



Beziehungen Schweiz-EU

ETH Emeritenstamm
Winterthur, 25. März 2024

Prof. em. Dr. sc. ETH Michael Ambühl



Gliederung

1. Key challenges of the EU
2. Schweiz – EU-Beziehungen
3. Analyse der neuen Ausgangssituation
4. Fazit

1. Key Challenges of the EU

- **Heterogeneity** of EU countries complicates governance.
- **Disregard for the rule of law** by member states (Poland, Hungary).
- **Economic problems**
 - National debts
 - Weak currency Euro
 - Inflation
 - Energy crisis
 - Climate policy (i.a. farmer protests)
- **Foreign and security policy:** War in Ukraine, war in Gaza, tensions in the Balkans, expansive tendencies of China
- → **Switzerland** is definitely not a source for a headache.



2. Schweiz – EU-Beziehungen

2.1. In Zahlen

Vor Corona:

- 1.45 Millionen EU-Bürger¹ in der CH und 343'000 EU-Grenzgänger²
- 433'749 Schweizerinnen in der EU und 17'000 CH-Grenzgänger
- 265 Mrd. Franken Waren-Import/-Export jährlich
EU-MERCOSUR³: 87 Mrd. € Export/Import → Vergleich mit **EU-CH**: 265 Mrd. € d.h. **3 mal** mehr!
- 2.2 Mio. Personen überqueren die Schweizer Grenze **täglich**⁴
- 20'000 LKWs passieren die Grenze **täglich**⁵

¹ [Ausländerstatistik 1. Quartal 2020 \(admin.ch\)](#) → Zahlen 2020 (nach Brexit)

² [Grenzgängerstatistik im 1. Quartal 2021 | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) → Zahlen 2021

³ [EU und Mercosur-Staaten ringen um Handelsabkommen \(nzz.ch\)](#) (NZZ 2019)

⁴ [Alpen- und grenzquerender Personenverkehr | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) → Zahlen 2017/18

⁵ [Alpen- und grenzquerender Personenverkehr | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#) → Zahlen 2015 (aktuelle Zahlen fehlen aufgrund der COVID-19-Pandemie)

2.2. Developments since 1992

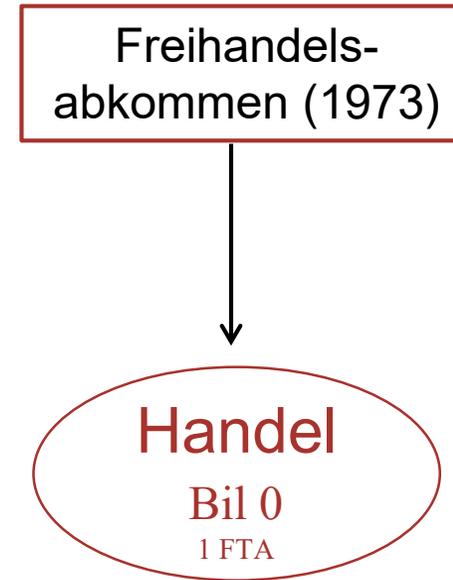
- Following the **EEA-rejection 1992**: start of negotiations on **Bilateral Agreements I**. CH accepts in 2000.
- **Bilaterale II** (2000 – 2004) . Adoption 2005.
- 2005 BR expresses the wish for a framework agreement «Umbrella Agreement». (Antwort auf Postulat Staehelin)
- 2013, after long hesitation of CH, start of negotiations for new institutional basis for the Bilaterals: EU wants dynamic adoption of law and new dispute settlement mechanism for existing & new agreements → **InstA negotiations**

- Vote in favor of the «Masseneinwanderungsinitiative» (Feb. 2014) complicates initial phase of negotiations.
- Brexit 2016: In order not to negatively prejudice negotiations with London, the EU hardly makes any concessions to CH.
- EU ends negotiations with draft agreements CH-EU (23.11.18) and UK-EU (25.11.18)
- **26.05.2021: BR terminates InstA negotiations**, as no reconciliation of interests seems achievable about wage protection, state aid and the EU Citizens Directive (UBRL)

- 25.02.2022: BR presents proposal for reopening; followed by bilateral explorations
- 27.10.2023: Common Understanding paper ends explorations.
- 15.12.2023: BR presents its draft negotiation mandate.
- 08.03.2024: BR adopts the (final) mandate.
- 18.03.2024: Start of the formal negotiations in Brussels

2.3. Das bilaterale Modell

- Ziel: Rechtssicherheit und Marktzugang



Bilaterale I (2002)

7 sektorale Abkommen (*verbunden*)

- Personenfreizügigkeit
- Technische Handelshemmnisse (MRA)
- Öffentliche Beschaffungsmärkte
- Landwirtschaft
- Landverkehr
- Lufttransport



Wirtschaft

Bil I

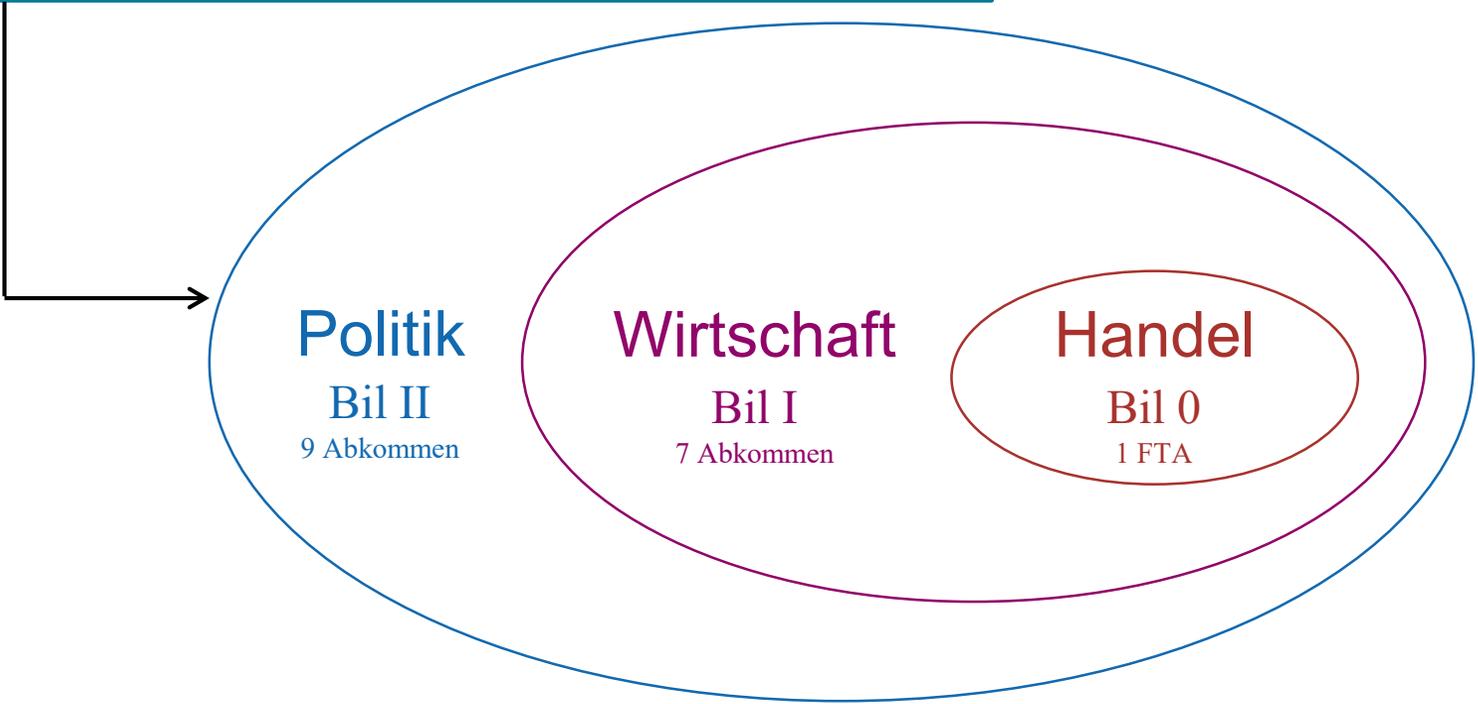
7 Abkommen

Handel

Bil 0

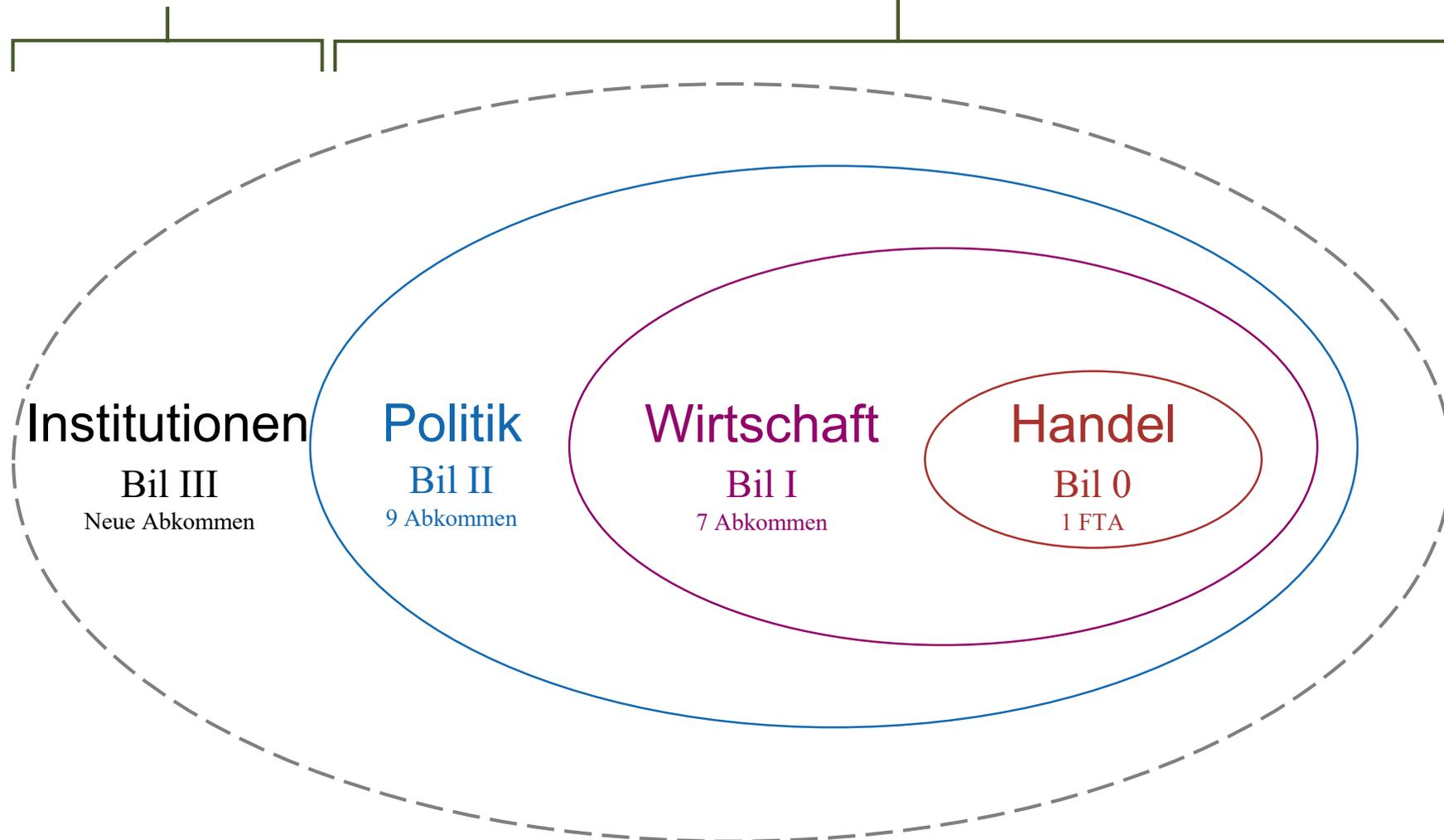
1 FTA

- Bilaterale II (seit 2005)
9 sektorale Abkommen (*nicht miteinander verbunden*)
- Schengen/Dublin (2009)
 - Besteuerung von Ersparnissen
 - Betrugsbekämpfung
 - Verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse
 - Umwelt
 - Statistiken
 - MEDIA
 - Bildung
 - Renten



Dynamisierung

«Statische» Abkommen (ausser «Lufttransport», «Schengen/Dublin», «Zollsicherheit»)



Die 25 wichtigsten bilateralen Abkommen (von über 120 Abkommen Schweiz-EU)

Ziel: Rechtssicherheit und Marktzugang

* Warenbezogene Abkommen (5)

Kernabkommen (10)

Marktzugangsabkommen (5)

- Versicherungsabkommen
- Zollerleichterung/-sicherheitsabkommen *

«Bilaterale 0»

- Freihandelsabkommen *

- Abbau techn. Handelshemmnisse *
- Landwirtschaft *
- Personenfreizügigkeit
- Landverkehr
- Luftverkehr
- Öffentliches Beschaffungswesen
- Forschung

Bilaterale I

- Schengen/Dublin
- Automatischer Informationsaustausch
- Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte *
- Betrugsbekämpfung
- Umwelt
- Statistik
- Medien
- Bildung
- Ruhegehälter

Bilaterale II

- Europol
- Eurojust
- Zma. mit europ. Verteidigungsagentur EVA bis
- Zma. im Wettbewerbsrecht
- Europ. Unterstützungsbüro für Asylfragen
- GALILEO, EGNOS

«Bilaterale II bis»

2.4. Bilanz des Bilateralismus

- Vorteile:
 - Rechtsicherheit und verbesserter Marktzugang
 - Nur die Bereiche, die ausgewählt worden sind → Delta zum EWR
 - Gewisser Freiraum, anders zu legislieren und zu politisieren (nicht nur autonomer Nachvollzug):
 - Landwirtschaft
 - Steuern, Finanzplatz, [Währung]
 - Aussenpolitik
 - Aussenhandelspolitik

- Nachteile:
 - Keine volle Mitwirkung in den Bereichen, die ausgewählt worden sind
 - In den übrigen Bereichen überhaupt keine Mitwirkung
 - Unerfüllte Marktzugangswünsche

- Saldo:
 - Starke de facto Integration
 - Gute Beziehungen dank der Bilateralen
 - Aber: wie weiter?

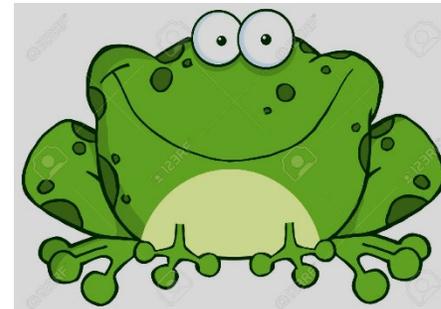
3. Analyse der neuen Ausgangssituation

1. Das InstA war nicht ausgeglichen. BR Entscheid vom Mai 2021 m.E. daher richtig und produktiv.
2. Tatsächlich gelang es relativ rasch, von der EU (ohne viel Aufwand) Verbesserungen zu erhalten. Wohl weil sie realisierte: «Bern meint es ernst».
3. Verbesserungen:
 - (1) Es gibt kein InstA mehr, damit ist Generalguillotine überflüssig geworden. Sie ist weg, hoffentlich...
 - (2) Es gibt neue Abkommen, die *auch* (aber nicht nur) im Interesse der CH sind.
 - (3) Verhandlungskonzept «Bilaterale III». Der Paketansatz erlaubt besser, Interessenausgleich zu erzielen.

Allerdings noch 2 Kröten:

- (i) Dynamische Rechtsübernahme
- (ii) Streitbeilegungs-Verfahren.

In guten Treuen kann man Bedeutung der Frage der Rechtsübernahme und der Streitbeilegung unterschiedlich beurteilen.



- Aus Sicht Verhandlungs-Wissenschaft: Nur eine «Wenn – dann» Aussage:

Wenn man die beiden Konzessionen – Rechtsübernahme und Streitbeilegung mit EuGH – machen will, weil man glaubt, diese seien im übergeordneten Interesse der Schweiz, dann muss man von der EU zusätzliche Konzessionen einholen.

Damit das Resultat ausgeglichener und in einer Abstimmung besser zu vertreten ist.

- Welche Zusatz-Forderungen wären denkbar?

Zusatz-/Gegenforderungen

1. Lohnschutz – inkl. Spesenregelung – waterproof bzw. EuGH-proof und unmissverständlich.

2 Beispiele:

(a) Die Formulierung im «Common Understanding», wonach «Switzerland should not be bound by amendments [...] where their effect is to meaningfully weaken [...] the level of protection [...]»* genügt nicht.

(b) Die Schweizer Spesenregelung muss **klar abgesichert** sein. Z.B. durch eine Ausnahmeregelung. Eine unilateral angewandte, eigene Regel gibt keine genügende Absicherung.

* Common Understanding [CU], Ziff 14, p.9

2. **Zum Streitbelegungsverfahren:** Sollte es nicht möglich sein, ein Verfahren ohne explizite Rolle für den EuGH zu haben, dann müsste aus dem Verfahren klarer hervorgehen, dass der EuGH nur in Ausnahmefällen zum Zuge kommt. Wie könnte das aussehen? → Ein Beispiel ist im Handout 1 dargestellt.
3. **Ausgleichsmassnahmen** sollen monetär/nicht in sachfremden Bereichen sein. Davon hatten wir genug: Nadelstiche in der Hochschulkooperation, MEDTEC, Börsenäquivalenz u.a.m.
- (1) Die Formulierung «*to take [...] compensatory measures in [...] or in any other agreement [...]*»* ist inakzeptabel. Keine «cross-retaliation».
- (2) Die Formulierung «*all existing and future agreements [...] related to the internal market [...] should be considered as a coherent whole*»** darf nicht Hintertüre für eine neue Guillotineklausel sein.

* CU Ziff. 12, 2. Abschn. p.5

** CU Ziff. 12, 1. Abschn. p.5

4. Die APK-N schlägt vor*, **Schutzklausel** in Art. 14.2 FZA zu konkretisieren.

Sie könnte im Fall starker Zuwanderung angewandt werden. Die Klausel sollte auf der Basis objektiver Kriterien (Statistiken) erlauben, geeignete Massnahmen zu ergreifen.

Wie könnte sie aussehen? → Ein Beispiel ist im Handout 2 dargestellt.

*Vgl. Medienmitteilung der APK-N vom 31.1.24

5. Zum **Strom**: Die APK-N schlägt die Prüfung eines etappierten Vorgehens vor*.

1. **Etappe**: nur ein *Kooperations*-Abkommen. EU müsste auf die Anwendung der sog. 70% Klausel verzichten. Nur das Kooperations-Abkommen wäre Teil der Bilateralen III.

2. **Etappe**: ein *Integrations*-Abkommen (d.h. man dockt am Binnenmarkt an)

In diesem *strategisch zentralen* Bereich scheint ein solches Vorgehen sinnvoll, weil

(i) die geopolitischen Entwicklungen nur schwer abschätzbar und

(ii) die zukünftigen Regulierungen des EU-Strommarkts unbekannt sind, wir aber den neuen relevanten Acquis übernehmen müssten.

*Vgl. Medienmitteilung der APK-N vom 31.1.24

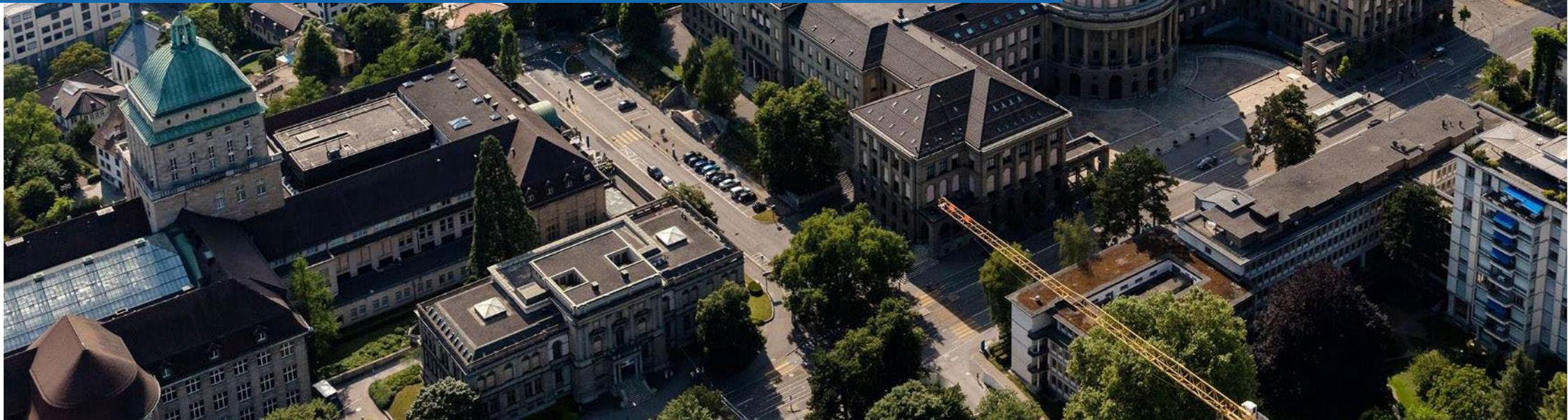
4. Fazit

Wenn man grundsätzlich bereit ist, in den Bilateralen III auf den vorgeschlagenen institutionellen Ansatz des Common Understanding einzutreten, dann muss man noch einige Zusatzforderungen stellen, um das Gesamtpaket ausgewogener zu gestalten.

Die Realisierungschancen sind m.E. intakt. Weil die EU den Umbau des bestehenden bilateralen Vertragswerks erhält und deshalb auch zu einigen Konzessionen bereit sein dürfte. Es gilt, sie einfordern.

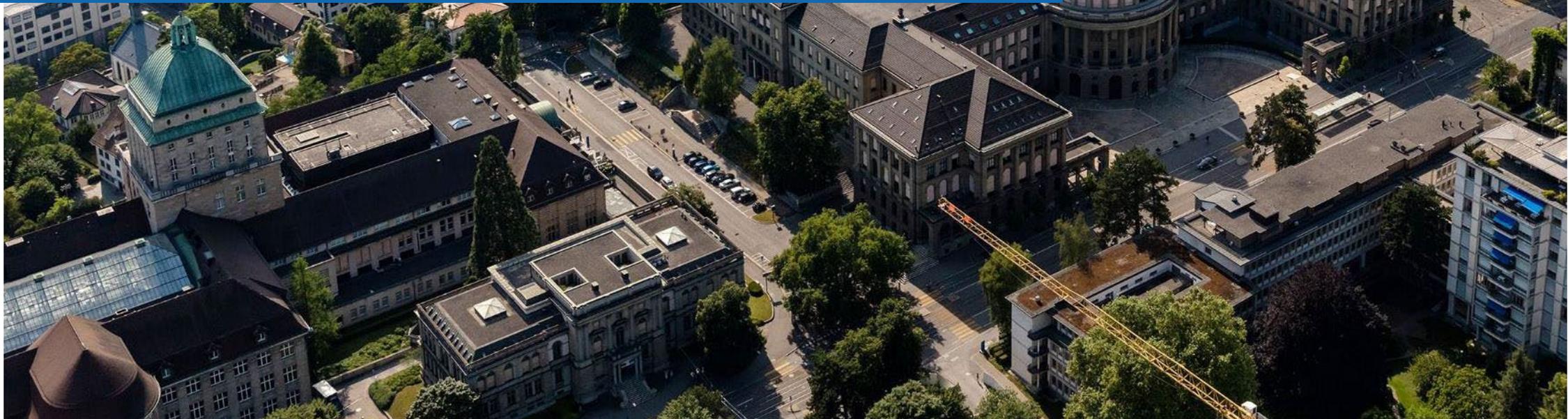


Vielen Dank





Zusatz Slides



Safeguard Clause Migration

Possible model that combines the EU free movement of persons principle with the ability to regulate the flow of migration in specific cases.

Inspired by the abstract Safeguard clause [Art. 14(2)] in the bilateral agreement Switzerland-EU.

Article 14 - Joint Committee

(2) In the event of **serious economic or social difficulties**, the Joint Committee shall meet, at the request of either Contracting Party, to examine **appropriate measures** to remedy the situation. The Joint Committee may decide what measures to take within 60 days of the date of the request. This period may be extended by the Joint Committee. The scope and **duration** of such measures shall not exceed that which is strictly necessary to remedy the situation. Preference shall be given to **measures that least disrupt** the working of this Agreement.

A more concrete safeguard clause could be formulated.

In the form of a clear trigger and well described measures.

- Liegt Netto-Migration **deutlich über** Durchschnitt der 31 MS, wird Schutzklausel ausgelöst.
- Auslösepunkt → folgende Formel:

$$d = m + 2\sigma$$

m = average migration

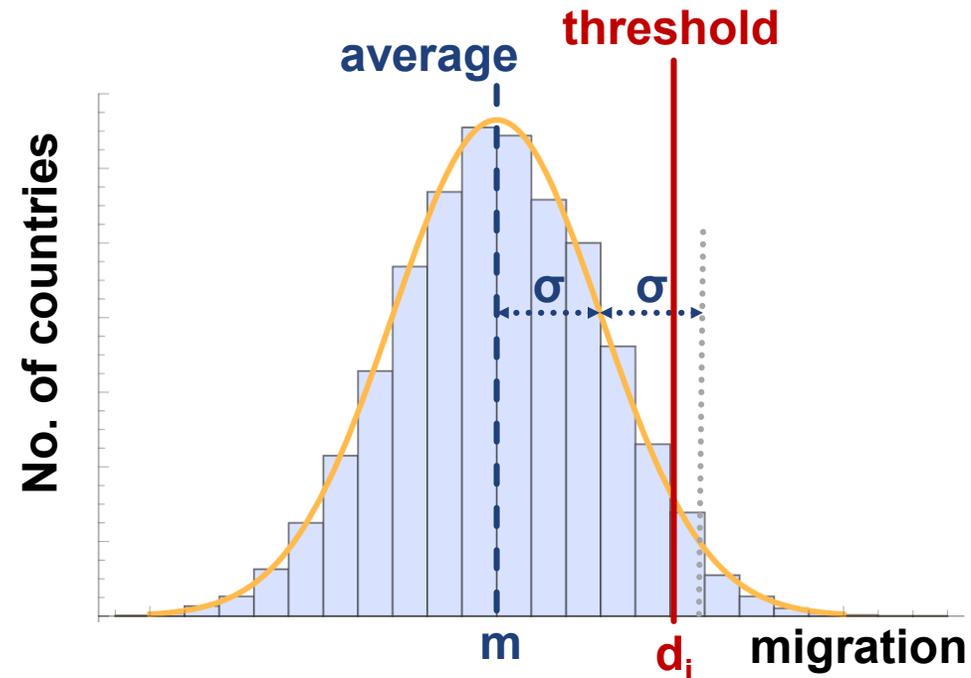
2σ = 2 x standard deviation

α_i = current relative number of EU citizens in state i

β_i = current relative number of third country citizens

γ_i = unemployment factor

$$d_i = m + \alpha_i \beta_i \gamma_i 2\sigma$$



- Wenn Netto-Migration des Landes grösser als d_i , Schutzklausel möglich.

As an Example, UK

Net migration “EU-25” per 1000 inhabitants¹:

Threshold UK: 148'824 (calculated with formula of previous slides)²

Actual UK: 160'421

UK would have been allowed to activate safeguard clause because actual migration is larger than threshold

¹ Ambühl, Scherer (2018); Free Movement of Persons – is regulation possible? EIZ an der Universität Zürich (2018).
New dynamics in the European integration process – Europe post Brexit, 99 – 115, Schulthess, Zurich

² 2013 – 2015/EUROSTAT, $\alpha_{UK} = 0.55$, $\beta_{UK} = 1.03$ (set to 1), no data for γ_{UK} (set to 1)