise le processus d'alignement des législations nationales sur le droit de l'UE et signale toute divergence.

Le paquet Suisse-UE, en revanche, s'écarte de ce modèle. Chaque partie — la Suisse et l'UE — demeure responsable de la bonne application des accords sur son propre territoire.

La solution retenue n'institue aucun organe de contrôle supranational, ni aucune compétence spécifique de surveillance confiée à la Commission européenne en Suisse. Les autorités et tribunaux suisses conservent en outre l'entière compétence pour garantir la correcte application et interprétation des accords d'accès au marché.

L'UE aurait préféré une approche différente. Dans les lignes directrices de son mandat de négociation du 6 mai 2014, il était explicitement prévu que :

« La Commission devrait superviser l'application des accords par la Suisse ; la Commission devrait également se voir attribuer des pouvoirs spécifiques, le cas échéant, en fonction de chaque secteur, tels que des pouvoirs d'enquête et de décision. Ces pouvoirs devraient refléter ceux déjà conférés à la Commission dans le domaine du marché intérieur. ».

(Conseil de l'Union européenne, 2014, point 2.1, document non publié)¹.

¹ Council of the European Union (2014), Council Decision Authorising the Opening of Negotiations on an Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on an Institutional Framework Governing Bilateral Relations, Brussels, 6 mai. [Non publié, point 2.1.]

Cependant, à la suite des discussions menées en 2014 entre Yves Rossier, Secrétaire d'État suisse, et David O'Sullivan, Directeur général administratif du Service européen pour l'action extérieure (EEAS), l'UE s'est progressivement rapprochée de la position suisse. Elle a finalement renoncé à exiger un rôle de supervision pour la Commission européenne.

Le compromis adopté repose ainsi sur un modèle à deux piliers :

- La Suisse et l'UE sont chacune responsables de la mise en œuvre et du contrôle des accords sur leurs territoires respectifs ;
- Aucun organe de surveillance supranational (comme l'ESA ou la Commission européenne) n'intervient dans le dispositif bilatéral.

Droits des citoyens de l'Union européenne

L'UE aurait souhaité que la Suisse accorde aux citoyens de l'UE/AELE les mêmes droits que ceux que la Norvège et l'Islande offrent dans l'Espace économique européen.

Voici les principales adaptations que l'UE a acceptées pour la Suisse :

1. Droit réservé aux personnes actives professionnellement

- En Suisse, le droit de séjour permanent après cinq ans est accordé seulement aux citoyens de l'UE ayant travaillé durant ces cinq années.
- Les personnes sans emploi ou dépendantes de l'aide sociale pourraient être exclues, sauf exceptions particulières.
- Dans l'UE, ce droit est plus large et ne dépend pas forcément de l'emploi.

2. Critères d'intégration maintenus

- La Suisse pourra continuer d'exiger certaines conditions pour accorder le permis d'établissement, comme :
 - o la connaissance d'une langue nationale ;
 - o le respect de l'ordre public et de la sécurité ;
 - o l'absence de dépendance importante à l'aide sociale.

3. Possibilité de retirer le droit en cas de non-respect des conditions

- Même après l'obtention du droit de séjour permanent, la Suisse pourra le retirer si la personne :
 - o perd son emploi ;
 - o dépend durablement de l'aide sociale ;
 - o ou ne fait pas d'effort d'intégration.

4. Maintien de certaines exceptions suisses

- La Suisse pourra garder des règles plus strictes concernant l'aide sociale et retirer le droit de séjour en cas d'abus.
- Elle pourra aussi continuer à expulser les citoyens de l'UE ayant commis des crimes, selon sa pratique actuelle.

Clause de sauvegarde

La Suisse a obtenu le droit d'activer une clause de sauvegarde, de nature semi-unilatérale, dans le domaine de la libre circulation des personnes - un dispositif inédit que l'UE n'a jamais accordé à ses propres États membres. Ni l'Islande ni la Norvège ne bénéficient d'un tel droit dans le cadre de l'Espace économique européen. Il s'agit d'une innovation sans précédent dans le système institutionnel de l'UE.

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en vigueur entre la Suisse et l'UE prévoit certes une clause de sauvegarde - pratiquement jamais utilisée à ce jour. Elle permet à la Suisse d'introduire temporairement des quotas de ressortissants de l'UE si une hausse excessive de l'immigration devait engendrer de graves difficultés économiques ou sociales. Ce mécanisme ne peut être déclenché qu'avec l'accord de l'UE, au sein du Comité mixte. Il s'agit donc d'une clause multilatérale.

Si la Suisse décidait de l'activer unilatéralement, l'UE disposerait du droit de prendre des contre-mesures, potentiellement dans tout autre domaine que celui de la libre circulation — y compris le commerce des marchandises. Dans le pire des cas, elle pourrait remettre en question l'ensemble des accords bilatéraux l via la clause guillotine.

Le nouveau Paquet Suisse-UE rend ce dispositif beaucoup plus flexible pour la Suisse, en simplifiant son activation en le rendant partiellement unilatéral. Concrètement, le Conseil fédéral pourrait proposer l'activation de la clause. Si la Commission européenne s'y oppose au sein du Comité mixte, la Suisse est en droit de saisir un tribunal arbitral. La mission du tribunal arbitral consisterait à évaluer l'existence de difficultés économiques ou sociales graves liées à l'immigration. Comme cette notion ne relève pas du droit de l'UE, le tribunal n'aurait pas à saisir la Cour de Justice. Le tribunal ne jugerait pas le contenu précis des mesures envisagées par la Suisse, mais uniquement leur bien-fondé.

Si le tribunal arbitral confirmait la position suisse, le Conseil fédéral pourrait, par exemple, limiter temporairement le nombre de ressortissants européens s'établissant en Suisse, restreindre le flux de frontaliers, ou encore renforcer la préférence nationale à l'embauche.

L'UE conserverait néanmoins le droit de réagir, si ces mesures provoquaient un déséquilibre. Ces contre-mesures devraient être proportionnées et limitées au domaine de la libre circulation des personnes.

Elles resteraient donc restreintes, faute de la légitimité d'un jugement arbitral en leur faveur. De surcroît, elles ne pourraient viser que d'hypothétiques difficultés économiques ou sociales liées à une émigration de Suisses vers l'UE, un scénario improbable.

La situation serait cependant différente si le tribunal arbitral déboutait la Suisse. S'il considèrerait qu'elle n'est pas menacée par de graves difficultés économiques et sociales dues à l'immigration en provenance de l'UE. Dans ce cas, le Conseil fédéral pourrait toujours décider, de manière autonome, d'adopter des mesures de protection. Toutefois, l'UE serait alors en droit de prendre des contre-mesures dans d'autres secteurs du marché intérieur (hors agriculture). Bruxelles devrait certes obtenir la validation du tribunal arbitral, mais il est vraisemblable que celle-ci lui serait accordée pour garantir la cohérence des décisions.

En d'autres termes, si la Suisse appliquait sa clause de sauvegarde sans l'aval du tribunal arbitral, les contre-mesures européennes seraient comparables à celles déjà possibles aujourd'hui.

En conclusion, cette nouvelle clause de sauvegarde peut être qualifiée de semi-unilatérale.

Elle est, en fait, quasi unilatérale si le tribunal arbitral donne raison à la Suisse. Elle redevient quasi multilatérale lorsqu'il se prononce en faveur de l'UE.

Nous le répétons, il s'agit en l'espèce d'une innovation institutionnelle substantielle : pour la première fois, l'UE accepte une clause de sauvegarde non entièrement multilatérale, reconnaissant à la Suisse un droit d'action partiellement autonome. L'UE a ainsi consenti à lever son droit de veto absolu.

Au nom du Comité CH-UE
Info@comite-ch-ue.ch

Jean Russotto, Président
Prof. hon. René Schwok

Bruxelles, le 24 octobre 2025

An das Eidgenössische Departement für auswärtige
Angelegenheiten

vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Vernehmlassungsverfahren 2025/47
**Paket zur Stabilisierung und Entwicklung der Beziehungen zwischen
der Schweiz und der EU**

Gemäß den Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) dankt der Ausschuss Schweiz-EU der Schweizer Handelskammer für Belgien und das Großherzogtum Luxemburg (der Ausschuss) den Bundesbehörden für die Möglichkeit, sich zum oben genannten Vernehmlassungsverfahren zu äußern.

Der Ausschuss vertritt keinen bestimmten Wirtschaftssektor. Sein vorrangiges Ziel ist es, den Abschluss und die Ratifizierung der neuen sektoriellen Abkommen mit der EU zu unterstützen und zu fördern. Diese Abkommen werden es ermöglichen, den von der Schweiz mit Bedacht eingeschlagenen bilateralen Weg mittelfristig zu stabilisieren und weiterzuentwickeln.

Der Ausschuss begrüßt den Ansatz des Bundesrats vorbehaltlos. Er stellt fest, dass das zur Vernehmlassung vorgelegte Abkommenpaket auf einer klaren und soliden institutionellen Grundlage beruht. Er hält zudem fest, dass das Paket ausgewogen ist und der Schweiz sowie ihrem weiteren Wohlstand zugutekommt. Darüber hinaus fügt sich das Paket in eine internationale wirtschaftliche und politische Ordnung ein, die sich in einem tiefgreifenden Wandel befindet. Das Paket trägt somit erheblich zur Stabilität der Schweizer Wirtschaft bei, indem es dem Land eine erweiterte Teilnahme am Binnenmarkt der EU, unserem wichtigsten Partner, sichert.

Der vorliegende Beitrag des Ausschusses hat zum Ziel, das Abkommen über das Paket Schweiz-EU aus einer spezifischen und vergleichenden Perspektive zu untersuchen. Ausgangspunkt unseres Beitrags ist somit das Konzept, das die Europäische Union (EU) bisher in ihren Beziehungen zu Drittländern verfolgt hat.

Der Ausschuss mit Sitz in Brüssel und einer Vertretung in der Schweiz ist ein Organ der Schweizer Handelskammer in Belgien und im Großherzogtum Luxemburg. Diese Position verleiht unserer Analyse einen anderen Blickwinkel als den meisten Beiträgen aus dem Schweizer Kontext, die sich hauptsächlich auf eine Schweizer Perspektive konzentrieren.

Allgemeiner betrachtet zeigt unsere Analyse, dass die Europäische Union in ihren Beziehungen zur Schweiz einen Ansatz verfolgt hat, der sich deutlich von dem ursprünglich vorgesehenen unterscheidet und sich auch von dem Ansatz unterscheidet, den sie gegenüber anderen Partnern anwendet, die eng mit ihrem Binnenmarkt verbunden sind.

Um diese Beobachtungen zu veranschaulichen, stellen wir Vergleiche mit den Modellen an, die die EU in ihren Beziehungen zu den EFTA/EWR-Ländern sowie zur Ukraine, Moldawien und Nordirland entwickelt hat.

Die EU verfolgt mit ihrer Politik gegenüber diesen Partnern drei wesentliche Ziele:

- Wahrung der Integrität ihres Rechtsrahmens;
- Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*);
- Vermeidung von Ausnahmen, die die Kohärenz gefährden könnten.

Um diese Ziele zu erreichen, sind die assoziierten Staaten in der Regel verpflichtet:

- die Entwicklungen des gemeinschaftlichen Besitzstands quasi automatisch zu übernehmen;
- die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) im Falle von Streitigkeiten anzuerkennen;
- und keine spezifischen Ausnahmeregelungen zu beantragen.

In diesem Sinne hat die EU seit Beginn der 2010er Jahre einen Dialog- und Verhandlungsprozess mit der Schweiz eingeleitet. Als Referenzmodell (Benchmark) diente dabei der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), der jedoch an einen streng bilateralen Rahmen angepasst wurde.

Der Ausschuss veranschaulicht seine Analyse anhand mehrerer Beispiele, um die Besonderheiten und Auswirkungen des Pakets Schweiz-EU im größeren Kontext der Außenbeziehungen der Union aufzuzeigen.

Streitbeilegung und Schiedsgericht

Im Bereich der Streitbeilegung zeichnet sich das Paket Schweiz-EU durch seinen innovativen Charakter aus. Seine Originalität liegt nicht nur in der Einrichtung eines Schiedsgerichts – einer Instanz, die bereits in den Abkommen der EU mit der Ukraine, Moldawien oder Nordirland zu finden ist.

Was das Paket Schweiz-EU einzigartig macht, ist die detaillierte Festlegung der Bedingungen, unter denen die Schweiz freiwillig einer Entscheidung des Schiedsgerichts nicht nachkommen kann, sowie der Grenzen für Gegenmaßnahmen, zu denen die EU berechtigt wäre. Diese Elemente sind weder in den oben genannten Abkommen noch in den Abkommen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums sind, enthalten.

Zu Beginn der Verhandlungen wollte die EU dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Rolle des obersten Schiedsrichters übertragen, damit dieser verbindlich über Streitigkeiten entscheiden und so unterschiedliche Auslegungen des Schweizer und des europäischen Rechts vermeiden und damit die Homogenität des EU-Binnenmarkts gewährleisten kann.

Der im Paket Schweiz-EU erzielte Kompromiss sieht vor, dass das Schiedsgericht nur dann tätig wird, wenn die Gespräche in den gemischten Ausschüssen scheitern. Betrifft die Streitigkeit die Auslegung oder Anwendung des Unionsrechts, muss das Schiedsgericht den EuGH anrufen, dessen Entscheidung für es bindend ist.

Das Paket Schweiz-EU sieht jedoch eine beispiellose Konzession zugunsten der Schweiz vor. Wenn diese beschließt, eine auf einem Urteil des EuGH basierende Entscheidung des Schiedsgerichts nicht anzuwenden, behält die EU zwar die Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, diese müssen jedoch streng verhältnismäßig sein.

Wenn die Schweiz diese Maßnahmen für unverhältnismäßig hält, kann sie erneut das Schiedsgericht anrufen, um darüber zu entscheiden – ohne dass dieses diesmal den EuGH anrufen kann.

Überwachung der Abkommen

Was die Überwachung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU betrifft, wollte die EU ursprünglich eine Kontrolle durch eine unabhängige und supranationale Behörde nach dem Vorbild des bestehenden Mechanismus im EWR einführen.

Innerhalb des EWR kontrolliert die EFTA-Surveillance Authority (ESA) systematisch die Maßnahmen Norwegens, Islands und Liechtensteins in den betreffenden Bereichen. Diese supranationale Instanz handelt analog zur Europäischen Kommission: Sie überwacht die korrekte Anwendung der neuen EU-Rechtsvorschriften und beanstandet gegebenenfalls alle Rechtsvorschriften, die gegen das europäische Recht verstoßen.

Im Falle der Ukraine, Moldawiens oder Nordirlands überwacht die Europäische Kommission direkt den Prozess der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an das EU-Recht und meldet etwaige Abweichungen.

Das Paket Schweiz-EU weicht hingegen von diesem Modell ab. Jede Partei – die Schweiz und die EU – bleibt für die ordnungsgemäße Anwendung der Abkommen auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet verantwortlich.

Die gewählte Lösung sieht weder die Einrichtung einer supranationalen Kontrollinstanz noch die Übertragung spezifischer Überwachungsbefugnisse an die Europäische Kommission in der Schweiz vor. Die Schweizer Behörden und Gerichte behalten zudem die volle Zuständigkeit für die Gewährleistung der korrekten Anwendung und Auslegung der Marktzugangsabkommen.

Die EU hätte einen anderen Ansatz bevorzugt. In den Leitlinien ihres Verhandlungsmandats vom 6. Mai 2014 war ausdrücklich vorgesehen, dass

„Die Kommission sollte die Anwendung der Abkommen durch die Schweiz überwachen; der Kommission sollten gegebenenfalls auch spezifische Befugnisse für jeden einzelnen Sektor übertragen werden, wie beispielsweise Untersuchungs- und

Entscheidungsbefugnisse. Diese Befugnisse sollten denen entsprechen, die der Kommission bereits im Bereich des Binnenmarkts übertragen wurden.“

(Rat der Europäischen Union, 2014, Punkt 2.1, unveröffentlichtes Dokument)².

Nach den Gesprächen zwischen dem Schweizer Staatssekretär Yves Rossier und David O'Sullivan, dem Verwaltungsdirektor des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), im Jahr 2014 näherte sich die EU jedoch allmählich der Position der Schweiz an. Sie verzichtete schliesslich darauf, eine Aufsichtsfunktion für die Europäische Kommission zu fordern.

Der erzielte Kompromiss basiert somit auf einem Zwei-Säulen-Modell:

- Die Schweiz und die EU sind jeweils für die Umsetzung und Kontrolle der Abkommen auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet verantwortlich.
- Keine supranationale Aufsichtsbehörde (wie die ESA oder die Europäische Kommission) greift in das bilaterale System ein.

Rechte der Bürger der Europäischen Union

Die EU hätte es begrüßt, wenn die Schweiz den Bürgern der EU/EFTA dieselben Rechte gewährt hätte, wie sie Norwegen und Island im Europäischen Wirtschaftsraum gewähren.

Hier sind die wichtigsten Anpassungen, denen die EU für die Schweiz zugestimmt hat:

1. Recht vorbehalten für berufstätige Personen

- In der Schweiz wird das Recht auf Daueraufenthalt nach fünf Jahren nur EU-Bürgern gewährt, die während dieser fünf Jahre gearbeitet haben.
- Arbeitslose oder von Sozialhilfe abhängige Personen könnten von diesem Recht ausgeschlossen werden, sofern keine besonderen Ausnahmen vorliegen.
- In der EU ist dieses Recht weiter gefasst und nicht unbedingt an eine Beschäftigung gebunden.

2. Integrationskriterien bleiben bestehen

- Die Schweiz kann weiterhin bestimmte Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verlangen, wie z. B.:
 - o Kenntnisse einer Landessprache;
 - o Einhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit;
 - o keine erhebliche Abhängigkeit von Sozialhilfe.

² Council of the European Union (2014), Council Decision Authorising the Opening of Negotiations on an Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on an Institutional Framework Governing Bilateral Relations, Brussels, 6 May. [Nicht veröffentlicht, Punkt 2.1.]

3. Möglichkeit des Entzugs des Rechts bei Nichteinhaltung der Bedingungen

- Auch nach Erhalt des Daueraufenthaltsrechts kann die Schweiz dieses entziehen, wenn die Person:
 - o ihre Arbeitsstelle verliert;
 - o dauerhaft von Sozialhilfe abhängig ist;
 - o oder keine Integrationsbemühungen unternimmt.

4. Beibehaltung bestimmter Schweizer Ausnahmen

- Die Schweiz kann strengere Regeln für die Sozialhilfe beibehalten und das Aufenthaltsrecht bei Missbrauch entziehen.
- Sie kann auch weiterhin EU-Bürger, die Straftaten begangen haben, gemäß ihrer derzeitigen Praxis ausweisen.

Schutzklausel

Die Schweiz hat das Recht erhalten, im Bereich der Personenfreizügigkeit eine halb einseitige Schutzklausel zu aktivieren – eine neuartige Regelung, die die EU ihren eigenen Mitgliedstaaten nie gewährt hat. Weder Island noch Norwegen verfügen im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums über ein solches Recht. Es handelt sich um eine beispiellose Neuerung im institutionellen System der EU.

Das zwischen der Schweiz und der EU geltende Freizügigkeitsabkommen (FZA) sieht zwar eine Schutzklausel vor, die jedoch bisher praktisch nie angewendet wurde. Sie ermöglicht es der Schweiz, vorübergehend Quoten für EU-Bürger einzuführen, wenn ein übermäßiger Anstieg der Einwanderung zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führen würde. Dieser Mechanismus kann nur mit Zustimmung der EU im Gemischten Ausschuss ausgelöst werden. Es handelt sich also um eine multilaterale Klausel.

Sollte die Schweiz beschließen, sie einseitig zu aktivieren, hätte die EU das Recht, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, möglicherweise in jedem anderen Bereich als dem der Personenfreizügigkeit – einschließlich des Warenhandels. Im schlimmsten Fall könnte sie über die Guillotine-Klausel alle bilateralen Abkommen in Frage stellen.

Das neue Paket Schweiz-EU macht dieses Instrument für die Schweiz viel flexibler, indem es seine Aktivierung vereinfacht und teilweise einseitig gestaltet. Konkret könnte der Bundesrat die Aktivierung der Klausel vorschlagen. Wenn die Europäische Kommission im Gemischten Ausschuss dagegen ist, hat die Schweiz das Recht, ein Schiedsgericht anzurufen.

Die Aufgabe des Schiedsgerichts bestünde darin, zu beurteilen, ob im Zusammenhang mit der Einwanderung schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten bestehen. Da dieser Begriff nicht zum EU-Recht gehört, müsste das Gericht nicht den Gerichtshof anrufen. Das Gericht würde nicht über den genauen Inhalt der von der Schweiz geplanten Massnahmen entscheiden, sondern nur über deren Rechtmässigkeit.

Wenn das Schiedsgericht die Position der Schweiz bestätigen würde, könnte der Bundesrat beispielsweise die Zahl der EU-Bürger, die sich in der Schweiz niederlassen, vorübergehend begrenzen, den Zustrom von Grenzgängern einschränken oder die Inländervorrangregelung bei der Einstellung von Arbeitskräften verstärken.

Die EU behielte jedoch das Recht, zu reagieren, wenn diese Maßnahmen zu einem Ungleichgewicht führen würden. Diese Gegenmaßnahmen müssten verhältnismäßig sein und sich auf den Bereich der Personenfreizügigkeit beschränken. Sie blieben daher begrenzt, da ein Schiedsspruch zu ihren Gunsten nicht legitim wäre. Darüber hinaus könnten sie nur auf hypothetische wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten abzielen, die mit einer Auswanderung von Schweizern in die EU verbunden sind, was ein unwahrscheinliches Szenario ist.

Anders wäre die Situation jedoch, wenn das Schiedsgericht die Klage der Schweiz abweisen würde. Wenn es der Ansicht wäre, dass die Schweiz nicht durch schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten aufgrund der Einwanderung aus der EU bedroht ist. In diesem Fall könnte der Bundesrat weiterhin eigenständig beschließen, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Die EU hätte dann jedoch das Recht, Gegenmaßnahmen in anderen Bereichen des Binnenmarktes (außer der Landwirtschaft) zu ergreifen. Brüssel müsste zwar die Zustimmung des Schiedsgerichts einholen, aber es ist wahrscheinlich, dass diese gewährt würde, um die Kohärenz der Entscheidungen zu gewährleisten.

Mit anderen Worten: Würde die Schweiz ihre Schutzklausel ohne Zustimmung des Schiedsgerichts anwenden, wären die europäischen Gegenmaßnahmen mit denen vergleichbar, die bereits heute möglich sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese neue Schutzklausel als halb unilateral bezeichnet werden kann.

Sie ist sogar quasi unilateral, wenn das Schiedsgericht der Schweiz Recht gibt. Sie wird wieder quasi multilateral, wenn es sich zugunsten der EU ausspricht.

Wir wiederholen: Es handelt sich hierbei um eine wesentliche institutionelle Neuerung: Zum ersten Mal akzeptiert die EU eine nicht vollständig multilaterale Schutzklausel und erkennt der Schweiz ein teilweise autonomes Handlungsrecht zu. Die EU hat somit zugestimmt, ihr absolutes Vetorecht aufzuheben.

Im Namen des CH-EU-Komitees
Info@comite-ch-ue.ch

Jean Russotto, Präsident
Prof. h. c. René Schwok

Brüssel, 24. Oktober 2025