

EU og Schweiz – Ein Sonderfall

- *Analyse af samarbejdet mellem EU og Schweiz og dets fortsættelse efter afstemningen om folkeinitiativet "Gegen Masseneinwanderung"*



Foto: François Lenoir / Reuters

Kandidatafhandling

Trine Petersen

Cand.ling.merc. – Europæiske Studier og Tysk

Vejleder: Lars Abel

181.958 anslag

25. september 2015 – Copenhagen Business School

EU and Switzerland – A Special Case

- *An analysis of the co-operation between the EU and Switzerland and its continuation after the vote on the popular initiative "against mass immigration"*

Indholdsfortegnelse

Resümee	3
1. Indledning	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Problemformulering og hypotese	5
1.3 Teori og definitioner	6
1.4 Afgrænsning	7
1.5 Metode	8
1.6 Empiri	10
1.7 Kildekritik	11
2. Baggrund	12
2.1 Confoederatio Helvetica	12
2.2 EU og Schweiz	14
2.3 Folkeinitiativet mod masseindvandring	16
3. Hvem styrer hvem?	18
3.1 EU's brug af negative conditionality over for Schweiz	18
3.1.1 Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde – 1989-1992	20
3.1.2 Syv sektorielle aftaler – 1992-2002	23
3.1.3 Ni nye sektorielle aftaler – 2002-2009	25
3.2 Situationen og forholdet før 2014	28
3.3 EU's reaktion på afstemningen	29
3.4 EU's modstand over for kvoter	32
3.5 Guillotine-klausulen	33
4. Et særligt samarbejde og dets udfordringer	35
4.1 En stiafhængig udvikling	35
4.2 Samarbejdsprocessens sti	41
4.3 Særlig samarbejdsform	43
4.4 Stiens udfordringer og skift af sti	46
4.5 Den bilaterale sti og de schweiziske kvoter	48
5. Et tæt forhold	51
5.1 Europæisering i forholdet mellem EU og Schweiz	51
5.2 Afstemningen og dens konsekvenser	56

6. Hvordan vil det fremtidige samarbejde se ud?	61
6.1 Løsningsscenarier	61
6.2 Bliver udfaldet det samme som i 1994?	68
6.3 EØS eller EU-medlemskab er ikke vejen frem	70
6.4 Den kommende periode frem til 2017	71
7. Konklusion	73
8. Bibliografi	75
8.1 Bøger og artikler	75
8.2 Internet	83
8.3 Interviews	100
9. Bilag	101
Bilag 1: Spørgsmål og svar – Poul Skytte Christoffersen	101
Bilag 2: Spørgsmål og svar – Cenni Najy	106
Bilag 3: Spørgsmål og svar – Jan Atteslander	113
Bilag 4: Lovtekst til folkeinitiativet ”Gegen Masseneinwanderung”	117
Bilag 5: Stemmefordeling IgM	119
Bilag 6: Udviklingen af udlændinge i Schweiz	120
Bilag 7: Ventilklausuler	122
Bilag 8: Lovtekst til Alpen-Initiative	124

Resümee

Diese Arbeit untersucht, wie die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz weiter gehen kann, nachdem die Schweizer am 9. Februar 2014 „Ja“ zu einem neuen System zur Regelung der Zuwanderung durch Kontingente und Inländervorrang gestimmt haben (Volksinitiative *Gegen Masseneinwanderung* (IgM)). Da die neuen Bestimmungen nicht mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU übereinstimmen, und die EU das FZA nicht neuverhandeln will, wie es die IgM verlangt, ist es interessant zu untersuchen, wie und ob die Zusammenarbeit fortsetzen kann. Falls die Schweiz die IgM umsetzt, ohne eine Lösung mit der EU zu finden, wird nicht nur das FZA gekündigt, sondern auch andere Abkommen, die mit dem FZA durch eine sogenannte *Guillotine-Klausel* verknüpft sind. Somit ist die ganze Zusammenarbeit gefährdet.

In der Arbeit werden die aktuelle Situation und die zukünftige Zusammenarbeit untersucht, indem sowohl das bisherige Machtverhältnis zwischen der EU und der Schweiz, die Form der Zusammenarbeit, die enge Verknüpfung der beiden als auch die Folgen der Abstimmung für die Schweiz analysiert werden. Folgende Theorien werden verwendet: *Negative conditionality* bezüglich des Machtverhältnisses und der Fähigkeit der EU Bedingungen an die Schweiz zu stellen, *Path dependence* und *Flexible Integration* um die Zusammenarbeit und ihre Entwicklung aufzuzeigen und *Europäisierung* zusammen mit einem *PESTEL*-Modell für eine Darstellung der Beziehung und ihre Folgen. Abschließend werden Schweizer Lösungsvorschläge präsentiert und den Analysen gegenübergestellt.

Die Arbeit stellt fest, dass die Zusammenarbeit sich im Laufe der Entwicklung zu einer komplexen institutionellen Form entwickelt hat. Die Entwicklung war und ist pfadabhängig, und die Zusammenarbeit hat sich auf einem bilateralen sektoriellen Weg festgelegt, der sich schwer verändern lässt. Dazu haben die Abkommen und die Europäisierung in der Schweiz eine sehr enge Beziehung zur EU mit sich geführt. Aber trotz des asymmetrischen Machtverhältnisses zugunsten der EU, haben beide ein großes Interesse an einer Fortsetzung der Zusammenarbeit. Frühere Ereignisse, welche die Zusammenarbeit erschwert haben (z.B. die *Alpen-Initiative*), wurden durch eine Lösung von beiden Parteien gelöst. In den meisten Fällen musste die Schweiz jedoch Zugeständnisse in anderen Zusammenarbeitsbereichen machen und nationale Bestimmungen anders auslegen als sie vorgeschrieben waren. Ansonsten hätte die EU keine Lösung akzeptiert. Ähnlich wird es wahrscheinlich auch im Fall der IgM verlaufen.

1. Indledning

1.1 Introduktion

Den 9. februar 2014 stemte den schweiziske befolkning ”ja” til et folkeinitiativ vedr. selvstændig styring af indvandringen i Schweiz (*Volksinitiative ”Gegen Masseneinwanderung”*). Gennem bl.a. kvoter skal indvandringen kontrolleres, herunder borgere fra *Den Europæiske Union* (EU)¹. Hvis de nye schweiziske bestemmelser omsættes, vil de være i strid med landets aftale med EU om den frie bevægelighed for personer (FZA²). Da denne aftale er knyttet til seks andre sektorielle aftaler i en pakke via en såkaldt *guillotine-klausul*, betyder det, at hvis én aftale ikke overholdes eller ophæves, ophører alle aftaler. Hvis Schweiz vælger at omsætte de nye bestemmelser og dermed kvantitative restriktioner for EU-borgere og samtidig ikke finder en løsning sammen med EU, kan hele aftalepakken bringes til ophør. Det vil ikke kun betyde, at FZA med EU kommer til ophør, men også aftaler om bl.a. vej- og lufttrafik og tekniske handelshindringer. Hertil mener EU ikke, at de senere indgåede aftaler om Schengen/Dublin kan fortsætte, hvis FZA ikke længere er i kraft. Løsningen heraf vil derfor have afgørende betydning for det fortsatte samarbejde mellem EU og Schweiz. Efter afstemningen satte EU kommende aftaler i bero og mindede Schweiz om den fælles aftale og hvilke konsekvenser folkeinitiativet kunne have for samarbejdet. EU opfordrede Schweiz til at komme med en løsning. Det schweiziske folkeinitiativ kræver en genforhandling af FZA. Det har EU dog afvist, da den frie bevægelighed for personer er et grundprincip i EU og kan derfor ikke gradbøjes. Schweiz har tre år til at omsætte de nye bestemmelser og finde en løsning med EU. Det er derfor oplagt at undersøge, hvordan et fremtidigt samarbejde mellem de to parter vil fortsætte efter den schweiziske afstemning.

Forholdet mellem EU og Schweiz er atypisk: Schweiz ligger midt i Europa, men er ikke medlem af EU. Siden 1972 har parterne indgået et større antal aftaler: en frihandelsaftale i 1972 og siden 1990’erne 20 større sektorielle aftaler og omkring 100 mindre. Efter Schweiz stemte ”nej” til *Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde* (EØS) i 1992, har samarbejdet mellem parterne været baseret på en bilateral sektoriel løsning. Aftalerne har knyttet dem tættere sammen, men også dannet grundlag for et samarbejde, hvor aftaler indgås på mange forskellige områder baserende på de to parters særinteresser – hvilket har mindsket Schweiz’ interesse for et EU-medlemskab. Især Schweiz er blevet kritiseret for kun at samarbejde inden for de områder, som landet finder relevant. Hertil gør fraværet af et homogent institutionelt grundlag for aftalerne samarbejdet komplekst og

¹ Termen ”EU” vil blive brugt for samtlige tidsperioder, som behandles i hele afhandlingen.

² Forkortelsen ”FZA” er den tyske for aftalen. Det står for *Freizügigkeitsabkommen* (EDA 2014a: 7,19f).

² Forkortelsen ”FZA” er den tyske for aftalen. Det står for *Freizügigkeitsabkommen* (EDA 2014a: 7,19f).

giver udfordringer ved bl.a. ny EU-lovgivning. Derfor ønsker især EU at ændre samarbejdsformen. I løbet af samarbejdet har der været lign. situationer som den aktuelle, som har problematiseret forholdet – f.eks. i 1994 med folkeinitiativet *Alpen-Initiative* vedr. trafikrestriktioner i de schweiziske Alper som gik mod de daværende forhandlinger med EU. Men parterne har altid fundet løsninger i forhold til at kunne fortsætte samarbejdet.

1.2 Problemformulering og hypotese

For at analysere den ovennævnte problemstilling vil afhandlingen arbejde ud fra følgende problemformulering:

- *Hvordan vil samarbejdet mellem EU og Schweiz fortsætte efter, at den schweiziske befolkning ved folkeafstemningen den 9. februar 2014 stemte "ja" til et nyt indvandringssystem i Schweiz indebærende indførelse af kvantitative restriktioner for udlændinge og forrang af schweizisk arbejdskraft (Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung")?*

For at kunne besvare problemformuleringen vil den historiske og politiske udvikling op til selve afstemningen og den igangværende situation blive analyseret, da disse vil kunne give et bud på hvordan og i hvilken form samarbejdet vil kunne fortsætte. Følgende underspørgsmål vil derfor blive inddraget:

- *Hvordan har magtforholdet mellem EU og Schweiz samt EU's reaktionsmønstre udviklet sig siden forhandlingerne om EØS i slut 1980'erne? Hvem har styret forhandlingerne og været i en position til at fremsætte krav og få sine præferencer igennem?*
- *Hvordan kan udviklingen af og begivenheder for samarbejdet mellem EU og Schweiz forklare samarbejdsformen, og hvordan samarbejdet vil fortsætte?*
- *Hvordan er EU og Schweiz i udviklingen af samarbejdet blevet knyttet tættere sammen? Hvordan kan afstemningen påvirke forholdet mellem parterne fremadrettet, og hvad vil en omsætning af folkeinitiativet betyde for Schweiz både politisk og økonomisk?*
- *Hvilke schweiziske løsningsforslag er blevet fremlagt, og hvordan stemmer de overens med samarbejdet mellem EU og Schweiz, den hidtidige udvikling og nødvendigheden af et samarbejde? Og hvordan kan den schweiziske afstemning i 1994 om trafikrestriktioner i de schweiziske Alper (Alpen-Initiative), som ikke var i overensstemmelse med de daværende forhandlinger med EU, indikere udfaldet af den nuværende situation?*

Hypotesen er, at både EU og Schweiz stræber efter at finde en løsning uden at bringe aftalerne i aftalepakken til ophør og fortsætte samarbejdet ud fra den samme bilaterale sektorielle

løsningsform som hidtidig. Og at formen vil være præget af *integration without membership* og med mulighed for *cherry-picking* i tråd med det aktuelle magtforhold. Selvom den aktuelle situation er præget af andre faktorer end f.eks. den i 1994 med Alpen-Initiative, vil Schweiz måske stadig forsøge at finde en løsning, som ligner den i 1994. For at kunne bevare samarbejdet vil Schweiz' regering måske forsøge at finde en løsning ved enten at stemme om folkeinitiativet igen eller udvande dets omsætning og derigennem hindre en egentlig gennemførelse. Sideløbende vil EU formentlig fastholde sin position om ikke at genforhandle FZA. Dette vil muligvis blive svært pga. interessen i et fortsat samarbejde. Situationen kan dog give EU mulighed for "presse" Schweiz til at få ændret nogle af de nuværende samarbejdsløsninger.

1.3 Teori og definitioner

For at kunne besvare problemformuleringen og underspørgsmålene tages der udgangspunkt i fire teorier, der vil kunne analysere den hidtidige udvikling, EU's pressionsmidler, samarbejdsformen samt hvor tæt EU og Schweiz er blevet knyttet sammen. Teorierne er: *Negative conditionality*, *Path dependence*, *Flexible integration* og *Europæisering*. I nedenstående vil teoriernes anvendelse blive beskrevet, men en egentlig teoripræsentation vil være i starten af kapitlerne.

Negative conditionality vil blive anvendt til at analysere, hvordan magtforholdet mellem EU og Schweiz har udviklet sig samt hvordan EU har fremsat og kan fremsætte sine krav over for Schweiz i forhandlinger. Teorien vil kunne afdække, om Schweiz i årene frem til afstemningen i 2014 befandt sig i en position, hvor landet også har kunnet sætte krav over for EU. Dette vil kunne indikere, om forholdet har ændret sig efter afstemningen, og om EU har anvendt negative conditionality over for Schweiz som en del af sit reaktionsmønster. Hertil kan teorien muligvis belyse, om EU vil bruge negative conditionality i den aktuelle situation for bl.a. at fastholde sit princip om den frie bevægelighed for personer.

Path dependence vil blive brugt til at analysere samarbejdets faser. Disse kan sammen med afgørende begivenheder belyse hvilken sti, der er for samarbejdet, og hvorfor samarbejdsformen er, som den er. For bedre at kunne klarlægge en mulig sti vil path dependence blive brugt sammen med teorien flexible integration, da de sammen kan afdække, om stien for samarbejdet er en bilateral løsning baserende på en sektoriel tilgang, som svarer til *integration without membership* med tendens til *cherry-picking*. Analysen vil også kunne indikere, om det fremtidige samarbejde vil fortsætte ad denne sti og om EU har prøvet eller vil prøve at ændre stien. For at forklare kontroltab i

forhold til samarbejdet, tager afhandlingen afsæt i Piersons (1996) analyse af europæisk integration i forhold til EU og dens institutioner. Heraf betragtes samarbejdet mellem EU og Schweiz som en institution i tråd med historisk institutionalismes brede institutionsbegreb: "define them as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy" (Hall & Taylor 1996: 938).

Europæisering kan bruges til at vise, at EU og Schweiz lovgivningsmæssigt er blevet knyttet tættere sammen gennem aftalerne, men også at Schweiz autonomt har tilpasset sin lovgivning til EU's. Den kan også belyse, om schweizisk overtagelse af EU-lovgivning afspejler forskellige grader af europæisering. Dette kan både belyse det tætte samarbejde samt sammen med en konsekvensanalyse i forhold til en aktivering af guillotine-klausulen og en omsætning af folkeinitiativet vise, hvordan Schweiz ikke bare lovgivningsmæssigt, men også økonomisk og politisk er tæt knyttet til EU. Teorien og konsekvensanalysen kan således bruges til at belyse vigtigheden af især FZA, og at Schweiz økonomisk er afhængig af samarbejdet.

I afhandlingen vil der blive arbejdet ud fra følgende definitioner, som vil underbygge analyserne:

- EU anses som det europæiske samarbejde mellem 28 lande og bestående af flere institutioner, som i samarbejdet og forhandlingerne med Schweiz fremstår som én part (Kelstrup et al. 2012: 21,325ff).
- Termen *Unilateral* henviser til noget, som vedrører én part. *Bilateral* referer til noget, som omfatter eller vedrører to parter. Og *Multilateral* til noget, som vedrører tre eller flere parter (Ordnet 2015a, 2015b & 2015c). Termen bilateral anvendes til at redegøre for og analysere samarbejdet mellem EU og Schweiz som to parter.
- *Cherry-picking* defineres som: "selektivt vælge det mest fordelagtige og udbytterige ud fra hvad der er tilgængeligt" (Oxford 2015).

1.4 Afgrænsning

Afhandlingen vil ikke analysere forholdet mellem EU og Schweiz nærmere før 1972, da starten til et egentlig bilateralt samarbejde har udspring i dette år. Analyserne vil ikke beskæftige sig med hele indholdet eller de enkelte paragraffer i aftalerne mellem parterne, men relevante dele vil blive inddraget. Analyserne vil ikke inddrage de enkelte EU-landes holdninger ang. samarbejdet med Schweiz, men vil overordnet se på EU's holdning og ageren. Ligeledes vil der hovedsageligt være fokus på den overordnede holdning i Schweiz. Der gives en forenklet præsentation af Schweiz, men

ikke nogen større præsentation af EU. Afhandlingen antaget derfor, at læseren har en forståelse for EU, men ikke for Schweiz. Der vil ikke være nogen decideret udregninger for, hvordan en omsætning af folkeinitiativet og ophøret af aftalerne vil påvirke Schweiz økonomisk, men relevante aspekter i forhold til hvad aftalerne betyder for Schweiz på nuværende tidspunkt vil blive belyst. Analysen vil ikke komme med konkrete bud på, hvorfor schweizerne stemte ”ja” til folkeinitiativet, men relevante forhold omkring afstemningen vil blive inddraget for at klarlægge Schweiz’ position og ageren.

1.5 Metode

Da afhandlingens emne og problemfelt er en igangværende proces, er det ikke muligt at analysere egentlige slutresultater. For at kunne give et bud på det videre samarbejde og en eventuel løsning, er det nærliggende at se på den hidtidige udvikling. Afhandlingen vil derfor se på den historiske udvikling af samarbejdet, magtforholdet, hvilke muligheder EU har haft og har for at få sine ønsker igennem, samarbejdsformen og hvor tæt EU og Schweiz er blevet knyttet til hinanden. Disse tilgange vil afspejle afhandlingens opbygning: først vil der være en kort politisk og erhvervsmæssig introduktion af Schweiz samt introduktion af baggrunden for samarbejdet og folkeinitiativet. Herefter vil analyserne tage udgangspunkt i teorierne: negative conditionality til analysen af magtforholdet ud fra eksempler på forhandlingsperioder og handlingsmønstre, path dependence sammen med flexible integration til analysen af samarbejdsformen og endeligt europæisering og en konsekvensanalyse baserende på systematikken fra PESTEL-modellen³ som grundlag for analysen af forholdet mellem EU og Schweiz. Herefter vil løsningsforslag og mulige scenarier blive opridset og sammenholdt med analyserne, da det samlet vil kunne give et bud på det fremtidige samarbejde og udfaldet af folkeinitiativet. Dette vil blive efterfulgt af en komparativ analyse af den aktuelle situation sammenholdt med situationen i 1994 med Alpen-Initiative, da det kan indikere, om den daværende håndtering vil blive anvendt til at løse den aktuelle problemstilling. Før selve analyserne vil teorierne i starten af kapitlerne blive introduceret. Til baggrundsforståelsen og analyserne vil der blive henvist til relevante modeller.

Den metodiske tilgang baserer på triangulering og indebærer brugen af flere metoder, teorier og empiri. Ved at kombinere flere metoder, teorier og data kan problemfeltet blive anskuet ud fra flere forskellige vinkler, hvilket giver grundlag for et mere nuanceret billede af problemstillingen.

³ PESTEL-modellen bruges til at afdække det eksterne makro miljø, som kan have indflydelse på en virksomhed (Johnson et al. 2005: 358; Mellahi et al. 2005: 35f). Her vil den bruges i forhold til de ydre faktorer, der kan påvirke Schweiz ved et ophør af samarbejdet.

Dermed kan eventuelle uoverensstemmelser i konklusionerne også skildres, hvilket giver mulighed for en dybere analyse af problemfeltet i forhold til de anvendte metoder.

I afhandlingen anvendes tre former for triangulering. Med teori-triangulering anskues problemfeltet ud fra flere teoretiske perspektiver, hvilket i afhandlingen bliver gjort ud fra de fire teorier. Teorierne er udvalgt for bedst muligt at kunne forklare udviklingen af samarbejdet. Gennem metodisk triangulering anvendes flere metoder til at analysere et genstandsfelt. I afhandlingen gøres der brug af indledende baggrundsdrøftelser med relevante personer, kvalitativ (skriftlig) interview og en induktiv tilgang ved indsamlingen af data. Der anvendes også en komparativ tilgang i forhold til det aktuelle folkeinitiativ og det tidligere fra 1994, der endeligt knyttes sammen gennem deduktion, hvilket tillader at det med udgangspunkt i det tidligere tilfælde bliver muligt at udstikke mulige retningslinje for det fremtidige tilfælde. Og endelig analyse af forskellige tekster i form af både primære og sekundære kilder. Slutteligt gør afhandlingen brug af data-triangulering ved at anvende forskellige former for empiri, som er udvalgt og anvendt i forhold til afhandlingens genstandsfelt og i forhold til både teori- og metode-trianguleringen. Empirigrundlaget består både af primære og sekundære kilder, hvilket vil blive gennemgået i næste afsnit (Burton & Obel 2011: 1195; Klausen 2005: 112ff; Lewis-Beck et al. 2004: 1143f; Patton 2015: 316f,661ff).

Den anvendte kvalitative metodiske tilgang med gennemførsel af skriftlige interview er især tilrettelagt ud fra *Kvales syv stadier (tematisering, design, interview, transskribering, analyse, verificering og rapportering)* (Kvale 1998: 89ff). Men også ud fra én af Pattons kernestrategier for kvalitativ undersøgelse, *personal experience and engagement*, og Pattons forslag til udformning af kvalitative undersøgelsesspørgsmål (Patton 2015: 46f,54ff,75,251ff). Disse danner grundlag for at kunne arbejde med og fortolke blød data (Klausen 2005: 147f). Udvælgelsen af interviewpersoner blev gennemført ud fra en vurdering af relevante personer og instanser. De tilsendte spørgsmål er udarbejdet med henblik på afhandlingens problemfelt og personernes ekspertise (Kvale 1998: 40ff; Patton 2015: 26). Personerne har dog haft mulighed for en vis fleksibilitet, da de har kunnet undlade at besvare spørgsmål eller komme med udsagn ud over de introducerede spørgsmål. Der er valgt at gøre brug af kvalitativ empiri for at supplere den tilgængelige litteratur ang. EU og Schweiz.

I de indledende researchfaser blev baggrundsdrøftelser gennemført med forskellige relevante personer. Disse uformelle samtaler var med henblik på at opnå en indsigt i deres ekspertise ang. afhandlingens genstandsfelt og til at få en forståelse for både EU's, Schweiz' og udefryståendes syn på samarbejdet og situationen i al almindelighed. Deres udsagn er derfor ikke citeret i afhandlingen,

men er blevet brugt til forfatterens videre kilde- og informationssøgning. Samtalerne var med følgende personer⁴: Lars Vissing, sidste danske residerende ambassadør i Schweiz, Ulrich Trautmann, første ambassaderåd og handels- og erhvervssektionen ved EU-delegationen i Schweiz, og Kim Vinthen, chefkonsulent i det danske udenrigsministerium, afdelingen for Nordeuropa, som bl.a. beskæftiger sig med bilaterale forhold til Schweiz samt EFTA og EØS.

1.6 Empiri

Empirigrundlaget er valgt ud fra afhandlingens problemfelt og den metodiske triangulering. Det brede grundlag understøtter de forskellige aspekter, som de anvendte teorier indebærer, og give grundlag for at kunne sammenligne og krydstjekke de forskellige data med hinanden i forhold til overensstemmelse (Patton 2015: 662; Yin 2009: 116f). Empirien består både af primære og sekundære kilder og dækker over en større tidsperiode: fra 1970'erne og frem til september 2015. De primære kilder er aftalerne mellem EU og Schweiz, schweizisk lovgivning, folkeinitiativernes lovtekster, EU's traktatgrundlag i forhold til den frie bevægelighed for personer og ageren over for tredjelande samt litteratur og videnskabelige (hoved-)artikler vedr. analyseteorierne. De anvendte sekundære kilder har været i form af bøger, rapporter, analyser, forskning, artikler, pressemeddelelser, mediekonferencer, parlamentariske udtalelser, taler, interview, hjemmesider, informationsmateriale og avisartikler, som har omhandlet EU, Schweiz, deres samarbejde og den aktuelle situation. Avisartiklerne er især fra schweiziske aviser, da disse skildrer problemfeltet i større omfang. Hertil er analysen med brug af negative conditionality en videreudvikling af en af forfatterens tidligere opgaver fra valgfaget *The European Union as an International Actor* på CBS (kursus: CMLMV1022U) og feedback for opgaven (Petersen 2015).

Det kvalitative datamateriale består af skriftlige besvarelser af tilsendte spørgsmål fra tre personer. Besvarelserne vil sammen med anden empiri blive anvendt til at underbygge baggrunden og selve analyserne. Bidragene repræsenterer forskellige synspunkter og er fra følgende personer⁵:

Poul Skytte Christoffersen: chefforhandler på embedsniveau i forhandlingerne om EU's udvidelse under dansk formandskab, tidligere Danmarks EU-ambassadør, tidligere rådgiver for Cathrine Ashton, bestyrelsesformand i *Tænk tanken Europa*. Hans bidrag (Bilag 1) er overvejende ud fra et

⁴ Disse personer har godkendt, at deres navn bliver nævnt i afhandlingen. Nogle frabad sig at blive nævnt med navn.

⁵ Personerne er oplistet i kronologisk rækkefølge ud fra hvornår, at interviewene er blevet gennemført. De har alle godkendt brugen af deres bidrag.

EU-mæssigt synspunkt, men må også til en vis grad betragtes at være set ud fra en dansk synsvinkel (Christoffersen 2015).

Cenni Najy: Senior Policy Fellow (programme Europe) fra den schweiziske tænketank *Foraus – Forum Aussenpolitik*. Najys (Najy 2015) besvarelse (Bilag 2) afspejler som udgangspunkt holdningerne fra den uafhængige tænketank, som udarbejder erhvervsfunderet handlingsforslag til schweizisk udenrigspolitik.

Jan Atteslander: Leder af eksportafdelingen og en del af ledelsen hos *economiesuisse*, en schweizisk paraplyorganisation for brancheforeninger, handelskamre og virksomheder, som varetager det schweiziske erhvervslivs interesser i politiske processer. Atteslanders (Atteslander 2015) (Bilag 3) bidrag belyser primært økonomiske og erhvervsmæssige forhold i samarbejdet samt problematikken omkring den aktuelle situation.

Indsamlingen af kvalitativ data og aktuelle bidrag har udgjort en stor udfordring, men understreger kompleksiteten og det specielle i det politiske spil i samarbejdet mellem EU og Schweiz.

1.5 Kildekritik

Anvendte kilder er blevet behandlet så objektiv og kritisk som muligt. Det gælder også for udtalelserne fra interviewene, som kan være præget af personlige og kulturelle holdninger samt officielle holdninger fra de instanser, som de repræsenterer. De skriftlige besvarelser varierer desværre i omfang og indhold, og de er blevet gennemført på forskellige sprog og måder samt tidspunkter i forhold til forfatterens viden om emnet og dermed evnen til at stille de ”rigtige” spørgsmål. Svagheden ved besvarelserne er fraværet af muligheden for at stille modspørgsmål. Hertil er risikoen, at besvarelsen af de første spørgsmål er mere udførlig end besvarelsen af de sidste pga. en mulig reduceret interesse hos respondenterne i takt med besvarelsen. Da de anvendte kilder også har været på engelsk og tysk, er det forsøgt at finde de mest korrekte danske betegnelser for de anvendte begreber. Enkelte steder er begreber på engelsk og tysk dog blevet anvendt. Da avisartikler kan være præget af tidsskrifters politiske tilhørsforhold, er det forsøgt at tage højde herfor. De er dog også blevet inddraget, da de skildrer situationen. Da problemstillingen er en igangværende proces, kan anvendte kilder og deres informationer have ændret sig i løbet af skriveforløbet. Det samme gælder udsagn fra interviewene. Det er dog forsøgt at tage højde for dette, og analyserne er blevet ændret i takt med situationsudviklingen. Det er hertil vigtigt at understrege, at situationen kan ændre sig, når afhandlingen er blevet trykt. En diskussion af nye udviklinger kan inddrages i det mundtlige forsvar.

2. Baggrund

2.1 Confoederatio Helvetica

Schweiz er med sine 41.000 km² og ca. 8 mio. indbyggere geografisk placeret midt i Europa. Landet har siden 1848 været en føderation bestående af 26 delstater, kaldet *kantoner*⁶, hvor hver kanton består af kommuner, *Gemeinde*⁷. Landet har tre politiske niveauer: forbunds-, kanton- og kommuneniveau. Hertil er Schweiz præget af mangfoldighed: forskellige kulturelle, religiøse og politiske særpræg i kantonerne samt fire officielle sprog; tysk, fransk, italiensk og rætoromansk (GS-FDFA 2010: 20,32f; Kantone 2015; Kennzahlen 2015).

Den føderalistiske struktur er ikke kun en stor del af den nationale forståelse, men er politisk også et omfangsrigt system. Hver kanton og flere kommuner har deres egne forfatninger og parlamenter. Oftest følger de kantonale og kommunale love de nationale, men der gives mulighed for at tage højde for lokale forhold, og kantonerne har stor medbestemmelse inden for visse områder (Föderalismus 2015; GS-FDFA 2010: 32f; Madej 2014: 227). Føderalismen er tæt knyttet til Schweiz' demokratiform, *Direkte demokrati*, hvor befolkningen inddrages i politiske beslutninger gennem folkeafstemninger og folkeinitiativer. Schweiz identificerer sig selv med sit konsensuspræget politiske system, og er det land med den mest udprægede form for direkte demokrati. Udover at stemme til parlamentsvalg på forbunds- og kantonniveau samt om beslutninger i kommunale forsamlinger, stemmes der ved folkeafstemninger, som kan være obligatoriske (f.eks. forfatningsændringer) eller fakultative (beslutninger truffet på forbundsniveau kan lægges ud til afstemning). En fakultativ folkeafstemning kræver dog, at modstanderne indsamler 50.000 underskrifter inden for 100 dage. Hertil kan befolkningen selv foreslå forfatningsændringer gennem folkeinitiativer, hvilket kræver 100.000 underskrifter inden for 18 måneder. Lovændringer kræver flertal fra befolkningen, mens forfatningsændringer kræver både et flertal fra befolkningen og kantonerne. De fleste folkeinitiativer afvises pga. kravet om dobbelt flertal. Schweizerne stemmer typisk fire gange årligt om ca. 15 nationale, kantonale eller kommunale anliggender i alt. Valgdeltagelsen er på ca. 40% (Christoffersen 2015; Demokratie 2015; Fischer et al. 2002: 147f; Gesetzgebung 2015; GS-FDFA 2010: 34; Madej 2014: 260f; Rohr 2014; Schwok & Bloetzer 2005: 204; Vahl & Grolimund 2006: 15,21).

Den schweiziske regering, *Bundesrat*, består af syv personer, som vælges af parlamentet bestående af to ligeværdige kamre, *Nationalrat* og *Ständerat*, som repræsenterer hhv. befolkningen og

⁶ 20 helkantoner og seks halvkantoner (Kantone 2015).

⁷ 2352 kommuner (2014), med 12 indbyggere i den mindste (2012, Corippo) (Bevölkerung 2015; Gemeinden 2015).

kantonerne. Hvert regeringsmedlem bliver leder af et af syv departementer og ud fra et rotationsprincip vælges ét af dem til at være forbundspræsident, *Bundespräsident(in)*, for et år ad gangen. Vedkommende har dog kun en repræsentativ rolle, da alle medlemmerne er ligeværdige og samlet repræsenterer regeringens holdning, selvom de er fra forskellige partier. Ud fra princippet om *Konkordanzdemokratie* forpligter partierne sig til samarbejde i regeringen. Således er der heller ikke nogen egentlig opposition. Traditionelt har regeringen været sammensat ved, at de tre største partier får to poster hver og det fjerdestørste får én⁸ (Bundesrat 2015; Madej 2014: 302f; Parlament 2015; Parteien 2015).

Schweiz' neutralitetspolitik har stor betydning for landets selvforståelse (Schwok & Bloetzer 2005: 203). Grundet den deltager Schweiz ikke i andre landes krige. Schweiz er ikke medlem af *NATO* (*The North Atlantic Treaty Organization*), men har siden 1990'erne deltaget i f.eks. *NATO's Partnerskab for Fred* (Neutralität 2004). Schweiz blev i 2002 medlem af *De Forenede Nationer* under forudsætningen, at der blev taget højde for neutraliteten. Neutraliteten præger også landets holdning til europæisk integration (Vahl & Grolimund 2006: 18f). På trods af sin placering og at alle nabolandene (bortset fra Liechtenstein) er medlem af EU, er Schweiz ikke EU-medlem og befinder sig lidt som en "ø" midt i Europa⁹ – der trods kulturelle, politiske og økonomiske ligheder også adskiller sig meget fra de andre europæiske lande (EDA 2014a: 5).

Selvom Schweiz ikke selv har nogle råstoffer, er det et af verdens rigeste lande. Siden årtusindskiftet har landet oplevet økonomisk vækst og fald i arbejdsløsheden (EJPD 2015: 28; WBF 2015: 2). I 2014 lå BNP'en på 647 mia. CHF¹⁰ (Kurzporträt 2015) og BNP pr. indbygger på 78.539 CHF (BIP 2015). Schweiz har således en af verdens højeste BNP pr. indbygger (OECD 2015). Arbejdsløsheden lå i juli 2015 på 3,1% (Arbeitsmarkt 2015). Erhvervsmæssigt orienterer landet sig mod medicin-, teknologi- samt investerings- og bankbranchen (Wirtschaft 2015). I 2014 eksporterede Schweiz for 208 mia. CHF, hvor mere end halvdelen gik til EU. Eksporten omfatter især kemiske og farmaceutiske produkter (41%), præcisionsinstrumenter, smykker og ure (22,6%) samt maskiner og elektronik (16%). Omvendt importerede Schweiz for 178 mia. CHF, som især kom fra EU (Export 2015; Kurzporträt 2015).

⁸ Sammensætningen er kendt som *den magiske formel* (2:2:2:1) og var sådan fra 1959-2003 med de samme fire partier. I 2003 efter SVP fik en stor sejr blev fordelingen mellem partier ændret og fra 2009 af efter splittelse af partiet er formelen 2:2:1:1:1 (Linder 2013: 190,195; Parteien 2015).

⁹ Schweiz refereres oftest til at være en ø midt i Europa (SRF 2015).

¹⁰ Kursen for schweizerfranc (CHF) den 1. september 2015: 1 CHF for 6,89 kr. (Nationalbank 2015).

2.2 EU og Schweiz

Samarbejdet mellem EU og Schweiz præsenteres oftest som *ein Sonderfall*, og intet andet tredjeland har indgået så mange aftaler med EU som Schweiz. Siden 1957 har parterne indgået flere mindre aftaler: lige fra transport af kul og stål gennem Schweiz (1956), handel med ost (1967), ure (1974) samt supper, sovse og krydderier (1985) til forskningsaftaler (1978,85,88,91) (Bundesrat 2006: 6846; Eriksen 2015: 36f; Sciarini et al. 2010: 4; Vahl & Grolimund 2006: 12,22ff,110f). Men i 1972 indgik EU individuelle frihandelsaftaler med Schweiz og de andre daværende EFTA-lande (*European Free Trade Association*) vedr. industriprodukter og forarbejdet landbrugsprodukter. Det var den første større bilaterale aftale mellem EU og Schweiz. Efterfølgende førte lange forhandlinger til en forsikringsaftale i 1993 og en aftale om told i 1991. I slutningen af 1980'erne fokuserede EU på større integration i Europa. For at skabe et bedre partnerskab med EFTA-landene, indgik EU i 1992 EØS-aftalen med Norge, Liechtenstein og Island. Schweiz havde underskrevet aftalen, men den schweiziske befolkning stemte overraskende ”nej” til den i en folkeafstemning. Som alternativ påbegyndte EU og Schweiz et bilateralt sektorielt samarbejde (Bundesrat 2006: 6846; Economiesuisse 2012: 46; EDA 2014a: 6f,17; EFTA 2009: 23f,47; Maresceau 2011: 729f,732).

Sidenhen har denne samarbejdsform udviklet sig til at omfatte 20 større aftaler og mere end 100 mindre aftaler¹¹ (Institutionelle (2015a). De største og mest vigtige aftaler ud over frihandelsaftalen og forsikringsaftalen blev forhandlet og indgået i to omgange og omfatter hhv. syv og ni sektorielle aftaler. De første syv blev samlet i en aftalepakke, som blev underskrevet i 1999 og trådte i kraft i 2002, mens de ni blev underskrevet i 2004, men trådte i kraft på forskellige tidspunkter – den seneste i 2008 (EDA 2014a: 5ff; Möckli 2008: 2). I Schweiz kaldes de syv og ni aftaler for hhv. *Bilaterale I* og *Bilaterale II* (Bundesrat 2006: 6847). De syv aftaler omfatter følgende (Bundesrat 1999c: 6134; EDA 2014a: 7,19ff):

- fri bevægelighed for personer (FZA)
- lufttransport
- landtransport
- offentlige indkøb
- forskning
- tekniske handelshindringer (der skulle fjernes gennem princippet om gensidig anerkendelse)
- handel med landbrugsprodukter (bestemte produkter)

¹¹ Det høje antal dækker over, at ændringer og tilføjelser i aftalerne anses som separate aftaler. Antallet af egentlige aftaler er lavere (Vahl & Grolimund 2006: 22).

De ni aftaler omfatter (Bundesrat 2004: 5967ff; EDA 2014a: 7f,41ff):

- Schengen og Dublin
- beskatning af renteindtægter fra opsparing
- forarbejdede landbrugsprodukter
- statistik
- bekæmpelse af svig/bedrageri
- MEDIA – EU's støtteprogram for film
- miljø
- pension
- uddannelse¹²

Frihandelsaftalen er stadig i kraft og danner grundlag for det nuværende samarbejde (Maresceau 2011: 730f). Efter 2004 har parterne bl.a. også indgået aftaler om *Europol*, *Eurojust* og satellitnavigation (*Galileo*, *EGNOS*) (EDA 2014a: 63ff). Således har samarbejdet udviklet sig til ikke kun at omfatte markedsrelaterede områder, men også områder som forskning, sikkerhed, asyl og kultur. Parterne er i dag tæt knyttet handelsmæssigt og den meste told på varer er fjernet og tekniske handelshindringer ophævet. Schweiz er EU's fjerde vigtigste handelspartner efter USA, Kina og Rusland, og EU er Schweiz største handelspartner. I 2013 gik 55% af Schweiz' eksport til EU, og 73% af Schweiz' import kom fra EU (Atteslander 2015; Bedeutung 2014; EDA 2014a: 6; Handelspolitik 2015; Wirtschaftsbeziehung 2015).

De sidste par år har parterne drøftet nye aftaler, hvor især EU ønsker en institutionel rammeaftale for hele samarbejdet. Da aftalernes indhold er fastlagt ud fra EU-retten fra indgåelsestidspunktet og indgået på forskellig vis sammen med det faktum, at Schweiz ikke automatisk overtager ny EU-ret, opstår der med udviklingen af EU-retten uoverensstemmelser. Ændringer og kontrollen af aftalerne besluttet med enstemmighed i de såkaldte *blandede udvalg* (*Joint Committees*), hvor både EU og Schweiz er repræsenteret. For hver aftale er der et udvalg, som også håndterer uenigheder ud fra forskellige kompetencer og måder. Samarbejdet har ikke nogen fælles overnational instans, som tager sig af stridigheder og kontrol, ej heller egentlige klagemuligheder eller en uafhængig retsmæssig procedure for stridigheder. Det øgede omfang af aftaler, udviklingen og fraværet af et fælles institutionelt grundlag har medført et kompliceret samarbejde (Eriksen 2015: 23,40; EØS 2015; Maresceau 2011: 729,742; Oesch 2011: 12; Vahl & Grolimund 2006: 34,38,40f). I 2012 gjorde EU nye markedsadgangsgivende aftaler direkte afhængige af en institutionel aftale (Council 2012: 5). Efter lange drøftelser og uenigheder begyndte parterne forhandlinger om en rammeaftale i

¹² Der blev vedtaget en hensigtserklæring om uddannelse. En aftale blev underskrevet i 2010 og trådte i kraft i 2011 (EDA 2014a: 8,61).

maj 2014 (Balzaretto 2014; Institutionelle 2014; Maresceau 2011: 754). Da Schweiz ønsker at fortsætte med den aktuelle samarbejdsform, er landet gået ind i forhandlingerne (EDA 2014a: 22).

2.3 Folkeinitiativet mod masseindvandring

Den 9. februar 2014 stemte den schweiziske befolkning ”ja” (50,3%) til folkeinitiativet *Gegen Masseneinwanderung* (IgM) om selvstændig styring af indvandringen. IgM blev fremsat af det national-konservative parti *Die Schweizerische Volkspartei* (SVP) med henblik på at ændre forfatningsbestemmelserne om udlændinge og asyl (se Bilag 4 og 5) (Hermann 2014: 8; IgM 2015; Linder 2013: 194; SVP 2015). Baggrunden for IgM var stigningen i udlændinge og udenlandsk arbejdskraft i Schweiz. Antallet af udlændinge bosat i Schweiz er steget fra 913.497 i 1980 til 1.999.459 i 2014 (Migration 2015), hvoraf ca. 68% er fra EU/EFTA-landene (Ausländer 2015). Antallet i 2014 svarede til ca. 24% af befolkningen i Schweiz. Det er kun overgået af Luxembourg (45%) og Liechtenstein (33,7%), mens f.eks. Danmark har 7,1%, Frankrig 6,3% og Tyskland 8,7% (se Bilag 6) (Atteslander 2015; Eurostat 2015; Migration 2015). Alene i 2014 kom 152.106 udlændinge til Schweiz, hvor årsagerne især var arbejde (49%), familiesammenføring (30%) og uddannelse (10%) (Ausländer 2015). Indvandringen har især bidraget til økonomisk vækst og afhjulpet manglen på arbejdskraft i flere brancher. I SVP’s og flere schweizers optik har den øgede indvandring ikke kun medført vækst, men også problemer i forhold til boliger, infrastruktur, miljø, lave lønninger, udvanding af kulturen, osv. Hertil indeholdt IgM også en vis kritik af samarbejdet med EU, som SVP er imod (Atteslander 2015; Bundeskanzlei 2013: 28,31; Bundesrat 2012: 306,310; Najy 2015; SVP 2015; TagesWoche 2014).

IgM indebærer et nyt system, hvor Schweiz selvstændigt skal regulere al indvandring gennem kvantitative restriktioner og forrang af national arbejdskraft. Bestemmelserne skal gælde for alle – både indvandrere og grænsegænger, men også familiesammenføring og flygtninge – og ikke kun for tredjelande som nu¹³. Det vil derfor også gælde for EU-borgere, hvorfor bestemmelserne vil være i strid med FZA og den aftalte frie bevægelighed for personer¹⁴. IgM skal omsættes pr. lov inden for tre år, altså start 2017 (art. 197, nr. 9.2 BV), og der må ikke indgås nye folkeretlige aftaler, som går imod forfatningsartiklen (art. 121a stk. 4 BV), og inden for fristen skal modstridende eksisterende folkeretlige aftale genforhandles og tilpasses (art. 197, nr. 9.1 BV). Således skal FZA genforhandles (BJ 2014: 22f; Bundesrat 2012: 292,310ff,317; Epiney & Praz 2014: 31; IgM 2015).

¹³ Tredjelande er lande uden for EU/EFTA (Ausländer 2015).

¹⁴ EFTA-borgere er under samme princip i EFTA-konventionen (Bundesrat 2012: 292).

Afstemningsresultatet kom som en overraskelse. Regeringen havde opfordret schweizerne til at afvise IgM, da en vedtagelse kunne have konsekvenser for økonomien og samarbejdet med EU (Atteslander 2015; Bundesrat 2012: 292f,306ff; Najy 2015). Pga. vedtagelsen valgte Schweiz ikke at underskrive protokollen om at udvide FZA til også at gælde Kroatien. Som reaktion herpå valgte EU at fryse visse forhandlinger med Schweiz og slog fast, at dens grundprincip om fri bevægelighed for personer ikke kan genforhandles, og at IgM er imod FZA (Kommissionen 2014). Situationen har siden været kompliceret og usikker. Schweiz' regering forsøger at finde en løsning, hvor befolkningens beslutning kan omsættes og FZA kan bevares. Situationen besværliggøres hertil ved, at hvis restriktioner for EU-borgere omsættes uden at FZA genforhandles, kan FZA ikke overholdes og skal i princippet ophæves. Da FZA er knyttet til de andre aftaler i aftalepakken via en guillotine-klausul, vil ophævelsen af FZA føre til ophør af hele pakken. Således vil det nuværende samarbejde ophøre i stor grad (Bundesrat 2012: 293,317f; Kaddous 2013: 62ff). I øjeblikket arbejder Schweiz på en omsætning og har vedtaget sit forhandlingsmandat ang. genforhandling af FZA. EU fastholder sin position, men har indvilliget i at føre konsultationer med Schweiz (Gemperli 2015a; Umsetzung 2015).

Den 15. januar 2015 ophævede Schweiz' nationalbank til stor overraskelse schweizerfrancens mindstekurs over for euroen. I 2011 blev schweizerfrancen knyttet til euroen (1,20 CHF pr. euro) pga. af en massiv overvurdering. Efter ophævelsen steg francen næsten med 20%. Det har ved siden af IgM betydet økonomiske udfordringer og usikkerhed i Schweiz. Især eksportbranchen og detailhandelen er blevet ramt, da den prismæssige konkurrenceevne er forringet (Børsen 2015; Franken 2015; Frankenstärke 2015; Prognose 2015; SNB 2011 og 2015).

3. Hvem styrer hvem?

3.1 EU's brug af negative conditionality over for Schweiz

For at kunne forstå og analysere den aktuelle situation, er det nødvendigt først at forstå udviklingen af forholdet mellem EU og Schweiz og udgangspunkterne for tidligere forhandlinger og aftaler.

I forbindelse med aftaler om handel, udvikling, samarbejde og EU-medlemskab eller finansiel bistand kan EU som aktør sætte krav over for tredjelande eller partnere i form af *conditionality*. EU's brug af conditionality er ofte knyttet til den del af EU's udenrigspolitik, som omfatter handel, partnerskab, samarbejdsaftaler, udvidelse, udvikling, sanktioner og humanitær bistand (*external action*). Disse politikker kan bruges som instrumenter til at opnå udenrigspolitiske mål (EP 2011; Keukeleire & Delreux 2014: 197,200,202f,206f; Schimmelfennig & Sedelmeier 2004: 661f). Conditionality beror på et asymmetrisk magtforhold mellem to parter, hvor den ene part gør forhandlinger og indgåelser af aftaler, samarbejde eller assistance afhængig af specifikke krav. Den mere magtfulde part har så at sige noget, som den anden part er interesseret i, eller den har nogle ønsker om ændringer, som den anden part ikke kan undslå sig eller er presset til at følge. Den svagere part vil derfor være indstillet på at arbejde ud fra mål og politikområder, som den ellers ikke ville have gjort. Conditionality anvendes ofte ved finansiel bistand og udvidelsespolitik, hvor tredjelande er interesseret i noget fra EU – finansiel støtte eller medlemskab. EU vil her typisk være den stærkere part og have god basis for at stille krav. Conditionality er også et spørgsmål om *cost-benefit*-beregning. Nogle af de krav, som EU oftest fremsætter, er ang. reformer, menneskerettigheder, demokratiske principper og miljø. EU kan derfor med conditionality påvirke forhold og politiske beslutninger i et andet land. Den svagere part må derfor vurdere hvilke costs og benefits, der er ved kravene. Det kan være størrelsen af ”gevinsten”, og hvor hurtigt den kan erhverves, men også omfanget af tilpasningsomkostninger og hvordan nationale beslutningstageres og veto-aktørers reaktioner ang. kravene vil være. Hertil skal kravene gerne være inden for en konkret tidsperiode, og deres udformning bør være klare og statiske for at skabe enighed om den ønskede ageren. Samlet set skal der være en balance mellem costs og benefits. Størrelsen af ”fordelen” har derfor afgørende betydning for viljen og effektiviteten af indfrielsen af kravene. Conditionality fungerer folgeligt bedst, hvis der ikke er andre alternativer, hvor samme gevinst kan opnås med lettere krav. Derfor skal den stærkere part undgå dette. Det samme gælder for troværdighed: hvis løfter eller eventuelle trusler ikke er troværdige, bliver ønskede krav ikke indfriet (Erny 2014: 2,8f,13f,22; Keukeleire & Delreux 2014: 197,200,205ff,217; Reinhard 2010:

196f,200; Schimmelfennig & Scholtz 2010: 443ff; Schimmelfennig & Sedelmeier 2004: 661ff,675; Schimmelfennig, & Sedelmeier 2005: 199ff; Smith 1997: 1f,4,6,8f,13; Zuokui 2009: 2,7,11).

Set herudfra synes forholdet mellem EU og Schweiz ikke umiddelbart at være kendetegnet ved et grundlag for brug af conditionality. Omstændighederne i samarbejdet er og har været anderledes end f.eks. dem i forhandlingerne med de central- og østeuropæiske lande om EU-medlemskab. Disse ønskede noget fra EU, hvilket skabte et asymmetrisk forhold, hvor EU mod et medlemskab kunne stille krav. *Københavnerkriterierne*¹⁵, som landene skal overholde for at blive medlem, er klare krav, hvorfor landene ved, hvad der skal gøres. Dette kaldes for *positive conditionality*: den mere magtfulde part giver den anden en form for ”belønning” for ”god opførsel”, hvis den imødekommer fastsatte krav eller opnår visse mål. Belønningen kaldes også en *carrot*, en gulerod. For disse lande var guleroden et EU-medlemskab. Men modsat disse er og har et medlemskab ikke nødvendigvis været en gulerod for Schweiz. En gulerod i forhold til EU kan dog også være adgangen til EU’s marked. For Schweiz (og de andre EFTA-lande) har det sikkert været en faktor i forhold til at efterleve eventuelle krav fra EU. Men i forhold til EU og Schweiz har det grundlæggende snarere drejet om, hvad EU gerne ville have. Modsat positive conditionality findes der også *negative conditionality*, hvor det ikke er guleroden, som er i spil, men stokken, *the stick*. Hvis den første part ønsker at ændre status quo eller den anden part ikke formår at imødekomme eller krænker de fastsatte krav, kan den første part agere ved f.eks. at true med at indstille eller reducere fordelene eller ophæve aftaler. Negative conditionality drejer sig derfor typisk om at sikre efterlevelsen af krav ved f.eks. at opstille ultimatummer eller ”presse” en part. Ved *negative conditionality* har EU forskellige redskaber, som kan tages i brug. Brugen spænder over både milde og hårde tiltag, hvor anvendelsen afhænger af situationen, parten og ønske. F.eks.:

- Komme med en fortrolig eller offentlig formel henvendelse ad diplomatiske veje
- Udsætte underskrivelser/beslutninger for gennemførsler og implementeringer af samarbejde
- Reducere kulturelle, videnskabelige og/eller tekniske samarbejdsprogrammer
- Ophæve/indstille bilateral kontrakter
- Udskyde nye projekter
- Pålægge handelsembargoer (sanktioner)
- Ophæve/indstille våbensalg og militært samarbejde

(EP 2011; Erny 2014: 8,22; Kelstrup et al. 2012: 343f; Keukeleire & Delreux 2014: 197,200,204ff, 217; Reinhard 2010: 200; Schimmelfennig & Scholtz 2010: 445,448ff; Schimmelfennig &

¹⁵ Kriterierne indeholder politiske, økonomiske og juridiske kriterier (Kriterier 2015).

Sedelmeier 2004: 663f; Schimmelfennig, & Sedelmeier 2005: 199f,201f; Selbervik 1999: 13; Smith 1997: 4,6f,13f,16ff; Zuokui 2009: 1ff).

Da der i forhandlingerne mellem EU og Schweiz har været tegn på, at EU og endda også Schweiz har kunnet fremsætte ønsker til deres aftaler og få flere igennem, må der til en vis grad have været conditionality. Men pga. umiddelbar mangel på en gennemgående (stor) gulerod – udover måske adgang til EU's marked – tyder det på, at EU snarere har villet have sine ønsker igennem. I nedenstående eksempler vil det blive analyseret om og i givet faldt hvordan, at (især) negative conditionality har forekommet i samarbejdet. Herigennem vil magtforholdet også blive belyst.

3.1.1 Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde – 1989-1992

Perioden fra frihandelsaftalen i 1972 og frem til midten af 1980'erne var præget af en lav grad af ”pres” fra EU på Schweiz til at ændre deres forhold. Men i slutningen af 1980'erne begyndte EU som led i realiseringen af sit indre marked at søge hen imod mere integration i Europa og kom med det første tegn på ønske om ændring af forholdet med EØS-forslaget. Ideen bag EØS var at skabe integration mellem EU og de daværende EFTA-landene¹⁶ ved at integrere EFTA-landene i det europæiske marked (EFTA 2009: 5,9,12ff,16,19,29; EØS 2015; Kelstrup et al. 2012: 66f; Maresceau 2011: 732; Möckli 2008: 1f; Oesch 2011: 5). Set i forhold til conditionality har det overvejende været EU, som ville have noget igennem frem for EFTA-landene, som ville have noget fra EU. Adgangen til EU's marked har for alle landene uden tvivl været en gulerod (EFTA 2009: 11,13,20; Möckli 2008: 1), men EU's ønske om integration har nok snarere fået EU til indirekte at anvende negative conditionality over for landene ved at give dem få alternativer end at vælge EØS. EU har angiveligt vidst, at f.eks. Schweiz oplevede øgede økonomiske problemer, hvorfor der var et ønske og behov for en bedre økonomisk situation (EFTA 2009: 14; Vahl & Grolimund 2006: 10). Da frihandelsaftalerne kun dækkede et begrænset produktomfang (Economiesuisse 2012: 30), har nødvendigheden af en eller anden form for adgang til EU's marked formentlig sat landene i en position, hvor de har følt sig nødsaget til at indgå et samarbejde – et nej til EØS kunne betyde meget begrænset adgang til markedet i fremtiden. Landene har derfor ikke haft mange andre alternativer, men et behov, hvilket har skabt et asymmetrisk forhold mellem EU og dem. Og selvom en tilslutning til EØS indebar store tilpasningsomkostninger, ville det formentlig på længere sigt være fordelagtigt.

¹⁶ Østrig, Finland, Island, Norge, Sverige og Schweiz. Liechtenstein blev EFTA-medlem i 1991 (EFTA 2009: 5).

Den daværende EU-kommissionsformand, Jacques Delors, præsenterede første gang ideen om EØS i 1989. Hans ide var en ny samarbejdsform og et alternativ til et EU-medlemskab, hvor EFTA-landene sluttede sig til EU-markedet på alle områder. På trods af EFTA-landenes forskellige interesser, skulle det ikke være muligt at ”pick and choose” i forhold til markedsadgangen, da det indre marked skulle ses som ét hele. Hertil nævnte Delors muligheden for “common decision-making and administrative institutions” og en EØS-domstol (EFTA 2009: 9,11ff,23,34,40). For Schweiz var disse institutionelle forhold og et samarbejde baserende på begge institutioner, EU og EFTA, tiltalende. Men et år efter Delors havde præsenteret *sine* ideer og i løbet af de påbegyndte forhandlinger, ændrede disse forhold sig. Bl.a. var fælles institutioner ikke længere en del af drøftelserne og muligheden for medbestemmelse blev reduceret. EFTA-landene ville have, at begge parter skulle være suveræne og have medbestemmelse. Men EU var ikke interesseret i at involvere dem i sin interne beslutningstagen (EFTA 2009: 23f,30,38,40; Eriksen 2015: 38). Dette var til stor utilfredshed for Schweiz, da det institutionelle i aftalen var et vigtigt og følsomt emne i forhold til landets direkte demokrati (EFTA 2009: 23f). Hertil øgede EU graden af sin negative conditionality ved at fremsætte kravet, at landene skulle overtage hele EU’s *acquis communautaire* ang. det indre marked. For Schweiz var det et stort skridt at skulle overtage lovgivningen (EFTA 2009: 10, 13,30,40). Det var i Schweiz’ optik problematisk, da en aftale så ville omfatte princippet om fri bevægelighed for personer og vejtrafik, og dermed åbne for større udenlandsk arbejdskraft og trafik i Alperne – forhold som lå langt fra Schweiz’ interesser (Bundesrat 1999c: 6309; EFTA 2009: 23f; Fischer et al. 2002: 144). Ændringerne var svære for EFTA-landene at acceptere, ikke kun pga. egne interesser, men fordi tilpasningsomkostningerne også steg. Generelt var der forskellige meninger indbyrdes EFTA-landene og mellem EFTA-gruppen og EU. Det var derfor en udfordring for EFTA-landene at finde og præsentere en fælles position (EFTA 2009: 10,21,27,30). Det har muligvis også gjort dem til den ”svageste” part og svækket deres muligheder for at stille krav.

Den mest oplagte årsag til at Schweiz fortsatte forhandlingerne er, at landet ikke så andre alternativer, og der ville være et større tab ved ikke at indgå en aftale. Hertil ville Schweiz stå endnu dårligere, hvis de andre EFTA-lande indgik en aftale. Schweiz forsøgte at sikre egne interesser og prøvede at sætte krav ang. den institutionelle del i aftalen. Disse emner blev diskuteret indtil de sidste forhandlinger, hvor Schweiz slutteligt fik løsninger ang. overgangsperiode for indførelse af den frie bevægelighed for personer og særlige bestemmelser for transit i Alperne (EFTA 2009: 24; Najy 2015; Vahl & Grolimund 2006: 10). Men i sidste ende blev det en aftale på EU’s præmisser

(EFTA 2009: 30), hvorfor brugen af conditionality var optimal, da den fik landene til at gøre noget, som de ikke ville have gjort af egen kraft.

Forhandlingerne blev kritiseret af den schweiziske presse, hvor frygten for aftalens mulige konsekvenser for det direkte demokrati var et af hovedemnerne. Selve aftalen var hertil yderst kompleks og ikke let at præsentere for den schweiziske befolkning (EFTA 2009: 24; Parlament 1993 & 1994b). Samtidig valgte EU i december 1991 at åbne for tiltrædelsesforhandlinger med EFTA-landene, hvor Schweiz' regering til stor overraskelse valgte at ansøge herom sammen med Østrig, Sverige og Finland (EDA 1992-1993 2014; EFTA 2009: 27; Maresceau 2011: 732; Möckli 2008: 2). Dette var kort tid efter, at EØS-aftalen var blevet underskrevet den 2. maj 1992. Beslutningen om at ansøge kom blot små seks måneder før den schweiziske folkeafstemning om EØS-aftalen og skyldtes formentlig utilfredsheden med den manglende medbestemmelse i EØS-konstellationen set i forhold til medlemskabets og dets bedre forudsætninger. Alle disse faktorer – besværlighederne ved at påvirke EU, kompleksiteten, den nationale debat og ansøgningen – har muligvis været årsagen til, at schweizerne den 6. december 1992 stemte ”nej” til aftalen (50,3%) (EFTA 2009: 5,24,47; Eriksen 2015: 38; EØS 2015; Maresceau 2011: 732; Möckli 2008: 2). Afvisningen medførte uventede komplikationer og ændringer af EØS-aftalen (EFTA 2009: 10; Parlament 1994b) og den trådte efterfølgende først i kraft 1. januar 1994 for de øvrige lande (EØS 2015). Afvisningen ændrede forholdet mellem EU og Schweiz, og som en konsekvens blev Schweiz' medlemsansøgningen ”frosset” (EDA 2014a: 7; Oesch 2011: 5f).

Eksemplet viser, at EU anvendte negative conditionality over for Schweiz (og de andre EFTA-lande). EU ville have nogle ønsker igennem og kunne ud fra et asymmetrisk magtforhold samt et grundlag for et behov og manglende alternativer sætte ind ved at fremsætte ultimatummer. I forhandlingerne afviste EU for det meste at agere ud fra Schweiz' eller de andres initiativer. Brugen af negative conditionality var i den mildere ende af EU's skala, men efter Schweiz' ”nej” intensiverede EU den og ”frøs” Schweiz' ansøgning. At conditionality ikke var helt succesfuld – Schweiz vedtog ikke aftalen – skyldes måske ikke EU's ageren, men mere omstændigheder i Schweiz. Det tyder på, at regeringsmagten i Schweiz ikke havde præsenteret nødvendigheden af aftalen eller taget højde for befolkningens holdning til den eller til ansøgningen (EFTA 2009: 24; Parlament 1994b; Vahl & Grolimund 2006: 11).

3.1.2 Syv sektorielle aftaler – 1992-2002

Med afvisningen af EØS ændrede forholdet sig mellem EU og Schweiz. Det blev endnu mere ulige, og afhængighedssituationen for Schweiz ang. et samarbejde blev større end ved EØS-forhandlingerne. Schweiz befandt sig i en situation, hvor landet måtte agere i forhold til omstændighederne for at finde en ny løsning og samtidig vise, at det ville samarbejde. Schweiz så derfor bilaterale sektorielle relationer som det bedste alternativ, da landet med sektoraftaler kunne få adgang til markedet og etablere et fundament for et fremtidig EU-medlemskab eller ny tilslutning til EØS. Selvom målet i Schweiz' Europapolitik var et EU-medlemskab, blev det nye mål at minimere "skaderne" efter valgresultatet, sikre at et sektorielt samarbejde ville lykkes og forbedre adgangen til EU's marked. Derfor meldte Schweiz i januar 1993 ud, at det ikke foreløbigt ville genåbne medlemsforhandlingerne (EDA 2014a: 7; Goetschel 1998: 97f; Hürlimann 1993: 46; Maresceau 2011: 732f; Möckli 2008: 2; Parlament 1994b). Ønsket og behovet for et samarbejde hang også sammen med den dårlige økonomiske situation i Schweiz i 1990'erne (EJPD 2015: 28; Vahl & Grolimund 2006: 10; WBF 2015: 2).

I februar 1993 foreslog Schweiz at starte forhandlinger vedr. 15 politikområder. EU var i starten kun interesseret i fire områder – herunder landtrafik og mest af alt en aftale om den frie bevægelighed for personer. Schweiz var især ikke interesseret i sidstnævnte, men vidste godt pga. omstændighederne, at det var nødt til at forhandle, hvis det ville styrke forholdet til EU. Det øgede asymmetriske forhold, den tydeligere mangel på alternativer og behovet for markedsadgangen må have fået Schweiz til at forholde sig sådan. Tabet ved ikke at følge EU's interesser var mere risikabel end kun at følge egne. Hertil må EU have vidst, at den var i stand til at sætte flere eller større krav end tidligere. Selvom Schweiz havde foreslået 15 områder, blev de sluttelig enige om kun syv og en form for pakkeløsning i stedet for en aftale-efter-aftale-tilgang. Kravet om aftaleformen afspejler, at EU bl.a. har villet undgå at Schweiz ville udskyde nogle af aftalerne (EDA 1992-1993 2014; Goetschel 1998: 98ff; Maresceau 2011: 733; Parlament 1994b; Vahl & Grolimund 2006: 11f).

Så i november 1993 åbnede EU forhandlinger på følgende områder: fri bevægelighed for personer, landtrafik, lufttrafik, forskning, landbrug, tekniske handelsbarrierer og offentlig licitationer (Bundesrat 1999c: 6137f; EDA 1992-1993 2014). Således var de to områder inkluderet, som EU forlangte at forhandle om. Det indikerer, at EU kunne stille krav og endda gøre brug af negative conditionality: uden sådanne aftaler vil der ikke blive nogen aftaler (Maresceau 2011: 733,743;

Möckli 2008: 2). Det bliver særligt tydeligt, hvis det sammenlignes med Schweiz' modstand mod de samme to områder i EØS-forhandlingerne. Aftalerne skulle så at sige få Schweiz til at samarbejde på områder, som landet ikke ville, og var måske endda en slags "straf" for EØS-episoden. Schweiz formåede dog efter svære forhandlinger at få overgangsløsninger for indførelsen af FZA og at den skulle fornys efter syv år (se Bilag 7) – tiltag som formentlig var nødvendige for at den schweiziske befolkning ville godkende aftalen (EDA 2014a: 19ff; Sciarini et al. 2004: 360). Schweiz' regering præsenterede løsningen til befolkningen ved at sige, at den ville gøre den bilaterale sektorielle vej succesfuld og begrænse de økonomiske ulemper fra EØS-afvisningen, men også forsøge at sikre nationale interesser (Parlament 1994b). EU fremsatte også kravet om *parallelisme* i forbindelse med pakkelsen. Det indebar, at aftalerne skulle forhandles parallelt samt underskrives og træde i kraft samtidigt (EDA 1992-1993 2014; Goetschel 1998: 99; Najy 2015; Parlament 1994b). Derfor blev aftalerne på EU's forlangende indbyrdes forbundet med guillotine-klausulen¹⁷ (EDA 2014a: 7). Schweiz var følgelig ikke begejstret for dette (Bundesrat 1999c: 6138). Klausulen kan ses som negative conditionality, da EU introducerede et redskab, som skulle sikre opretholdelsen af aftalerne og hindre, at en af aftalerne blev afvist i en folkeafstemning (formentlig FZA) (Goetschel 1998: 100; Najy 2015).

Selvom FZA var et omstridt emne (Bundesrat 1999c: 6309; Möckli 2008: 2), dukkede en anden vanskelighed op i forhold til landtrafikaftalen. Den 20. februar 1994 stemte schweizerne "ja" til et folkeinitiativ ang. beskyttelse af Alperne mod transittransport, *Alpen-Initiative*, hvilket indebar regulering og beskyttelse af de schweiziske Alper mod transittrafik ved i stedet at transportere gods via tog (Bilag 8). Pga. dette valgte EU at sætte drøftelserne om landtrafik i bero. Årsagen til EU's reaktion var følgende ordlyd i folkeinitiativet: "Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene". EU mente, at restriktionen at al gods-transit skulle foregå via skinner ville være en diskrimination af EU-borgere og princippet om fri bevægelighed, da det kun ville gælde for udenlandsk godstrafik – altså indenlandsk forrang. I maj 2014 valgte EU at tage en tænkepause for at vurdere situationen og ville ikke vedtage et forhandlingsmandat vedr. landtrafikaftalen før Schweiz havde fundet en løsning. Schweiz' regering gjorde det klart, at den var indstillet på at finde en løsning, og i slut 1994 fandt parterne en løsning. Schweiz kom med en præcisering af en ikke-diskriminerende omsætning af folkeinitiativet ved at tolke lovteksten således, at den var i overensstemmelse med landtrafikaftalen. Som accept af løsningen forlangte

¹⁷ Evt. jf. art. 25 afsnit 4 i FZA (FZA 2009).

EU, at Schweiz hævede sin 28-tons-grænse for lastbiler i Alperne til 40 tons (Aargauer Zeitung 2014; Alpeninitiative 2014a, 2014b & 2015; Bundesrat 1999c: 6136ff; EDA 1994-1996 2014; Parlament 1994a; Strasseschweiz 2006).

I denne situation anvendte EU negative conditionality ved at udsætte forhandlingerne og fremsætte yderligere krav. Tænkepausen blokerede ikke kun landtrafikaftalen, men også forhandlingerne om de andre aftaler pga. parallelismen. Hele processen blev derfor påvirket af folkeinitiativet. Schweiz var formentlig villig og om end også nødt til at udvande de nye bestemmelser samt efterleve kravene, da landet igen var på kanten med EU. Det må formodes, at EU ikke havde glemt situationen med EØS og pausen var til at overveje om samarbejdet ville indebære for mange hindringer (Goetschel 1998: 98f).

Efter dette begyndte forhandlingerne om de syv aftaler formelt i december 1994. Aftalerne blev underskrevet den 21. juni 1999, vedtaget i en schweizisk folkeafstemning den 21. maj 2000 og trådte i kraft den 1. juni 2002. Bortset fra forskningsaftalen var alle markedsadgangsgivende aftaler (EDA 1994-1996 2014; EDA 2014a: 7). Modsat EØS-aftalen kom aftalepakken derfor ikke kun til at omfatte adgang til markedet, men åbnede for integration på andre områder (Economiesuisse 2012: 30; Maresceau 2011: 730f). Eksemplet indikerer et øgede niveau af negative conditionality. Omstændighederne ændrede forholdet, hvilket satte EU i stand til at presse Schweiz yderligere og endda til at sætte krav, som Schweiz formentlig ikke ville have mødt under andre omstændigheder. Betingelserne for conditionality var næsten alle tilstede: øget asymmetri, attraktive fordele og mangel på alternativer. Dog var omfanget af tilpasningsomkostninger for Schweiz øget, men det ville have haft højere omkostninger ikke at følge EU's præmisser. Situationen med Alpen-Initiative medførte også nationale problemer, da folkets beslutning ikke blev imødekommet, og at folkeinitiativet endnu ikke er omsat (Fontana 2014; Oesch 2014: 13).

3.1.3 Ni nye sektorielle aftaler – 2002-2009

Efter vedtagelsen af de syv aftaler begyndte EU og Schweiz i 2002 forhandlingerne om de næste aftaler. Forhandlingerne omfattede ni aftaler ang. et bredt spektrum af politikområder (EDA 2014a: 7f; Maresceau 2011: 734), hvilket viser, at den sektorielle løsning gav mulighed for at udvide samarbejdet til mange forskellige områder. Denne udvikling var ikke, hvad EU havde haft i tankerne: EU tænkte, at Schweiz ville tilslutte sig EU (eller måske EØS) på længere sigt og var skeptisk ved at indgå flere sektorielle aftaler (Bundesrat 2004: 5966,5989; Möckli 2008: 3). EU indvilligede dog i at starte forhandlinger pga. interne forhold, som krævede samarbejde med

Schweiz. Det drejede sig om to områder: beskatning af renteindtægter fra opsparing og bekæmpelse af svig inden for indirekte beskatning. For EU var det meget vigtigt, at Schweiz ville samarbejde på disse områder pga. EU's eget direktiv om beskatning af indtægter fra opsparing i form af renteudgifter (*Directive regarding taxation on savings income in the form of interest payments*, Council Directive 2003/48/EC). Direktivets planlagte system skulle fungere på tværs af grænser og var afhængig af en aftale med Schweiz¹⁸, som skulle have reguleringer lig dem i EU-direktivet. EU ville derfor kun indgå aftaler med Schweiz på dette område og om bekæmpelse af svig (Bundesrat 2004: 5989f; EDA 2014: 8; Maresceau 2011: 735).

I Schweiz' tilfælde var sådanne aftaler ikke af høj prioritet, da en aftale om rentebeskatning kunne have indflydelse på det schweiziske princip om bankhemmelighed. Omvendt var Schweiz bevidst om, hvor vigtigt en aftale om beskatning var for EU, hvilket gav Schweiz et bedre udgangspunkt og mulighed for at få EU til at forhandle om flere aftaler. Jo tættere EU kom på omsætningsfristen for sit eget direktiv, jo mere pres lagde EU på Schweiz for at finde en løsning. Som modsvar til dette opstillede Schweiz tre krav mod at forhandle om de to områder (Bundesrat 2004: 5989f, 5992; EDA 2014a: 8; Maresceau 2011: 734f; Najy 2015):

- der skulle ikke kun være to forhandlinger, som var i EU's interesse, men også forhandlinger i Schweiz'. Schweiz ville gerne indgå aftaler om Schengen og Dublin samt de områder, som ikke kom med i de tidligere forhandlinger (forarbejdede landprodukter, statistikker, MEDIA, miljø, pension og uddannelse¹⁹),
- bankhemmeligheden måtte ikke påvirkes
- og forhandlingerne og vedtagelserne skulle finde sted parallelt, men ikrafttrædelserne skulle være adskilt.

Dette viser, at Schweiz så forholdet som ændret. Derfor kunne EU i form af conditionality ikke fremsætte krav med samme effekt som før. Omvendt ville Schweiz heller ikke ødelægge forholdet og var interesseret i at udvide samarbejdet. De ekstra områder, som Schweiz ville forhandle om, var parterne i princippet tidligere blevet enige om i en fælles erklæring knyttet til aftalepakken. Schweiz' krav om parallelisme skulle sikre, at aftalerne blev forhandlet på plads. Med denne strategi undgik Schweiz samtidig en ny guillotine-klausul, hvilket også betød, at der ikke var tale om en aftalepakke. I 2003 fandt parterne et kompromis ang. aftalen om beskatning indeholdende elementer lig dem i EU-direktivet, men med andre gennemførelsesfaser og uden automatisk

¹⁸ Herunder også Liechtenstein, San Marino, Monaco og Andorra (Maresceau 2011: 735).

¹⁹ Oprindeligt var en aftale om tjenesteydelser også en del af Schweiz' krav. Men i 2003 blev aftalen droppet under enighed blandt parterne (EDA 2014a: 8).

udveksling af informationer. Det betød, at bankhemmeligheden blev bevaret og EU's direktiv blev sikret (Bundesrat 2004: 5969,5989f,5992; Maresceau 2011: 735f; Möckli 2008: 2).

Set i forhold til conditionality var det igen en situation, hvor EU ønskede at få noget igennem. Men da omstændighederne havde ændret sig, havde EU ikke samme mulighed for at udøve negative conditionality over for Schweiz som tidligere. Med indgåelsen af de syv tidligere aftaler var de særligt attraktive fordele for Schweiz blevet erhvervet. Manglen på alternativer var reduceret og Schweiz havde gennemgået de største tilpasningsomkostninger, hvorfor landet måske snarere havde fokus på aftaler, som var "rare at have" end direkte nødvendige. Alt dette påvirkede også asymmetrien i forholdet, og Schweiz har formentlig set det som mere ligeværdigt. Derfor kan man omvendt også snakke om, at Schweiz udøvede en form for conditionality mod EU.

EU har givetvis været klar over, at indgåelsen af aftaler på de ønskede områder ville udvide samarbejdsformen og medføre en dybere integration (Maresceau 2011: 734f,752; Möckli 2008: 1; Najy 2015). Men konsekvenserne ved ikke at få en aftale med Schweiz var for store til ikke at imødekomme Schweiz' krav. Dog fik det schweiziske "pres" EU til at true Schweiz med ledsageforanstaltninger ("Begleitmassnahmen"), hvis aftalen om rentebeskatning i EU's optik ikke var tilfredsstillende (Bundesrat 2004: 5992). Så trods omstændighederne forøgede EU indirekte brugen af negative conditionality.

Asymmetrien havde dog ikke ændret sig så meget, at EU ikke fik betingelser igennem. EU var inden Schweiz' krav tøvende over for en aftale om Schengen og Dublin (Bundesrat 1999c: 6309; Bundesrat 2004: 6065f; Najy 2015). EU indvilligede, men de to aftaler skulle knyttes via en mini guillotine-klausul. EU forlangte koblingen, da områderne internt i EU også var knyttet sammen (Bundesrat 2004: 6066,6121,6124f). Hertil fik EU også Schweiz til underskrive en protokol for udvidelsen af FZA til de nye medlemslande, som var tiltrådt i 2004 (EDA 2014a: 9). FZA er en såkaldt *mixed agreement*, hvilket betyder, at aftalen ikke kun skal underskrives af EU (som én), men også af hvert medlemsland. Derfor skal Schweiz godkende udvidelser af FZA til nye EU-lande (f.eks. via folkeafstemning) (Maresceau 2011: 733f; Oesch 2011: 8f). Udvidelsen – ligesom den senere til Bulgarien og Rumænien i 2007 – indeholdt dog også overgangsbestemmelser og beskyttelseskláusuler (se Bilag 7) (EDA 2014a: 9,19ff). EU fremsatte dette krav, da den vidste, at Schweiz ikke frivilligt ville udvide FZA (Möckli 2008: 3). Endeligt blev det besluttet i maj 2006, at Schweiz skulle bidrage med 1 mia. CHF for at afhjælpe økonomiske og sociale uligheder i de nye EU-lande som led i EU's samhørighedspolitik (EDA 2014a: 11; Gut 2006).

De ni aftaler blev underskrevet den 26. oktober 2004 og den 17. december 2004 enkeltvis godkendt i Schweiz' parlament. Kun Schengen/Dublin-aftalen blev lagt ud til folkeafstemning og trådte også som den sidste formelt i kraft i 2009 (EDA 2014a: 8f).

3.2 Situationen og forholdet før 2014

Overstående viser, at siden 1989 har forhandlingerne afspejlet en overvejende asymmetrisk magtbalance til fordel for EU, hvor EU har anvendt en form for negative conditionality over for Schweiz til at få sin politik igennem. Dette kom især til udtryk i situationer, hvor Schweiz ikke kun kunne se fordele ved at indfri EU's krav, men hvor især manglen på alternativer eller udsigten til større omkostninger gjorde sig gældende. Magtforholdet har dog været varierende og brugen af conditionality har i nogle perioder være mere karakteriseret som tilfældig og relevant på det givne tidspunkt end udtryk for en langsigtet strategi. Det asymmetriske forhold til fordel for EU var tydeligt under EØS-forhandlingerne og særligt stor efter EØS-afvisningen. Men med indgåelsen af de vigtige markedsaftaler, blev omstændighederne og dermed effekten af EU's gulerødder og stokke reduceret. De interne forhold i EU med bl.a. direktivet dannede et grundlag, hvor Schweiz i højere grad kunne påvirke udviklingen. I slutningen af 00'erne havde Schweiz indgået et bredt samarbejde med EU i forhold til EØS uden at overtage EU's *acquis* for det indre marked og indtaget en position, hvor asymmetrien og afhængigheden af nye aftaler med EU var reduceret, men befandt sig også i en position, hvor presset og behovet for at blive EU-medlem var blevet mindre (EFTA 2009: 10,13,30,40; Maresceau 2011: 733; Möckli 2008: 2). Schweiz' nye strategi var i stedet at bevare det sektorielle samarbejde (EDA 2014b: 22).

Perioden indtil 2014 indebar en fortsættelse af samarbejdet og løbende indgåelse af flere (og mindre) aftaler (EDA 2014a: 63ff). Men den afspejler også endnu et skift i forholdet, da EU intensiverede sin negative conditionality for at ændre samarbejdet til at være mere i tråd med udviklingen i EU og EØS. I sin evaluering af sit samarbejde med Schweiz i 2010 meldte EU ud, at den sektorielle tilgang bestående af bilaterale aftaler havde virket hidtil, men at det havde nået sine grænser. EU anså især det komplekse institutionelle forhold for samarbejdet som en hindring (Christoffersen 2015; Council 2010: 2,7). Hertil havde udviklingen i EU vist, at samarbejdet kom under pres, når EU blev udvidet i dybden med lovgivning og i bredden med nye lande (Maresceau 2011: 738f). Siden indgåelsen af aftalepakken havde især de institutionelle forhold været et af de store stridspunkter. Årsagen er, at hver aftale indeholder forskellige institutionelle vedtagelser og ordninger, hvorfor bl.a. håndhævelse, indlemmelse af nye regler og løsning af stridsspørgsmål ikke

er ens for hvert samarbejdsområde. EU har muligvis ikke sat de store krav vedr. de institutionelle rammer fra start af, da samarbejdsformen ikke tænkt som midlertidig. I juni 2012 medgav Schweiz, at mere homogenitet i aftalerne var et mål, og at en konkretisering af det institutionelle kunne ske inden for rammerne af igangværende markedsforhandlinger (f.eks. i en elektricitetsaftale) (Brev 2012). I december 2012 i EU's næste evaluering blev det meldt direkte ud, at EU ønskede den omfattende institutionelle kompleksitet ændret, og at enhver forhandling vedr. Schweiz' deltagelse i det indre marked især var afhængig af en løsning af det institutionelle anliggende (Council 2012: 5). Med denne brug af negative conditionality forsøger EU at få samarbejdet mere under "kontrol" ved at presse Schweiz til at finde en løsning: bliver der ikke fundet en institutionel løsning, bliver der ikke indgået flere markedsadgangsgivende aftaler (Christoffersen 2015; Najy 2015; Schlussfolgerung 2012). EU ved, at Schweiz gerne vil forsætte samarbejdet og indgå flere aftaler (GAC 2014: 13; Verhandlungen 2015), og vælger formentlig at "blokere" herfor for at "presse" Schweiz. Selvom Schweiz havde medgivet et ændringsbehov, kan en aftale have stor betydning for landets suverænitet og demokrati: i EU's optik skal ændringerne gælde for eksisterende og nye aftaler, indeholde automatisk overtagelse af ny EU-lovgivning og EU-domstolen skal afgøre stridsspørgsmål. Dette indebærer høje tilpasningsomkostninger for Schweiz og vil næppe blive godkendt af befolkningen (Balzaretto 2013; Maresceau 2011: 754; Najy 2015; Parlament 2009). EU's ultimatum har tydeligvis haft en effekt, for i december 2013 vedtog Schweiz sit forhandlingsmandat vedr. en institutionelle aftale (Institutionelle 2015; Najy 2015). Udviklingen indikerer en tiltagende asymmetri til fordel for EU. EU skulle have vedtaget sit mandat i starten af 2014 (Balzaretto 2013), men det blev udsat pga. IgM.

3.3 EU's reaktion på afstemningen

Selvom folkeafstemningen om IgM endte med et "ja", havde Schweiz med selve afstemningen ikke udført en egentlig handling i strid med samarbejdet med EU (Kommissionen 2014). Men da der for EU var tale om et af de vigtigste grundprincipper, valgte EU at drage konsekvenser for at vise Schweiz, at det var alvorligt i EU's optik.

Efter afstemningen udtalte EU, at "A deal is a deal, and selective implementation or even 'cherry-picking' is not an option" (Kommissionen 2014). Hertil gjorde EU det klart, at den frie bevægelighed for personer er et grundprincip i EU og derfor "not simply 'negotiable'" (Kommissionen 2014; EP 2014). I betoningen af at begge parter skal leve op til fælles aftaler og vigtigheden af princippet i samarbejdet, kommer EU's brug af negative conditionality til syne, da

disse udtalelser dækker over en indirekte advarsel. Udover de verbale advarsler anvendte EU også hårdere negative conditionality i form af mærkbare handlinger. Det skyldtes, at Schweiz satte underskrivelsen af protokollen for udvidelse af FZA til Kroatien i bero, da Schweiz ifølge IgM ikke må indgå nye aftaler i strid hermed (EDA 2014 2015; Epiney & Praz 2014: 11; Kommissionen 2014). Ang. dette udtalte EU, at "The Commission has been crystal-clear that we expect this extension as planned, and that we cannot accept different treatments between our Member States in this crucial field" (Kommissionen 2014). Derfor "frøs" EU forhandlingerne om Schweiz' deltagelse i forsknings- og innovationsprogrammet *Horizon 2020* og uddannelsesprogrammet *Erasmus+*, da disse indirekte er knyttet til protokollen (EDA 2014 2015; Kommissionen 2014). EU understregede, at der ikke var tale om en straf, men en logisk konsekvens af Schweiz' beslutning om protokollen (Kommissionen 2014; Medienkonferenz 2014b (ca.39min), Najy 2015). Men indirekte kan det ses som EU's måde at vise, at det og forskelsbehandling ikke accepteres. Slutteligt meddelte EU, at en løsning skal komme fra Schweiz ("The ball is in their court"), og at EU vil lytte til forslag, men at dens råderum er begrænset, da det handler om et grundprincip (Kommissionen 2014).

Situationen indikerer igen en ændring af forholdet og grundlaget for EU's brug af negative conditionality. Schweiz står i et dilemma, hvor landet forenklet sagt enten skal imødekomme befolkningens ønske og gå imod EU eller følge FZA og EU's betingelser og ikke omsætte IgM. Denne position svækker Schweiz, hvorfor asymmetrien og afhængighedsgraden er øget til fordel for EU. EU's krav er ret klare: I skal finde en løsning, vi lytter, men lover intet, og en særløsning er ikke mulig og heller ikke en løsning, som er i strid med princippet om fri bevægelighed. Det er krav, som indebærer store omkostninger for Schweiz og med grundlag for at "skade" nationale interessenteres interesser. De nye krav kombineres hertil med det institutionelle krav, hvorfor der nu er to store krav, som presser Schweiz på nogle områder, hvor nationale interesser gør sig gældende (Burkhalter 2014; Christoffersen 2015; Najy 2015). Pga. afstemningen vedtog EU ikke sit forhandlingsmandat ang. en institutionel aftale (Institutionelle 2015; Medienkonferenz 2014a (38:25min)). Som effekt af dette blev forhandlingerne om en elektricitetsaftale også sat i bero, da den hænger sammen med en institutionel løsning (Höltzchi 2014; Najy 2015; Strom 2015).

I juni 2014 fremlagde regeringen i Schweiz sit omsætningskoncept. Den umiddelbare strategi er at finde en løsning, som kan indfri begge siders ønsker: IgM skal omsættes, FZA skal genforhandles og samarbejdet skal fortsætte (Umsetzung 2015). Det store spørgsmål for Schweiz er, om EU vil genforhandle (Atteslander 2015; EP 2014). I juli 2014 indgav Schweiz en begæring om

genforhandling (Begehren 2014). EU afviste denne og gjorde det klart, at den ikke kunne imødekomme begæringen, da det ville gå imod tankerne bag FZA (Ashton 2014). På trods af dette vedtog Schweiz' regering den 11. februar 2015 et lovforslag for IgM og begyndte høringen herfor samt sit endelige forhandlingsmandat (Umsetzung 2015). Disse handlinger rykkede ikke ved EU, hvilket nok skyldes, at Schweiz ikke havde præsenteret et konkret løsningsforslag. Så et år efter afstemningen kunne Schweiz kun fremvise et foreløbigt forslag. EU ved dog, at Schweiz er under tidspres (Burkhalter 2014; EP 2014), hvorfor den indirekte kan lægge pres på landet i forhold til at gøre indrømmelser ang. andre sager. Denne form for negative conditionality er umiddelbart ikke forekommet, men bl.a. Europa-Parlamentsvalget i 2014 har nok også været årsag til mindre handling fra EU's side (Häfliger 2015). Ved mødet mellem Schweiz' forbundspræsident, Simonetta Sommaruga, og EU's Kommissionsformand, Jean-Claude Juncker, i februar 2015 fastholdt EU sin holdning, men havde dog rykket sig lidt ved at være indforstået med at føre konsultationer (Flückiger 2015; Gemperli 2015a; Najy 2015; Umsetzung 2015). Men grundlæggende befinder parterne sig nu igen i et meget asymmetrisk forhold, hvor EU er den mest magtfulde og kan stå fast ved sine krav.

Sideløbende med dette er forskellige ting sket. I løbet af 2014 vedtog parterne midlertidige løsninger ang. Horizon 2020 og Erasmus+, hvor Schweiz deltager delvist frem til 2016 eller til der er en løsning (EDA 2014 2015; Schmid-Drüner 2014: 3). Ang. Kroatien fandt Schweiz en overgangsløsning med bl.a. et separat kvotesystem for landet, hvilket er lig reguleringerne i protokollen. EU ser løsningen som "a purely unilateral measure", som ikke udgør nogen langsigtet løsning vedr. inkorporeringen af Kroatien i FZA (EDA 2014a: 9; GAC 2014: 14; Schmid-Drüner 2014: 3f). Hertil valgte EU i maj 2014 at vedtage sit mandat ang. den institutionelle aftale og påbegyndte forhandlingerne, men under betoning af kravet og en forventning om, at Schweiz gør en indsats for at indgå en aftale (EDA 2014 2015; GAC 2014: 13; Institutionelle 2015). Forhandlingerne om elektricitet blev også gentaget i maj, men et år efter satte EU dem i bero, da parterne i EU's optik ikke var langt nok med de institutionelle forhandlinger (Fellmann 2015; Schmid-Drüner 2014:3; Strom 2015). EU's beslutning kan ses som en forstærkning af sin negative conditionality ved at lægge pres på Schweiz ang. det institutionelle krav. Samtidig kom EU-diplomaten, Maciej Popowski, som er ansvarlig for forhandlingerne med Schweiz, i april 2015 med et (indirekte) ultimatum og en trussel om mulige konsekvenser. Udover at understrege det institutionelle krav, gjorde han det klart, at en ny afstemning i Schweiz er "inevitable, probably at

the end of 2016" og at landet må "change logic". Han understregede, at Schweiz ikke skal have fokus på, hvad landet stadig kan få, men snarere påskønne de fordele landet har ved at deltage i det indre marked (euobserver 2015).

3.4 EU's modstand over for kvoter

Selvom EU i længere tid har ønsket ændringer af samarbejdet, er det ikke siden EØS-afvisningen, at EU har kunne sætte så klare krav som nu. EU's reaktion hænger som nævnt tæt sammen med princippet om fri bevægelighed for personer. Men hvorfor reagerer EU så tydeligt i forhold til IgM?

Tankerne bag et europæisk indre marked uden grænser og handelshindringer stammer tilbage til starten af det europæiske samarbejdet og *Rom-traktaten* i 1958 og senere realisering af markedet i 1993 med *Maastricht-traktaten*. Etableringen af et fællesmarked har derfor været og er et af EU's kernemålsætninger og essensen i grundforståelsen af, hvordan EU's politik skal udformes. Barrierer på tværs af grænserne skal fjernes, og det indre marked bygger derfor på realiseringen af fri bevægelighed for fire forhold: *varer, tjenesteydelser, kapital og personer*. Disse fire skal derfor kunne bevæge sig frit på tværs af grænserne (FEO 2014; 20 jf. art. 3.2 TEU, 68 jf. art 26 TEUF; Indre marked 2014; Kelstrup et al. 2012: 148ff). Hertil lægger EU vægt på, at der forekommer homogenitet i forhold til markedet inden for EU, men også i forhold til tredjelande, som har adgang til det. Forhold skal derfor forstås og implementeres ens i EU og i tredjelande (JPC 2013: 9).

Med IgM går Schweiz således imod et af grundprincipperne. Et princip, som svært kan adskilles fra de andre tre, og som er en fast bestanddel af fundamentet for markedet. Derfor kan et fællesmarked heller ikke fungere ud fra cherry-picking og principperne kan ikke bare forhandles. Og ved at Schweiz deltager i markedet gennem aftalerne, kan landet ifølge EU heller ikke afvige herfra – også selvom Schweiz kun delvis deltager og kun decideret har en aftale om den frie bevægelighed for personer. Ifølge EU har den fuld respekt for det demokratiske system og fremgangsmåde i Schweiz, men EU lægger vægt på, at indgåede aftaler overholdes. Dette er derfor grundlaget for EU's ageren – Schweiz skal overholde aftalerne og respektere EU's principper, som er en del af deres samarbejde (Christoffersen 2015; Epiney & Praz 2014: 29; GAC 2014: 13f; Kommissionen 2014; Maresceau 2011: 754; Najy 2015; Nuspliger 2014 & 2015).

Da det handler om et grundprincip, er EU's muligheder for at imødekomme et løsningsforslag fra Schweiz yderst begrænset og ikke muligt, hvis det indebærer kvantitative restriktioner og national forrang (Ashton 2014; Epiney & Praz 2014: 29ff; Kommissionen 2014). I EU's afvisning af

genforhandling blev der henvist til en *stand still-klausul* i FZA (jf. art. 13 FZA (2009)). Denne forpligter EU og Schweiz til ikke at indføre nye indskrænkninger for den anden parts statsborgere inden for aftalens områder. Klausulen skal hindre anvendelsen af modstridende bestemmelser, altså hindre at den ene part pålægger nye restriktive tiltag, som har til formål at gøre anvendelsen af den garanterede frie bevægelighed mellem EU og Schweiz umulig. Hvis Schweiz omsætter IgM, vil det være i strid med denne klausul og derfor et brud på FZA (Bundesrat 2012: 335; Kaddous 2013: 13f,19f). Udover at der mellem EU-landene samt mellem dem og Schweiz ikke må forekomme forskelsbehandling i forhold til personer, kan EU heller ikke gøre forskel på, hvordan EU-landene og Schweiz anvender princippet eller give særbehandling til et ikke-medlemsland (Ashton 2014; Nuspliger 2015). Derfor er årsagen til, at EU ikke vil genforhandle også, at EU ønsker at sende et signal til sine medlemmer og Schweiz. Nogle af de nyeste EU-lande har gennemgået flere (hårde) krav for at blive medlem, hvorfor de har stået uforstående over for de særlige schweiziske løsninger (Möckli 2008: 3). Hvis EU tillader Schweiz at indføre restriktioner, vil det næppe falde i god jord. Derfor ønsker EU at vise, at der er større fordele ved at være medlem, og at selv medlemmer ikke kan forhandle om principperne (Balzaretto 2014; Kommissionen 2014; Najy 2015).

3.5 Guillotine-klausulen

Schweiz har med afstemningen om IgM ikke decideret brudt FZA, hvorfor der heller ikke har været grundlag for at aktivere guillotine-klausulen. En aktivering fra EU's side og dermed hård brug af negative conditionality ville have konsekvenser for aftalepakken²⁰ (herunder FZA). Men det vil formentlig også betyde et ophør af Schengen/Dublin-aftalen pga. Schengen-aftalens knytning til princippet om fri bevægelighed for personer og dens mini-guillotine-klausul i forhold til Dublin-aftalen. Hertil vil andre aftaler også blive ramt, men det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige præcis hvilke. Det vil altså ikke kun betyde et ophør af de markedsadgangsgivende aftaler, men også påvirke andre aftaler (Bundesrat 2012: 317f,327; Christoffersen 2015; EJPD 2015: 27f; EP 2014; GAC 2014: 13; Kaddous 2013: 64; Najy 2015).

Set i forhold til situationen og negative conditionality kan EU i princippet anvende eksistensen af klausulen som en indirekte trussel til at presse Schweiz. Men det er kun, hvis Schweiz omsætter IgM og ikke finder en løsning med EU, at en aktivering bliver en reel situation. På nuværende tidspunkt er det dog ikke aktuelt at inddrage klausulen som en egentlig problemstilling. Udover at FZA ikke er brudt, forlanger IgM ikke et ophør af FZA, men en genforhandling (IgM 2015).

²⁰ Oprindelig var aftalen om forskning også omfattet af guillotine-klausulen, men under den seneste revidering af aftalen, blev tilknytningen fjernet (Bundesrat 2012: 318,327f).

Omsætningen og forløbet vil således være afgørende for, om en aktivering kommer på tale. Men umiddelbart arbejder ingen af parterne ud fra denne målsætning (GAC 2014: 2,12; Kommissionen 2014; Najy 2015; Umsetzung 2015). Hvis klausulen aktiveres, vil aftalerne ophøre automatisk efter seks måneder (FAZ 2009: jf. art. 25, afsnit 4; Kaddous 2013: 3,61,63).

4. Et særligt samarbejde og dets udfordringer

4.1 En stiafhængig udvikling

Ud fra forrige kapitel tegner der sig et billede af samarbejdets faser, der umiddelbart tyder det på, at det har sporet sig ind på en bestemt form. For at belyse samarbejdet, er det nødvendigt at se på de processer og begivenheder, der har formet det.

Ifølge Paul Piersons *path dependence* kan en aktuel situation og fremtiden forklares ud fra tidligere historiske processer og afgørende begivenheder. Historie spiller derfor en større rolle og tidligere valg, hændelser eller faser vil indsnævre det fremtidige råderum og valg. Pierson kalder dette for *en stiafhængig udvikling* (Kelstrup et al. 2012: 210ff; Pierson 1996). For at kunne belyse samarbejdet mellem EU og Schweiz og forstå de langsigtede forhold, bør den hidtidige udvikling analyseres over tid, i sekvenser og ved fastlæggelse af årsagskæder. Herigennem kan både store og mindre afgørende begivenheder, *critical junctures*, kortlægges, hvilket kan forklare de mere langsigtede forhold og konsekvenser. Ifølge Pierson kan selv mindre begivenheder have store (ikke-intenderede) konsekvenser og udfald (Kelstrup et al. 2012: 210f; Pierson 1996; Pierson 2000). I forbindelse med path dependence arbejder Pierson også med *increasing returns*, som indikerer, at jo flere skridt der tages ned ad en sti, jo større er sandsynligheden for, at der fortsættes ad samme sti – en selvforstærkende effekt. Alt efter stien og processen kan det derfor være svært at skifte sti eller ændre den (Pierson 1996: 145; Pierson 2000).

I forhold til samarbejdet mellem EU og Schweiz kan det historiske forløb ud fra denne optik inddeles i fire faser:

Første fase går fra 1957-1972 og er frem til frihandelsaftalen. Schweiz ønskede ikke at indgå i EU, da landet oplevede en fremgang ved ikke at have deltaget i Anden Verdenskrig. Samtidig afholdt neutralitetspolitikken Schweiz fra at indgå i et overstatsligt samarbejde. Parterne havde dog i perioden en aftale om transport af kul og stål gennem Schweiz og handel med ost. I 1960 var Schweiz dog nødt til at indgå i EFTA-samarbejdet for at mindske handelsmæssige negative konsekvenser ved ikke at være i EU. Året efter indledte parterne drøftelser om EU-medlemskab, som dog mislykkedes i 1963. EU beskyldte bl.a. Schweiz for cherry-picking, da det var modvillig over for de politiske elementer i medlemskabet, men ikke de økonomiske (Economiesuisse 2012: 9,18; Eriksen 2015: 37; Möckli 2008: 2; Vahl & Grolimund 2006: 8,23).

Som alternativ løsning til et medlemskab og for at mindske toldforskelle indgik Schweiz frihandelsaftalen med EU i 1972. Dette er starten på anden fase, som varer frem til 1989. Perioden er kendetegnet ved en lav grad af ”pres” fra EU. Op gennem 1970’erne og 1980’erne blev forskellige (mindre) aftaler vedtaget mellem EU og Schweiz, men med frihandelsaftalen blev den første mere omfattende bilaterale aftale indgået. EU blev hertil udvidet med flere medlemslande og med *Den Europæiske Fællesakt* i 1987 kom bl.a. planen for det indre marked (Economiesuisse 2012: 6,9,18,44; Kelstrup et al. 2012: 66f; Maresceau 2011: 730; Möckli 2008: 2; Vahl & Grolimund 2006: 23).

Tredje fase er 1989-1992 og er perioden for EØS. Fra en periode uden integrationspres ændrede situationen sig til, at EU nu i høj grad pressede på for at skabe større integration. Som tidligere fremstillet stemte Schweiz ”nej” til EØS efter en forhandlingsproces, hvor landet havde udtrykt stor utilfreds med aftalens udformning. Som konsekvens blev Schweiz’ ansøgning om at blive kandidatland sat i bero. Integrationspresset og -behovet hang sammen med afslutningen på den kolde krig, som gav et hidtil uset grundlag for at ”samle” Europa – derfor søgte flere af EFTA-landene om EU-medlemskab. Sideløbende med EØS indgik EU og Schweiz en forsikrings- og toldaftale (EDA 2014a: 7,15ff; EFTA 2009: 5,12ff,27,29; Möckli 2008: 2).

Den fjerde fase er fra efter EØS-afvisningen og frem til nu og kendetegnes ved udvidelsen af det bilaterale samarbejde gennem sektorielle aftaler, som blev påbegyndt med frihandelsaftalen. Perioden omfatter de to store forhandlingsforløb af de syv (1992-2002) og de ni (2002-2009) sektoraftaler samt andre efterfølgende aftaler. Det er derfor en længere tidsperiode med mange forskellige begivenheder og forløb (f.eks. udvikling i EU med flere traktater og medlemmer og politisk udvikling i Schweiz), men bør ses som ét hele, da de dækker over samme udviklingsproces (EDA 2014a: 7,10; Eriksen 2015: 23; Maresceau 2011: 730f; Möckli 2008: 2).

Inddelingen afspejler, at hver fase har påvirket den efterfølgende fases forløb, og at de tidlige valg og handlinger har påvirket de fremtidige. Helt overordnet har der i alle faserne været forskellige begivenheder, som har indikeret, at processen for et schweizisk EU-medlemskab har været problematisk og aldrig en reel mulighed. De har snarere afspejlet en proces, hvor Schweiz ikke har været interesseret i et overstatsligt samarbejde, men oftest ikke har kunnet klare sig uden et samarbejde med de andre europæiske lande/EU. I første fase følte Schweiz sig nødsaget til at indgå i EFTA, i samme fase mislykkedes forhandlingerne om EU-medlemskab, hvorfor en frihandelsaftale blev indgået som løsning i anden fase. I tredje fase oplevede Schweiz, at aftalen

ikke længere var god nok (Bundesrat 1999b: 295), og at der var et behov for bedre adgang til EU's marked. Landet blev hertil presset af EU og eksterne begivenheder hen imod en EØS-aftale. I fjerde fase, var der behov for et alternativ til EØS, hvorfor medlemsdrøftelserne blev skubbet i baggrunden og en fortsættelse af det bilaterale samarbejde blev påbegyndt. Hertil afspejles et mønster, hvor der efter mislykkede forhandlinger om et multilateralt samarbejde i stedet bliver indgået et økonomisk orienteret bilateralt samarbejde. For Schweiz har det i alle faser drejet sig om, at indgå samarbejde i kun den allermest nødvendige og optimale form for samtidig at bevare nationale interesser (Christoffersen 2015; Economiesuisse 2012: 19; Maresceau 2011: 729; Najy 2015; Schwok & Bloetzer 2005: 203). Schweiz har været mest indstillet på økonomisk integration og har formentlig arbejdet ud fra at indgå et samarbejde i overensstemmelse hermed, hvorfor et EU-medlemskab aldrig helt har været en mulighed – selvom landet opfylder kriterierne. Schweiz' medlemsansøgning skyldtes især en vurdering af, at hvis det skulle indgå i et multilateralt samarbejde, ville muligheden for at yde indflydelse være større gennem et medlemskab (Eriksen 2015: 37f; Möckli 2008: 1f).

Faserne og deres forløb indikerer, at der har været en stiafhængig udvikling for samarbejdet – en slags bilateral sti. Begivenhederne, handlingerne og beslutningerne, store som små, har været critical junctures. De har særligt påvirket stien og haft langsigtede udfald, som hverken EU eller Schweiz formentlig havde kunnet forudse. Som tidligere nævnt omfattede aftalepakken ikke kun markedsadgangsgivende aftaler, men også en aftale om forskning. Denne handling synes at være af mindre betydning, men den gav et indirekte udgangspunkt for, at der kunne indgås aftaler, som ikke omhandlede markedsadgang (Bundesrat 1999c: 6130). Hertil var EU og Schweiz blevet enige om fremtidige samarbejdsområder i en fælles erklæring, som blev knyttet til aftalepakken (Bundesrat 2004: 5989f). Denne handling betød, at der var en mulighed for at gå ud over EU's ide om det sektorielle samarbejde som midlertidigt. EU's beslutning om at gøre sit interne direktiv afhængig af en aftale med Schweiz indebar, at der med udgangspunkt i den fælles erklæring og handlingen ang. en forskningsaftale blev skabt en situation, hvor Schweiz kunne gennemføre den udviklingsproces for samarbejdet, som EU ikke havde i sinde skulle ske, men som den indirekte havde været med til at skabe grundlag for. En beslutning om et internt direktiv på ét politikområde resulterede således i langsigtede ikke-intenderede konsekvenser på et helt andet og eksternt område. Fraværet af ens institutionelle reguleringer i aftalerne indikerer, at processen set fra EU's side ikke var intenderet. Med indgåelsen af de ni aftaler kan det forenklet siges, at den bilaterale sti for samarbejdet, som

blev påbegyndt med frihandelsaftalen, for alvor blev fastlagt. Processen og indsporingen på denne udvikling var i princippet sket pga. EØS-afvisningen. Denne begivenhed skabte grundlag for en større og bredere udvikling af et bilateralt samarbejde, som ikke havde været tiltænkt. Med EØS-afvisningen og de efterfølgende indgåelser af aftaler havde Schweiz bevæget sig hen i position, hvor ikke kun nationale interesser var opnået og en tilslutning til et multilateralt samarbejde var undgået, men der var også indgået et bredt bilateralt samarbejde med EU (Bundesrat 2004: 5967; Möckli 2008: 2; Najy 2015).

At samarbejdet har gennemgået en ikke-intenderet udvikling afspejles også i den løbende ændring af Schweiz' Europapolitiske strategi. Disse ændringer har været critical junctures i forhold til processen for samarbejdet. Schweiz meldte i 1988 ud, at et EU-medlemskab ikke var et strategisk mål, da det kunne have konsekvenser for landets føderalisme (Bundesrat 1999b: 208f; Bundesrat 2007). Men med EØS pressede EU på med en samarbejdsform, som netop ville påvirke dette og derfor ikke var i tråd med Schweiz' strategi. Grundet de tidligere nævnte faktorer valgte Schweiz i 1992 at ansøge om at blive kandidatland. Det indebar også, at Schweiz' regering måtte ændre strategien til nu at have et EU-medlemskab som mål, hvor EØS ville være skridt i forhold hertil (Bundesrat 1992: 1186f). Med den efterfølgende EØS-afvisning måtte Schweiz dog igen ændre strategien. Landet ville i stedet arbejde mod bilaterale sektorielle relationer med mulighed for et fremtidig EU-medlemskab eller tilslutning til EØS (Bundesrat 1993: Bundesrat 1999b: 308f; 26; Hürlimann 1993: 43). Skiftet i strategien skyldtes ikke kun EØS, men bl.a. også murens fald i 1989 og den interne udvikling i EU med f.eks. Maastricht-traktaten og de nye medlemmer (Bundesrat 1993: 10ff; Schwok & Bloetzer 2005: 206f). Disse critical junctures påvirkede Schweiz' ageren, som blev målrettet mod at sikre konkurrenceevnen, forbedre adgangen til EU's marked, skabe grundlag for integration og reducere schweizisk isolation i takt med EU's udvikling (Bundesrat 1999c: 6136). Schweiz gik derfor ikke tilbage til strategien fra 1988 med fokus på "alene-gang", men så et medlemskab som en mulighed for at indgå i den europæiske integration og sikre nationale interesser bedre på længere sigt (Bundesrat 1993: 11,26f; Bundesrat 1999b: 3). En af årsagerne til at EU i 1993 indvilligede i at starte forhandlinger skyldtes Schweiz' strategi om et medlemskab. EU gjorde det klart, at de sektorielle aftaler hverken måtte føre til en omfattende integration i det indre marked eller give Schweiz en bedre institutionel position end den for medlemslandene. Schweiz' regering ytrede ligeledes i 1999, at den var overbevist om, at grænsen i forhold til sektorielle aftaler snart var nået, hvorfor et medlemskab stadig var målet (Bundesrat 1999a: 3826; Bundesrat 1999b:

4,290f,296,402; Bundesrat 1999c: 6136f,6161; Najy 2015). Med muligheden for at indgå flere aftaler og påbegyndelsen af forhandlingerne herom i 2002, ændrede Schweiz' ageren sig igen. Selvom medlemskabet stadig var et mål, lagde Schweiz ikke skjul på, at hovedprioriteten var at sikre nationale interesser (Bundesrat 2006: 6827ff). Indgåelsen af de ni aftaler var en handling, som fik samarbejdsprocessen til endegyldigt at afvige fra medlemsstrategien og det der var en midlertidig løsning. Således meldte Schweiz i 2004 ud, at de bilaterale aftaler fortsat var den mest egnede løsning (Bundesrat 2004: 5966). En tidshorisont for et medlemskab var derfor ikke på tale og de interne forhold i EU havde ikke kun medført flere aftaler, men også at Schweiz ikke længere aktivt gik efter et medlemskab. Dette kommer tydeligt til udtryk i den efterfølgende ændring i strategien. I 2006 blev den ændret til, at et EU-medlemskab ikke længere var et strategisk mål, men en mulighed på længere sigt. Ansøgningen fra 1992 blev ikke trukket tilbage, men det blev vurderet, at Schweiz ud fra de eksisterende aftaler og deres løbende tilpasninger ville kunne fortsætte med at opnå sine udenrigspolitiske mål og samtidig bevare sin føderalisme, direkte demokrati, mv. (Bundesrat 2006: 6828ff,6833,6984,6982; Esh 2007: 20; Möckli 2008: 2). EU var ikke overraskende utilfreds med ændringen (SWI 2006) og slet ikke da Schweiz igen i 2010 i en rapport bekræftede det (Bundesrat 2010). Således tyder det på, at især ændringen i strategien direkte medførte at EU fremsatte kravet om institutionelle ændringer (Bundesrat 2010: 7284f,7341; Council 2012: 5; Najy 2015).

Med EØS-afstemningen afviste schweizerne et multilateralt samarbejde. Her gjorde især nationale faktorer sig gældende (EFTA 2009: 24) og begivenhedsforløbet med manglende inddragelse af befolkningen og klarlæggelse af aftalens betydning resulterede i en afvisning, som mandede ud i større og ikke-intenderede udfald. Afvisningen medførte en ”indsnævring” af stien for samarbejdet. Ligeledes har andre schweiziske folkeafstemninger også haft betydning for udviklingen af det bilaterale samarbejde og indsporing af stien (Maresceau 2011: 729). Set ud fra afstemningerne siden 1992 tegner der sig et billede af en udvikling, hvor samarbejdet har placeret sig som en mellemting mellem et EU-medlemskab og et klassisk bilateralt samarbejde, men hvor den bilaterale sektorielle form har fået den største løbende opbakning:

1992	Nej (50,3%)	til EØS
1997	Nej (74,1%)	til folkeinitiativet ”EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk”, som ville lovfæste, at alle forhandlinger med EU først skulle godkendes af befolkningen
2000	Ja (67,2%)	til de syv sektorielle aftaler
2001	Nej (76,8%)	til folkeinitiativet «Ja zu Europa», som indebar, at Schweiz skulle arbejde aktivt for et EU-medlemskab og omgående starte medlemsforhandlinger
2005	Ja (54,6%)	til Schengen/Dublin-aftalen*
2005	Ja (56,0%)	til udvidelse af FZA til de nye EU-lande (Protokol I)
2006	Ja (53,4%)	til forbundsloven ”Ostzusammenarbeit” ang. samarbejdet med de østeuropæiske lande, som sikrede retsgrundlaget for schweizisk økonomisk bidrag til EU’s samhørighedspolitik
2009	Ja (59,6%)	til videreførelse og udvidelse af FZA (Protokol II)

Kilde: (EDA 2014a: 6ff,19; Zahlen 2015)

* den eneste af de ni aftaler, som blev udlagt til folkeafstemning

I forløbet og forhandlingerne om sektorielle aftaler har afstemningerne understøttet en fortsættelse af den påbegyndte bilaterale sti (Najy 2015). Det skete f.eks. ved vedtagelse af aftalepakken i 2000, af Schengen/Dublin-aftalen i 2005 samt fortsættelsen og udvidelsen af FZA i 2005 og 2009. Hertil har schweizerne også afvist et mindre omfangsrigt samarbejde med EU (*EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk*), men også et mere multilateralt samarbejde (*Ja zu Europa*). Umiddelbart tyder afstemningerne på, at det bilaterale sektorielle samarbejde er en passende løsning i schweizisk optik, hvilket stemmer overens med udviklingen af strategien.

Udover afstemningerne har også andre nationale processer og begivenheder i Schweiz påvirket udviklingen. Det politiske landskab har siden 1990’erne ændret sig ved at det national-konservative parti SVP siden 2003 har været det største parti i Schweiz – 26,6% ved parlamentsvalget til *nationalrat* i 2011. I 1991 og 1995 var det kun det fjerde største parti med hhv. 11% og 14% (Wahlen 2015). Partiet er primært imod europæisk integration, indvandring og en voksende velfærdstat, men er fortalere for national suverænitet, uafhængighed og neutralitet. I takt med partiets fremgang har det præget den politiske dagsorden og igangsat flere folkeinitiativer (Linder 2013: 194). Det har medført visse strømninger – især ang. udlændinge og Schweiz’ forhold til Europa – hvilket bl.a. deres folkeinitiativer afspejler. F.eks. (SVP 2015):

- 2009: forbud mod at bygge minaretter i Schweiz (vedtaget)
- 2010: ”*Ausschaffungsinitiative*”, automatisk udvisning af udenlandske statsborgere i Schweiz, som er blevet dømt for strafbar handlinger/lovovertrædelse (vedtaget, ikke omsat).
- 2014: IgM (vedtaget)
- 2015: ”*Selbstbestimmungsinitiative*”, national ret skal have forrang frem for international ret (under behandling)

Hertil forekommer der en vedvarende og polariserende udlændingedebat i Schweiz. Lige siden EØS-forhandlingerne og især med FZA har der været en frygt for en ukontrolleret strøm af flygtninge. Derfor har princippet om fri bevægelighed for personer skabt debat i Schweiz og udfordret samarbejdet med EU (Brouard et al. 2012: 215; Bundesrat 1999c: 6309; Eriksen 2015: 38; Fischer et al. 2002: 143; Gujer 2015; Linder 2013: 192; Sciarini et al. 2004: 360). Det præger derfor også den schweiziske regerings ageren og beslutninger i forhold til forhandlinger med EU. Hertil er FZA som sagt en mixed agreement, hvorfor store dele af FZA været lagt ud til afstemning: vedtagelsen, forlængelsen og udvidelserne. Ved hver afstemning har der derfor været ”risiko” for en aktivering af guillotine-klausulen, hvorfor disse også har været begivenheder, som har underbygget en fortsættelse af stien. Hertil har EU’s beslutning om at indføre klausulen også betydet, at Schweiz formentlig i højere grad har stemt for en videreførelse af FZA, da det ellers ville føre til ophør af aftalepakken.

4.2 Samarbejdsprocessens sti

Som ovenstående viser, har der i processen for samarbejdet været en stiafhængig udvikling bestående af flere begivenheder, handlinger, udtalelser, osv. Disse har formet en sti for samarbejdet, som forenklet kan benævnes som en bilateral (sektoriel) sti. I udformningen af stien har der været nogle begivenheder, som på længere sigt har medført udfald eller konsekvenser, som oprindeligt ikke var tiltænkt. Disse critical junctures har medført en fastlæggelse og indsporing af stien. Som oven for skildret, er EØS-afvisningen den største og nok mest afgørende critical juncture. De efterfølgende handlinger og begivenheder, såsom beslutningen om et sektorielt samarbejde og fortsættelsen heraf, er også begivenheder, som indsnævrer og forstærker stien, men de kan stort set alle føres tilbage til episoden i 1992. Det er denne begivenhed, som har ”afgjort” samarbejdsformen, da den er udgangspunktet for fortsættelsen af det bilaterale samarbejde, som blev påbegyndt i 1972. At frihandelsaftalen også udsprang af mislykkede medlemsforhandlinger vidner om, at der helt tilbage i første fase har været en påbegyndelse af en sti med afsæt i det bilaterale. Valget om at indgå bilaterale sektorielle aftaler efter afvisningen udstak den sti, der eksisterer for samarbejdet frem til nu, og som i princippet også vil gøre det fremadrettet. Med henblik på en ”forstærkelse” af stien er det også muligt at snakke om increasing returns (Pierson 2000). På sin vis har EØS-afvisningen været et ”skridt” længere ned ad den bilaterale sti. Det var i princippet også det første skridt i forhold til at give stien et sektorielt præg, altså en yderligere indsnævring af stien. I takt med udvidelsen af eksisterende aftaler og indgåelsen af nye aftaler, har

EU og Schweiz taget flere skridt ned ad stien – hvilket ifølge Pierson giver større sandsynlighed for, at de vil forblive og fokusere på den (Pierson 2000: 254). De første handlinger har ført til de næste skridt, som var i overensstemmelse med de første – en selvforstærkende effekt. Således vil parterne fortsat bevæge sig længere væk fra andre mulige stier (Pierson 2000: 254), hvilket må siges at være en realitet i samarbejdet, hvor Schweiz har bevæget sig væk fra et EU-medlemskab og i princippet sammen med EU har større fokus på det sektorielle samarbejde.

Stien kan også tillægges andre kendetegn. Den er styret af den rolle, som den schweiziske demokratiform spiller i landets ageren i forhold til at indgå og opretholde et samarbejde (Christoffersen 2015; Maresceau 2011: 729; Vahl & Grolimund 2006: 3f). De løbende folkeafstemninger medvirker til at forblive i samme spor, da de både kan afgøre videre forløb og styrke en fortsættelse. Hertil præges stien af uoverensstemmelserne mellem Schweiz' nationale selvopfattelse, værdier og fokus på økonomisk integration og EU's ønsker om et mere multilateralt samarbejde med automatisk lovovertagelse, en overstatslig juridisk instans, m.m. Endeligt har princippet om den frie bevægelighed for personer og Schweiz' udlændingebestemmelser været en faktor, som påvirker udviklingen for samarbejdet.

Processen for samarbejdet samt dets faser og critical junctures giver en forståelse af den nuværende samarbejdsform. Men den indikerer også, at der har været en form for ”kontroltab” i udviklingen (Kelstrup et al. 2012: 212; Pierson 1996: 126f,140). EU og Schweiz har som aktører rationelt skabt et samarbejde som en institution til at opnå politiske målsætninger, hvilket tager udgangspunkt i frihandelsaftalen som den strategiske kontekst. Under udviklingen af skabte institutioner kan aktører miste noget af kontrollen over dem og deres udvikling (Kelstrup et al. 2012: 212; Pierson 1996: 126f). I takt med udviklingen har samarbejdet ændret sig i forhold til de oprindelige hensigter både pga. ikke-intenderede konsekvenser fra handlinger eller begivenheder samt pga. ændringer i EU's og Schweiz' ageren og præferencer (Kelstrup et al. 2012: 210ff). De har dog ikke helt mistet kontrollen, men udviklingen har taget en drejning, som især EU ikke havde i sinde. Da det sektorielle samarbejde i høj grad har integreret Schweiz i det indre marked, kan det ses som om, at EU ikke har haft ”kontrol” over udviklingen – den midlertidige løsning, som skulle føre til et schweizisk EU-medlemskab, er blevet en vedvarende samarbejdsløsning. Valget af den bilaterale sektorielle løsning var en kortsigtet (pragmatisk) løsning med fokus på de umiddelbare forhold (Bundesrat 1993: 26; Eriksen 2015: 23), men ifølge Pierson er de kortsigtede handlinger oftest dem,

som fører til kontroltab (Pierson 1996: 135ff,163f). Med indgåelsen af de ni aftaler kan der tales om en ”afsporing” fra det oprindeligt tilsigtede, hvilket har ført til en sti, som det er svært at afvige fra. Der kan også være et kontroltab i forhold til det, som Pierson kalder for *issue density* (Kelstrup et al. 2012: 213; Pierson 1996: 137ff), der dækker over, at et politikområde altid vil være knyttet til andre. Indgås der en aftale på et område, vil dette være knyttet til andre, hvilket kan give behov for også at samarbejde på disse områder. Indgås der flere aftaler, forøges omfanget af forbindelserne til andre områder ligeledes. I forhold til EU og Schweiz har de i udviklingen indgået aftaler inden for mange forskellige områder, hvilket har ført til et stort antal af ekstra og mindre aftaler på samme og flere områder, da der har været behov for samarbejde her også (Bundesrat 2006: 6830; Vahl & Grolimund 2006: 24). Det øgede behov for at indgå samarbejde på de tilknyttede områder kan give et kontroltab i forhold til hvad samarbejdet skal og bør omfatte – det er en proces, som er svær at kontrollere (Pierson 1996: 137). Pierson knytter dette til *spill-over*: gennem spill-over-effekten vil tidligere aftaler gøre det mere sandsynligt, at relaterede områder vil inkluderes i de næste forhandlinger (Pierson 1996: 139; Sciarini et al. 2010: 4). Siden frihandelsaftalen har der været en vis spill-over, hvor Schweiz er blevet mere og mere integreret i EU gennem aftaler, som ikke var planlagt. Og der er tegn på at det fortsætter – en form for increasing return.

Processen har også været præget af goodwill fra EU. Forhandlingerne af aftalerne har været omfattende, lange og svære forløb. I forhold til det asymmetriske forhold efter EØS-afvisningen har det især været Schweiz, som har været afhængig af en løsning. Selvom EU også gerne så Schweiz som en del af markedet, har påbegyndelsen af det sektorielle samarbejde været baseret på en stor grad af goodwill. EU's goodwill har formentlig beroet på en forventning om, at Schweiz ville tilslutte sig på længere sigt (Bundesrat 1999b: 298; Maresceau 2011: 753; Möckli 2008: 3; Najy 2015; Sciarini et al. 2010: 1f,15,17).

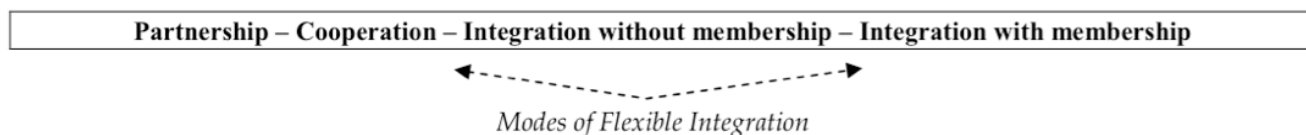
Den ikke-intenderede udvikling har i Schweiz' tilfælde givet landet en særlig og – i manges optik – fordelagtig position i forhold til et samarbejde med EU. Udover et bredt samarbejde er egne interesser og mål også blevet indfriet. Hertil har Schweiz undgået større suverænitetsafgivelse, stor og automatisk overtagelse af EU's lovgivning og ændringer af de institutionelle forhold (Bundesrat 2006: 6837ff,6884ff,6918ff,6941ff; EDA 2014b: 22; Eriksen 2015: 55; Möckli 2008: 1f).

4.3 Særlig samarbejdsform

Set ud fra ovenstående er der tale om en særlig samarbejdsform, som ikke findes mellem EU og øvrige tredjelande. Ud fra den overordnede sti kan samarbejdet karakteriseres ved at være et

bilateralt sektorielt samarbejde uden EU-medlemskab som slutmål, hvor især det schweiziske direkte demokrati og princippet om den frie bevægelighed for personer er større styrende faktorer. Hertil har samarbejdet en kompleks institutionel karakter pga. de statiske aftaler, at EU's lovgivning ikke automatisk er grundlag for aftalerne og at der ikke er nogen central koordinerende institutioner eller håndhævende mekanismer. Det er netop denne komplekse udformning, der gør samarbejdet specielt, og som gør, at der ikke er nogen overordnet ramme for de institutionelle forhold i samarbejdet. På netop det punkt adskiller det sig fra andre samarbejder mellem EU og tredjelande (Bundesrat 2006: 6833; Economiesuisse 2010: 5; Eriksen 2015: 36; Lavenex 2009: 550f; Najy 2015; Oesch 2011: 12; Vahl & Grolimund 2006: 40f, 111f).

Ligesom med samarbejde mellem EU og andre (tredje-)lande kan samarbejdet mellem EU og Schweiz også ses om en integrationsproces. Med forståelsen af samarbejdsprocessen som en stiafhængig udvikling, er det ud fra teorien *flexible integration* muligt at karakterisere og forstå den aktuelle samarbejdsform. Flexible integration (eller *differentiated integration*) omfatter forskellige integrationsstrategier, som forsøger at forene heterogenitet i forhold til EU, hvilket giver mulighed for tættere samarbejde på specifikke områder mellem EU og andre lande (Reinhard 2010: 211; Stubb 2002: 2). Flexible integration giver mulighed for alternative grader af integration og samarbejde inden for og uden for EU-traktaterne – f.eks. særlige former for samarbejde med ikke-medlemslande gennem dybere integration end bilateralt samarbejde, men uden at det fører til et EU-medlemskab. Til at belyse samarbejdet mellem EU og ikke-medlemslande kan de anskues ud fra forskellige grader af relationer (Reinhard 2010: 211). Flexible integration er et samlebegreb til at beskrive de former for samarbejde, som der kan forekomme med EU. Begrebet dækker over fire former og dermed grader af flexible integration:



Kilde: Reinhard (2010: 212)

De forskellige grader af samarbejde spænder fra et løst *partnership* til *integration with EU membership*. Midt imellem er former som *cooperation* og *integration without membership* (Reinhard 2010: 211f).

Med afsæt i modellen kan integrationsprocessen mellem EU og Schweiz belyses. Samarbejdet i form af bilaterale sektorspecifikke aftaler har i takt med udviklingen ført til større schweizisk deltagelse og integration i EU's indre marked og andre politikområder. Relationen har ikke udviklet sig til et schweizisk EU-medlemskab, men på nogle områder er der sket en større integration end blot traditionelt samarbejde – især sammenlignet med andre tredjelandes forhold til EU. Gennem de forskelligt udformede aftaler udgør samarbejdet nogle former for cooperation, men også elementer af integration without membership (Linder 2013: 199; Reinhard 2010: 212; Vahl & Grolimund 2006: 3,114). De fleste af aftalerne er klassiske samarbejdsaftaler. Parterne forbliver i princippet selvstændige og er selv ansvarlige for omsætningen og anvendelsen af aftaler inden for deres suverænitetssområde, mens der grundlæggende besluttet med konsensus og uoverensstemmelser håndteres i de blandede udvalg. Der er dog undtagelser, da nogle af aftalerne omfatter en delvis integration. I aftalen om lufttrafik er det juridiske grundlag EU's *acquis*, hvorfor Schweiz overtager al relevant EU's lovgivning for dette område som fælles regler. Kommissionen og EU-domstolen har hertil kompetence til at overvåge inden for visse områder. Med aftalerne om Schengen og Dublin har Schweiz forpligtet sig til at overtage ændringer i EU's lovgivning på disse områder. Men omvendt giver aftalerne Schweiz mulighed for at deltage i beslutningsprocessen i EU. Schweiziske repræsentanter har mulighed for at ytre sig (men ikke stemme) på nogle af niveauerne i EU ang. områdernes videreudvikling (Bundesrat 2004: 6001; EDA 2014b: 23; EEAS 2010; Maresceau 2011: 742,746ff,752f; Oesch 2011: 10f,13; Vahl & Grolimund 2006: 2f,37ff,40f,113). I forhold til de andre mere traditionelle aftaler går disse aftaler skridtet videre i integrationsprocessen. Derfor er der forskellige grader af integration i samarbejdet, hvilket gør det specielt.

Der findes forskellige fremgangsmåder i forhold til at gennemføre modellens integrationsformer: *multi-speed*, *variable geometry* og *à la carte*. Multi-speed er, når lande arbejder for samme mål og politikker, men på forskellige tidspunkter. Det kan være forskellige overgangsperioder for bestemte politikområder. Variable geometry er, når der pga. uforenelige forskelligheder tillades en permanent adskillelse mellem en gruppe af lande – f.eks. via *opting outs*. Endeligt indebærer *à la carte*, at respektive lande har mulighed for at udpege og vælge hvilke politikområder de ønsker at deltage i (Reinhard 2010: 211; Stubb 2002: 32f,45,48,52). Disse bruges især til at beskrive de forskellige forhold mellem medlemslandene i forhold til politikområder inden for EU, men de kan også bruges vedr. EU's eksterne relationer. Forholdet mellem EU og Schweiz har karakter af *à la carte* eller cherry-picking. Gennem samarbejdet deltager Schweiz som sagt ikke fuldt ud i det indre marked,

men der har på sin vis været mulighed for at ”udvælge” områder. Dette gælder for begge parter – f.eks. fravalgte begge en aftale om tjenesteydelser (Vahl & Grolimund 2006: 3,37). Omvendt har de også valgt helt andre områder, som f.eks. EØS ikke omfatter. Faktisk går tendensen helt tilbage til 1960’erne, hvor EU beskyldte Schweiz for cherry-picking i medlemsforhandlingerne. Normalt går EU ikke ind for cherry-picking (Tovias 2006: 210), men omvendt har tilgangen også givet bedre grundlag for at indgå kompromisser og finde løsninger (Eriksen 2015: 36; Maresceau 2011: 733). Der forekommer også en grad af variable geometry i samarbejdet. F.eks. deltager Schweiz i Schengen-samarbejdet, hvilket EU-lande som Storbritannien og Irland ikke gør (FEO 2014: 373). Hertil bidrager Schweiz også økonomisk til EU. Så i takt med udviklingen, bliver Schweiz – om landet vil vedstå det eller ej – mere og mere en del af det multilaterale samarbejde, som EU er (Atteslander 2015; Council 2012: 6; GAC 2014: 13; Najy 2015).

4.4 Stiens udfordringer og skift af sti

Som belyst har EU og Schweiz i takt med udviklingen bevæget sig længere ud ad den bilaterale sektorielle sti og dermed også øget sandsynligheden for at forblive på denne sti for samarbejdet (Pierson 1996: 145; Pierson 2000: 253f). Denne selvforstærkende effekt, udviklingen og graden af kontroltab har medført især institutionelle udfordringer og et behov for EU for at ændre samarbejdet. Men netop pga. increasing returns er det svært at ændre eller skifte stien – for parterne har skabt større fokus på stien, bevæget sig længere væk fra alternative stier og især Schweiz identificerer sig med den nuværende sti.

Da samarbejdet har forankret sig i stien, burde den på sin vis fortsætte. Dog forekommer der – som udviklingen også skildrer – nogle faktorer, som kan hindre en fortsættelse. Det er både utilsigtede forhold, men også bevidste handlinger. F.eks. betyder aftalernes statiske natur, at samarbejdet ikke automatisk følger den politiske og juridiske udvikling (Economiesuisse 2010: 5; Najy 2015; Reiterer 2011: 34). Således sætter aftalernes karakter en stopper for en dynamisk og vedvarende udvikling af samarbejdet. Et andet forhold, som begrænser stien, er EU’ goodwill. Schweiz’ strategi er at sikre en fortsættelse og udvidelse af det nuværende samarbejde. EU’s villighed til at udvide aftalegrundlaget er derfor også en styrende faktor i forhold til en fortsættelse af stien. Da EU ikke vil lade samarbejdet komme helt op på niveau med et medlemskab, er der en grænse for, hvor bredt samarbejdet kan blive. Herudover forsøger EU også bevidst at bremse en videreudvikling. Det afspejler det institutionelle krav. Ikke nok med at EU med kravet ønsker en ”tilpasning” af stien, men kravets blokering af nye markedsaftaler er også en begrænsning af selve stiens fortsættelse.

Selvom EU og Schweiz fortsat har indgået aftaler, er der ikke blevet indgået flere markedsaftaler. På det punkt vil stien og samarbejdet ikke fortsætte, før en institutionel løsning er fundet. Derfor er samarbejdet ved at nå en form for grænse (Linder 2013: 199). Hvis en institutionel aftale indgås, kan stien dog fortsætte endnu. Men medmindre Schweiz indvilliger i at lade samarbejdet antage en mere EØS-karakter, vil det med tiden nok nå en naturlig grænse.

EU's institutionelle krav kan også ses som, at EU forsøger at genvinde noget af kontrollen over samarbejdet, selvom det er svært (Pierson 1996: 126f). Med kravet ønsker EU ikke at lade samarbejdet fortsætte præcist som nu, men "presser" heller ikke på for at ændre det til f.eks. et medlemskab (Reiterer 2011: 30). Det ville være et (for) stort skifte af stien. Omvendt lader EU heller ikke til at være interesseret i, at samarbejdet bevæger sig tilbage til udgangspunktet fra før de sektorielle aftaler blev indgået. Det kommer f.eks. til udtryk ved, at EU ikke er fortalende for en aktivering af guillotine-klausulen. EU's handlinger afspejler derfor en vis accept af samarbejdet, men med markante ønsker om at tilpasse det (Christoffersen 2015; EDA 2014b: 22; Sciarini et al. 2010: 17f). En årsag til at EU ikke arbejder på at ændre stien helt er måske også, at sådanne ændringer eller skift indebærer omkostninger. Jo længere nede parterne er ad stien, jo større omkostninger er der forbundet med et skifte – og de øges kun i takt med increasing returns (Najy 2015; Pierson 2000: 252,261). Hertil kan en årsag også være institutionelle foranstaltninger, som barrierer herfor – bl.a. beslutningsprocesser eller behov for traktatændringer (Kelstrup s. 212; Pierson 1996: 143; Pierson 2000: 262). F.eks. kræver ændringer af aftalerne som udgangspunkt, at begge parter er enige herom. Guillotine-klausulen er et eksempel på et "redskab", som kan medføre et stort skifte af stien. Men også den forudsætter at de institutionelle omstændigheder for en aktivering er tilstede (beslutningsprocesser, m.m.) og vil også være et omkostningsfyldt forløb. Et skifte kan også være svært pga. såkaldte *sunk costs*. Disse betyder, at der i både EU's og Schweiz' system vil være aktører, som har forventninger til samarbejdet. De er måske ikke interesseret i ændringer, da det kan have omkostninger for dem (Kelstrup 2012: 213; Pierson 1996: 144ff; Pierson 2000: 251f).

I samarbejdet har der været episoder, som har indebåret omstændigheder med grundlag for større ændringer af samarbejdet, f.eks. Alpen-Initiative. Disse hindringer er dog blevet "løst" og samarbejdet har kunnet fortsætte. Således har der været en indikation af, at fremtidige lign. tilfælde også vil blive løst og samarbejdet tilpasset derefter – især hvis EU og Schweiz i fællesskab finder en institutionel løsning. Men med IgM har dette muligvis ændret sig.

4.5 Den bilaterale sti og de schweiziske kvoter

I den aktuelle situation kan der tales om en gentagelse af historien eller rettere en tydeliggørelse af stien, hvor Schweiz' folkeafstemninger har en afgørende rolle i forhold til samarbejdet. Men det er også en situation, hvor princippet om den frie bevægelighed for personer spiller ind. Situationen kan anskues ud fra den stiafhængige udvikling for samarbejdet, men også ud fra den nationale historiske proces i Schweiz.

Forløbet for afstemningen tager også sit udgangspunkt i processen siden EØS-afvisningen og indgåelsen af de sektorielle aftaler, herunder FZA. Da samarbejdsformen var tiltænkt som midlertidig, havde ingen regnet med, at der så mange år senere skulle opstå den nuværende situation. Men den oprindelige beslutning om at indgå en aftale om bevægelighedsprincippet har nu i takt med udviklingen og det faktum, at samarbejdet ikke forblev en midlertidig løsning, resulteret i en muligvis afgørende episode for samarbejdet. Da udlændingedebatten er stor i Schweiz og FZA mest har mødt modstand, kan det undres, at en situation som den nuværende ikke er opstået før. Det skyldes formentlig guillotine-klausulens indirekte trussel om ophævelse af de andre aftaler. Derfor kan det også undres, at dens trussel ikke også påvirkede en afvisning af IgM. Men under forhandlingerne af FZA blev det besluttet, at give Schweiz mulighed for overgangsfaser ved indførelsen af princippet. Denne beslutning har muligvis ikke kun sikret en aftale til at starte med, men det kunne også være den faktor, som nu resulterer i ikke-tilsigtede forhold. Overgangsfaserne og muligheden for brug af ventilklusulerne over for de 25-EU-lande har været fastlagt til at gælde frem til april/maj 2014 (se Bilag 7) (EDA 2014a: 19ff). På trods af utilfredsheden med FZA har disse foranstaltninger sikkert givet en vis ro fra Schweiz' side i forhold til at modsætte sig FZA. Udsigten til at princippet ville træde i fuld kraft for størsteparten af EU-landene uden mulighed for regulering har muligvis igangsat kræfterne bag IgM. Kræfter som sikkert kun er blevet forstærket, da Schweiz' regering i 2012 og 2013 valgte at anvende ventilklusulerne på de 25-EU-lande (EDA 2014a: 21) og dermed gav befolkningen et indtryk af, at der var behov for regulering af indvandringen. Og da SVP har så stor folkelig opbakning, tog det også kun 2,5 måned at indsamle de 100.000 underskrifter til IgM (SVP 2011). Hertil har Schweiz tradition for at regulere indvandringen. I 1960'erne blev der indført kvoter for udenlandsk arbejdskraft, som gjaldt indtil FZA blev indgået. Arbejdskraft fra tredjelande er dog stadig underlagt begrænsninger (Bundesrat 2012: 300f). Derfor har Schweiz oftest søgt mod selv at kunne regulere indvandringen, hvorfor

landet også ønskede overgangsfaser for FZA. Så udsigten til ”fri” indvandring med fuld implementering af FZA ligger ikke i tråd med den schweiziske tankegang.

Taget disse forhold i betragtning kan man undre sig over Schweiz’ regerings ageren i forhold til IgM. Ligesom med EØS og Alpen-Initiative kom resultatet af afstemningen om IgM som en overraskelse (Alpentransitbörse 2008; Atteslander 2015; Hürlimann 1993: 22; Najy 2015) og afspejler en vis undervurdering af befolkningens holdning og situationen i al almindelighed. Da regeringen vidste, at en vedtagelse kunne medføre konsekvenser for samarbejdet med EU, og at der var opbakning for reguleringen af indvandringen, havde det været forventeligt, at den ville sætte alt ind for at hindre en vedtagelse (Bundesrat 2012: 293,317; Kaddous 2013: 61f; Medienkonferenz 2014a (13:35min)). Men selvom regeringen opfordrede til en afvisning af IgM (Bundesrat 2012: 291ff), afspejlede dens handlinger i mindre grad denne position. To ting indikerer dette: regeringens kampagne og fraværet af en ”plan B”. Efter afstemningen blev regeringen kritiseret for en dårlig modkampagne, og at den ikke havde været synlig i de kantoner med de største indvandringsudfordringer (Hermann 2014: 4; Medienkonferenz 2014a (46:40,47:05min); Najy 2015; Prüfstand 2014; Vorlage 2015). Hertil blev kampagnen først påbegyndt i slut november 2013, mens SVP førte kampagne i længere tid og mere intensivt. Under forløbet udlagde regeringen ikke direkte de mest alvorlige konsekvenser, som IgM kunne indebære. En egentlig rapport, som klarlagde vigtigheden af FZA og hvad en aktivering af guillotine-klausulen ville indebære, kom først efter afstemningen (gfs 2014: 17f; Häfliger 2013; Medienkonferenz 2013; Najy 2015; Schöchli 2014 & 2015; TagesWoche 2014). Hertil præsenterede regeringen ingen konkret handlingsplan for, hvad den ville gøre, hvis IgM skulle blive vedtaget (Bundesrat 2012: 292f,316,328; Medienkonferenz 2013). En årsag er måske, at den ikke forventede at IgM ville blive vedtaget, da de fleste folkeinitiativer bliver afvist pga. kravet om dobbelt flertal. Prognoserne i januar 2014 indikerede også en afvisning, men også en stigning af tilslutningen til ja-siden (gfs 2014: 3,5f,39; Senti 2014). Fraværet af en plan B kom især til udtryk ved pressemødet lige efter afstemningen, hvor regeringen fremstod meget usikker og uden konkrete udmeldinger (Medienkonferenz 2014a). Regeringens ageren har sammen med de andre forhold således samlet set bidraget til den aktuelle situation, hvor en løsning vil have stor betydning for en fortsættelse af samarbejdet.

Med vedtagelsen af IgM ligger fremtiden for den nuværende samarbejdsform åben (Fellmann 2013). Situationen udgør en critical juncture, hvor problemstillingen enten bliver ”løst” og dermed

medfører en fortsættelse og endnu en indsnævring af stien eller om faktorerne vil kunne medføre et større skift af stien, f.eks. aktivering af guillotine-klausulen. Som beskrevet tidligere er stien ved at nå en grænse, men med den nye situation er der netop sat en foreløbig grænse for en fortsættelse. F.eks. er nogle af de aftaler, som kunne forhandles uden at det institutionelle krav er blevet indfriet, nu sat i bero. Alt efter hvilken løsning der bliver fundet, vil den således afgøre, hvordan et samarbejde kan fortsætte.

Hvis der tages udgangspunkt i tidligere forløb, indikerer den stiafhængige udvikling, at situationen kan blive løst gennem enten en gensidig løsning mellem EU og Schweiz eller at Schweiz finder en løsning ved at tilpasse eller fortolke forfatningsbestemmelserne således, at de er i tråd med samarbejdet (f.eks. som ved Alpen-Initiative). Gennem tiden har afstemningerne gjort modstand mod samarbejdet, men en løsning er som regel blevet fundet. Måske vil den aktuelle begivenhed ikke få nogen større effekt end en kortere periode med et problematiseret forhold, hvor begge parter stadig er interesseret i en løsning og et fortsat samarbejde, hvorfor der bliver fundet en løsning. Det kunne f.eks. være en løsning, hvor den institutionelle problemstilling også blev løst sammen med indvandringsspørgsmålet. Herved kan situationen medføre, at Schweiz må gøre indrømmelser og rykke sig på nogle punkter mod at der bliver fundet en brugbar fortsættelse af samarbejdet. Således vil der forekomme en tilpasning af stien med måske et andet slutmål. Omkostningerne vil ellers være for høje for begge parter, da de befinder sig så langt nede ad stien og allerede har for meget investeret i samarbejdet.

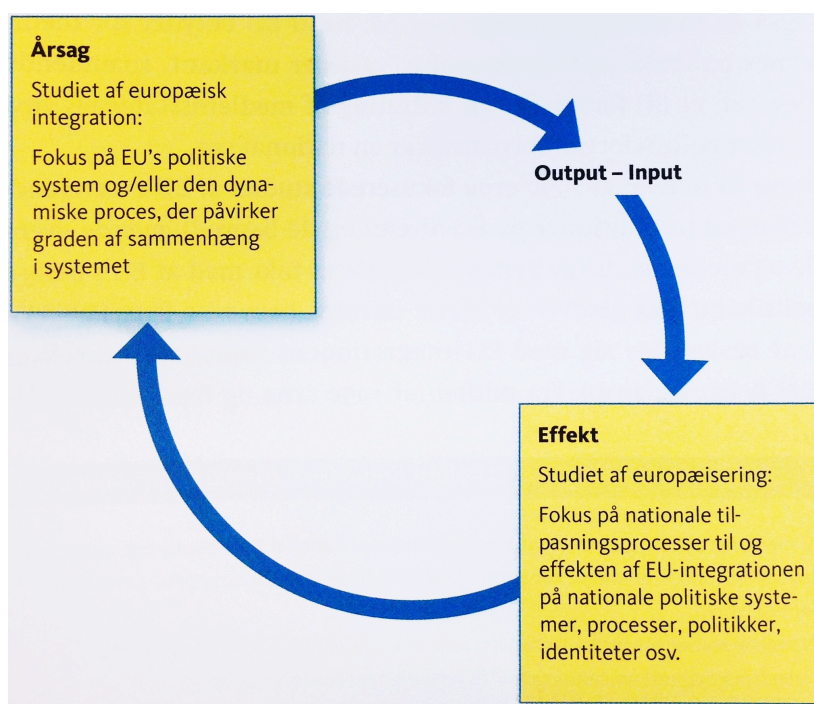
Når det så er sagt, gør der sig ved den aktuelle situation andre faktorer gældende end ved f.eks. Alpen-Initiative: guillotine-klausulen, samarbejdets størrelse, EU's goodwill, osv. Disse kan betyde, at problemstillingen ikke kan løses på samme måde som tidligere. Og hvis der i givet fald bliver en løsning, kan der også være andre faktorer, som kan hindre en fortsættelse – f.eks. hvis befolkningen skal stemme om en løsning, men afviser den, eller et andet folkeinitiativ kommer i vejen. Forløbet frem til 2017 og dets begivenheder vil derfor afgøre, om stien bliver tilpasset og kan fortsætte eller om grænsen for en fortsættelse er nået. Men medmindre der sker en markant afgørende hændelse, tyder den historiske proces på, at parterne formentlig finder en form for løsning.

5. Et tæt forhold

5.1 Europæisering i forholdet mellem EU og Schweiz

Europæisering som teori betegner de tilpasnings- og forandringsprocesser, som kan forekomme på nationalt niveau i forhold til integrationen i EU. Selvom Schweiz ikke er medlem af EU, er der alligevel sket en grad af europæisering i Schweiz.

Den europæiske integration kan have indflydelse på national suverænitet, nationale politiske kompetencer og politisk selvbestemmelse samt retsdannelse (Kelstrup et al. 2012: 371ff; Sciarini et al. 2004: 357). Helt overordnet omhandler europæisering det, som sker efter, at en beslutning er truffet på EU-niveau eller en dom er blevet afsagt. Fokus ligger på, hvordan integrationen i EU påvirker især medlemslandene – altså effekten af den integration, som finder sted (Kelstrup et al. 2012: 272f). Følgende model skildrer dette:



Kilde: Model fra Kelstrup et al. (2012: 372) – Integrations- og europæiseringsstudiet

Integrationen i EU består af forskellige former for reguleringer, f.eks. traktater, forordninger, direktiver, domme, osv., som har forskellige grader af EU-retlig forpligtigelse (Kelstrup et al. 2012: 370ff, 379). Som output-pilen indikerer, medfører integrationen et input i forhold til europæiseringen. Forandringer på nationalt niveau pga. europæiseringsprocessen kan forekomme i forhold til politiske strukturer, processer og politikker. Pilen tilbage til integrationen refererer til, at effekten af integrationen har indflydelse på, hvordan landene vil forholde sig til den videre

integrationsproces (Kelstrup et al. 2012: 373,375f). Dette er en meget forenklet fremstilling, hvorfor der også vil være mellemliggende forhold, som vil påvirke outputtet fra EU – f.eks. uoverensstemmelser mellem det nationale niveau og EU-niveau, tilpasningspres, institutioners rolle, veto- og medieringspunkter, aktørers strategier, efterlevelseskultur, mv. (Fischer et al. 2002: 147,149f; Kelstrup et al. 2012: 373,379,381ff; Sciarini et al. 2004: 353). Set ud fra modellen anskues europæisering ud fra Kelstrup et al.'s (2012: 375) definition: ”Den *proces*, der fører til national forandring, samt den *forandring*, der indtræffer i national politik, forvaltning og retsdannelse, nationale ideer, normer og principper, administrative praksisser, interesser og politiske systemer, og som forårsaget af den europæiske integrationsproces”.

Selvom Schweiz ikke er medlem af EU er landet påvirket af den europæiske integrationsproces (Fischer et al. 2002: 143,146; Möckli 2008: 1). Udover den naturlige påvirkning pga. Schweiz' geografiske placering er EU et økonomisk og politisk hovedfokus i Schweiz. Den konstante udvikling af EU medfører et pres på Schweiz, hvorfor Schweiz kan være nødsaget til ændre og redefinere sin politik (Ehs 2007: 4ff,9,16,18f,22). Det gælder ikke kun samarbejdsområder, men udviklingen i EU og især af EU's juridiske grundlag har også indflydelse på Schweiz' lovgivning. Europæiseringsprocessen begyndte ikke med de sektorielle aftaler, men har i princippet sit udgangspunkt i frihandelsaftalen. Inden 1972 (og frem til i dag) har der været andre påvirkningsprocesser mellem paterne i takt med den europæiske integrationsproces (historisk, kulturelt, økonomiske, politisk, osv.), men frihandelsaftalen er den første egentlige bilaterale aftale, hvor indholdet lægger sig op ad den pågældende EU-ret. Forløbet i slutningen af 1980'erne, EØS-afvisningen og påbegyndelsen af et sektorielt samarbejde medfører dog, at Schweiz' lovgivning fra 1990'erne og frem i højere grad bliver europæiseret (Ehs 2007: 8ff; Oesch 2011: 1f,5,13,15). Europæiseringen i Schweiz er sket på forskellig vis. Forandringerne på det nationale niveau pga. europæiseringsprocessen forekommer i forskelligt omfang, hvorfor der refereres til forskellige grader af europæisering. Omfanget af effekten kan beskrives ud fra fire grader²¹ (Jenni 2013: 490f; Kelstrup et al. 2012: 376ff):

- *Ingen indholdsmæssig overensstemmelse*
- *Kompatibel* (lovrevision, som er kompatibel med EU-lovgivning – ikke tilpasning)
- *Delvis tilpasning*
- *Fuld tilpasning*

²¹ De fire former kaldes også for *Inerti*, *Absorption*, *Tilpasning* og *Transformation* (Kelstrup et al. 2012: 376ff).

Udover gradformerne kan der også skelnes mellem *Direkte europæisering* og *Indirekte europæisering*. Den direkte europæisering i Schweiz' tilfælde omfatter de lovændringer, som er forpligtet i de sektorielle aftaler, mens den indirekte europæisering omfatter tilpasning til EU-lovgivning uden, at det er aftalemæssigt forpligtet (Brouard et al. 2012: 201; Jenni 2013: 490; Oesch 2011: 13; Sciarini et al. 2004: 354f). Der skelnes således mellem, om schweizisk lovgivning tilpasses EU's som led i implementeringen af indgåede aftaler eller om tilpasningen er en mere "frivillig" handling fra schweizisk side.

Den direkte europæisering har derfor fundet sted med indgåelsen af aftalerne med EU – især koncentreret omkring de syv og ni aftaler (Linder 2013: 190f). Da aftalerne har forskellig karakter har de også medført forskellige grader af europæisering. Mere end halvdelen af de syv aftaler omfattede delvis tilpasning, mens de efterfølgende ni aftaler næsten alle krævede fuld tilpasning (Jenni 2013: 495). Nogle af aftalernes indhold bygger enten på de tilsvarende EU-bestemmelser, hvormed EU-retten anvendes på samme måde, eller henviser direkte til EU-retsakter, hvilke uændret indpasses i Schweiz' lovgivning (Oesch 2011: 14f,19). Hertil forskriver de delvise integrationsaftaler en (løbende) tilpasning til og overtagelse af fremtidig EU-lovgivning, mens de øvrige aftaler ikke kræver en automatisk overtagelse af ny lovgivning (Economiesuisse 2010: 20; Eriksen 2015: 39f; Jenni 2013: 496; Möckli 2008: 3; Najy 2015).

Den indirekte europæisering har i udviklingen af samarbejdet spillet en markant rolle i europæiseringsprocessen i Schweiz og tilknytningen til EU. Ved siden af aftalerne med EU har Schweiz selv gennemført unilaterale tiltag (Eriksen 2015: 40; Linder 2013: 191; Najy 2015). I Schweiz kaldes den indirekte europæisering for *autonomer Nachvollzug*, autonom tilpasning (Brouard et al. 2012: 201; Bundesrat 2006: 6831; Sciarini et al. 2004: 355). Denne mere frivillige tilpasning er forekommet særligt tydeligt siden slutningen af 1980'erne og er blevet gennemført som led i Schweiz' markedsinteresser, som led i EØS-forhandlinger og de sektorielle forhandlinger. Hertil har det også været for at styrke Schweiz' position i den europæiske integration (Jenni 2013: 493ff,502; Linder 2013: 191; Oesch 2011: 30).

Det mest omfattende og betydningsfulde unilaterale tiltag var, da Schweiz i 1988 som led i sin Europapolitik besluttede at indføre princippet om den schweiziske lovgivnings EU-kompatibilitet. Dette princip indebærer en procedure, hvor forslag til nye love og ændringer af regelværk skal efterprøves i forhold til sin kompatibilitet til EU's lovgivning. Lovgivningen tilstræber således en høj grad af EU-kompatibilitet, hvor kompatibiliteten i schweizisk lovgivning snarere er reglen end

undtagelsen. Da det kun er en efterprøvelsespligt er det stadig muligt at afvige fra EU-retten, men der skal kunne redegøres herfor. Argumentet for proceduren er, at Schweiz ikke automatisk overtager ny EU-lovgivning, hvorfor kompatibiliteten skal hindre ikke-tilsigtede juridiske forskelle, som besværliggør samarbejdet og giver økonomiske ulemper (Brouard et al. 2012: 202; Bundesrat 2006: 6831; Kompatibilität 2012; Kux & Sverdrup 2000: 251; Linder 2013: 191; Oesch 2011: 28ff,34f)

Med fokus på det juridiske har en nyere undersøgelse af Jenni (2013) – en europæiseringsanalyse baseret på schweizisk forbundslovgivning mellem 1990-2010²² – forsøgt gennem en kortlægning af procentsatser ang. EU's indflydelse på den schweiziske lovgivning at komme med en vurdering af europæiseringen i Schweiz (Jenni 2013: 502). Ifølge undersøgelsen har der i perioden forekommet flere grader af europæisering – lige fra fuld tilpasning (10,95% af alle lovændringer) til delvis tilpasning (7,57%) og kompatibel lovrevision (14,6%) (Jenni 2013: 492,502):

Total Gesetzesrevisionen: 1123 (100 %)		Horizontale Dimension Referenzgröße: Gemeinschaftsrecht			
		Vollanpassungen	Teilanpassungen	Kompatible Rev.	TOTAL
Vertikale Dimension Referenzgröße: bilaterales Recht	Direkte Europäisierung	68 (6,06 %)	15 (1,34 %)	19 (1,69 %)	102 (9,08 %)
	Indirekte Europäisierung	55 (4,90 %)	70 (6,23 %)	145 (12,91 %)	270 (24,04 %)
	TOTAL	123 (10,95 %)	85 (7,57 %)	164 (14,60 %)	372 (33,13 %)

Kilde: Jenni (2013:492) – Europæisering af schweizisk forbundslovgivning 1990-2010

Ved direkte europæisering var tendensen fuld tilpasning, mens den ved indirekte europæisering snarere var delvis tilpasning og kompatibel revision. Samlet var ca. en tredjedel af alle forbundslovændringer i Schweiz europæiseret. Hertil var omfanget af direkte europæisering mindre end den indirekte europæisering (hhv. 9,08 % og 24,04%) (Jenni 2013: 492,493,502).

Undersøgelsen indikerer lig tidligere undersøgelser (Ehs 2007: 4; Jenni 2013: 492f; Oesch 2011: 38), at der har forekommet en europæisering, men at størstedelen af den schweiziske forbundslovgivning stadig fremsættes af schweiziske lovgivere. De schweiziske lovgivere har dog været begrænset inden for aftalernes områder. Den hyppigere forekomst af indirekte europæisering

²² Se Jenni (2013) for nærmere information om undersøgelsen.

afspejler, at Schweiz har gennemført tilpasninger på en mere frivillig basis. Årsagen til dette er formentligt, at Schweiz frem til indgåelsen af de første sektorielle aftaler gennemførte et større antal af lovtilpasninger for at muliggøre indgåelsen af dem (f.eks. *Swisslex*) (Jenni 2013: 502f; Oesch 2011: 13f,30f,36). Den største grad af europæisering i Schweiz forekom på de vigtigste økonomiske med grænseoverskridende betydning områder (Jenni 2013: 503).

Den direkte europæisering begyndte først for alvor omkring år 2000, mens den indirekte europæisering har forekommet siden starten af 1990'erne. Hertil har den direkte europæisering omfattet et mere begrænset antal af politikområder end den indirekte (Jenni 2013: 503). I takt med at aftalegrundlaget har udviklet sig, er europæiseringsprocessen også kommet til at dække bredere, og de løbende aftaler har skabt et behov for at foretage tilpasninger på andre områder end oprindeligt tilsigtet. Så selvom aftalerne overvejende er statiske, betyder den vedvarende autonome tilpasning, at relationen mellem EU og Schweiz får en mere dynamisk karakter, og at der sker en fortsat europæisering. Der er ikke tale om en automatisk schweizisk tilpasning, men proceduren for kompatibilitet sikrer en bevidst og konstant stillingtagen til EU-retten og Schweiz' position i forhold til den europæiske integration (Linder 2013: 191; Oesch 2011: 6,33,37,44; Vahl & Grolimund 2006: 3,108).

Et klart motiv for Schweiz' autonome tilpasning er adgangen til det europæiske marked. Som den historiske skildring og den stiafhængige udvikling belyste, agerer Schweiz ud fra økonomiske interesser. I takt med EU's udvikling opstår der i Schweiz et behov for en løbende tilpasning for at bevare sin markedsposition, handelsrelation til EU og at reducere økonomiske ulemper. Hertil giver tilpasningen et bedre grundlag for vellykkede forhandlinger med EU og et uhindret samarbejdet med EU. Endeligt har en del af den indirekte europæisering fundet sted som led i Schweiz' tidligere medlemsstrategi. Magtforholdet spiller også ind. Især graden af det asymmetriske forhold efter EØS-afvisning lagde et pres på Schweiz for at gennemføre tilpasninger og gøre den alternative sektorielle samarbejdsløsning mulig (Bundesrat 2006: 6831f; Christoffersen 2015; Fischer et al. 2002: 148,159; Kux & Sverdrup 2000: 252; Linder 2013: 191; Oesch 2011: 6,11,13f,30,39ff; Vahl & Grolimund 2006: 53).

I forhold til europæiseringsprocessen spiller nogle mellemliggende faktorer også ind. Udover graden af uoverensstemmelse mellem det schweiziske niveau og EU-niveau i forhold til f.eks. lovgivning, påvirkes forandringsprocessen især af de institutionelle veto-punkter. Det er især den direkte demokratiform, som kan påvirke outputtet fra EU. Demokratiformen tillader veto-muligheder til at

blokere for ændringer, f.eks. befolkningen gennem folkeafstemninger. Men veto-punkterne spiller kun en rolle, hvis en aktør vælger at anvende dem for at påvirke beslutningsprocessen (Fischer et al. 2002: 145,149f; Kelstrup et al. 2012: 378f,381).

Fordi Schweiz ikke er medlem af EU har det heller ikke mulighed for at yde direkte indflydelse på beslutningerne i EU og dermed noget af den lovgivning, som den tilpasser sig (Brouard et al. 2012: 216; Economiesuisse 2012: 19; Möckli 2008: 1). Selvom Schweiz ikke er repræsenteret i EU's institutioner, forekommer der dog foranstaltninger, som gør det muligt for Schweiz at være inde over de indledende faser for lovforslag – f.eks. som observatør eller ved bevidst at blive inddraget, fordi Schweiz' lovgivning er ækvivalent med EU's. Men Schweiz har ingen mulighed for at stemme om forslag på noget tidspunkt (Bundesrat 2004: 6001; EDA 2014b: 23; Lavenex 2009: 548; Linder 2013: 192; Najy 2015; Schwok & Bloetzer 2005: 208f; Vahl & Grolimund 2006: 76,85).

5.2 Afstemningen og dens konsekvenser

EU og Schweiz er blevet knyttet tæt sammen gennem både aftalerne og europæiseringsprocessen. Men hvor stor betydning har denne tæthed for Schweiz? SVP' kampagne for IgM gik hovedsageligt på, hvordan FZA påvirkede Schweiz negativt, mens den schweiziske regering slog på indvandringens bidrag til den økonomiske vækst i Schweiz siden 1990'erne og tilførslen af kvalificeret arbejdskraft. For at få en forståelse af betydningen af det tætte samarbejde vil det i nedenstående blive belyst, hvad de sektorielle aftaler har indebåret for Schweiz. Da det ikke er muligt at komme med et præcist bud på, hvad udeblivelsen af aftalerne eller en aktivering af guillotine-klausulen vil have af betydning for Schweiz, kan konsekvenserne af et ophør af aftalerne i stedet bedst skildres ved at belyse, hvad aftalerne indtil videre har betydet. Udover FZA drejer det sig om aftalerne omfattet af guillotine-klausulen samt aftalerne om forskning og Schengen/Dublin. Selvom hver aftale er af vigtighed for Schweiz, er det deres samlede ophør, som vil kunne medføre mærkbare konsekvenser (Atteslander 2015; Bundesrat 2012: 292,309f,316,321f,328; Can et al. 2013: 2; Christoffersen 2015; Economiesuisse 2014; EJPD 2015: 38; Fakta 2014; Medienkonferenz 2014a (13:35min); Medienkonferenz 2015a (20min); Prüfstand 2014; Rohr 2014; Schöchli 2014 og 2015b; WBF 2015: 2,34f).

Et ophør af aftalerne vil i Schweiz medføre politiske, økonomiske og sociale, men også teknologiske, miljø- og lovgivningsmæssigt orienterede problemstillinger. For at få en forståelse af konsekvenserne og vigtigheden af aftalerne, kan de ovenstående seks kategorier belyses som del af

en *PESTEL*-analyse. PESTEL-modellen tager udgangspunkt i de samme områder: *political, economic, socio-cultural, technological, environmental* og *legal* (Johnson et al. 2005: 65ff; Mellahi et al. 2005: 35f).

Politisk

Et ophør af samarbejdet vil både påvirke Schweiz' Europapolitik og forhold til EU. Det nuværende samarbejde vil ændre sig, da størstedelen af de "bærende" sektorielle aftaler bringes til ophør. Hertil er det uvist, hvordan de resterende aftaler kan fortsætte. I stedet vil samarbejdet i højere grad komme til at bero på frihandelsaftalen, som vil give samarbejdet en mere klassisk bilateral karakter. Hvis der bevares en nogenlunde politisk relation til EU – forstået således at udviklingen af situationen ikke ødelægger især EU's interesse i at finde samarbejdsløsninger – kan større konsekvenser begrænses. Schweiz vil skulle ændre sin Europapolitik. Den aktuelle strategi med bevarelse af den bilaterale sektorielle løsning kan næppe opretholdes. Det må formodes, at Schweiz' udenrigspolitiske rolle i Europa vil få mere karakter af "alene-gang". Schweiz' bilaterale forhold til og aftaler med de enkelte europæiske lande vil i de fleste tilfælde træde i stedet for de ophørte aftaler. Det vil dog give en anderledes dynamik i relationerne til EU-landene. Formentlig skal flere af disse tidligere bilaterale aftaler genforhandles, især hvis IgM omsættes (DV 2014: 14ff; EJPD 2015: 9; Kaddous 2013: 64f). Det politiske landskab i Schweiz og den interne politiske opbakning til at finde løsninger vil spille en afgørende rolle. Muligvis kan et ophør medføre ændringer af mandatfordelingen i det schweiziske parlament, hvor SVP er det største parti. Forbliver de dog i denne position kan en ny samarbejdsløsning med EU blive svær.

Økonomisk

Da aftalerne under guillotine-klausulen er markedsaftaler, vil konsekvenserne især have et økonomisk præg og påvirke den schweiziske økonomiske vækst, konkurrenceevne og attraktivitet negativt. EU er Schweiz' vigtigste handelspartner. I 2013 gik 55% af Schweiz' eksport til EU, og 73% af Schweiz' import kom fra EU. Pr. arbejdsdag bliver varer for ca. 1 mia. CHF udvekslet mellem EU og Schweiz. Hvis frihandelsaftalen igen bliver det handelsmæssige grundlag for interaktionen med EU, reduceres adgangen til det indre marked og Schweiz vil ikke kunne opretholde det samme økonomiske niveau som i dag (Atteslander 2015; Bedeutung 2014; Bundesrat 2012: 322; EDA 2014a: 6; Gemperli 2013; Handelspolitik 2015; Najy 2015; Wirtschaftsbeziehung 2015). En begrænsning af adgangen til EU's marked vil kunne medføre en økonomisk situation lig den i 1990'erne (Bundesrat 2012: 322; Medienkonferenz 2013 (10:45min);

WBF 2015: 2). Det vurderes, at Schweiz' BNP uden aftalerne i dag ville være op til 200 mia. CHF lavere, og at der mellem 2001 og 2012 ville være skabt op til 700.000 færre arbejdspladser (Economiesuisse 2014). Beregninger viser, at schweiziske virksomheder årligt sparer 200-500 mio. CHF gennem aftalen om tekniske handelshindringer ved kun at skulle certificere deres produkter én gang (Fakten 2014). Samtidig giver denne aftale ikke kun Schweiz markedsadgangsbetingelser lig sine konkurrenter fra EU og EØS, men aftalerne om vejtrafik og lufttrafik giver også Schweiz en fordelagtig markedsposition. Træder de tidligere bilaterale aftaler med de enkelte EU-lande i stedet for, vil dette indskrænke Schweiz' konkurrenceevne (Bundesrat 2012: 324f; Economiesuisse 2014; EDA 2014a: 37ff; WBF 2015: 323). Hertil vil Schweiz også stå over for øgede omkostninger, hvis samarbejdet ang. Schengen og Dublin ophører. Både i forhold til tilpasning af strukturer (f.eks. visumsystemer og grænsekontrol), men bl.a. også omkostninger ang. behandling af asylansøgninger – i øjeblikket spares årligt meromkostninger for ca. 26,5 mio. CHF gennem den forkortede behandlingstid af asylansøgninger (Bundesrat 2012: 321,326,342; EDA 2014a: 41ff). Herudover kommer de økonomiske udfordringer, som ophævelsen af mindstekursen af schweizerfrancen over for euroen medfører (SECO 2015b: 2).

En af de større udfordringer bliver manglen på arbejdskraft. Gennem FZA har Schweiz kunne dække behovet for kvalificeret arbejdskraft. Mellem 2003 og 2013 er der skabt 600.000 flere arbejdspladser i Schweiz, hvoraf 350.000 er blevet besat af ønskede arbejdstagere fra udlandet. For at kunne opretholde det økonomiske niveau, er Schweiz således afhængig af FZA (princippet, gensidig anerkendelse af socialforsikring og diplomer samt hurtigt og ikke-bureaukratisk sagsbehandling) og at udenlandske arbejdstagere kan komme til landet gennem et åbent arbejdsmarkedet. Uden FZA og en omsætning af IgM med kvantitative begrænsninger for udlændinge og forrangen af national arbejdskraft vil det blive sværere for virksomhederne at ansætte den nødvendige arbejdskraft, mens fleksibiliteten og vækstforøgelsen vil reduceres (Bundesrat 2012: 306,310,320,323; Economiesuisse 2014; EJPD 2015: 38; Medienkonferenz 2013 (6:50,8:30,15:05,18:45,37:21min); Najy 2015).

Sociokulturelt

Ophøret af aftalerne vil også have indflydelse på de sociokulturelle aspekter i Schweiz. Befolkningstilvæksten, som primært er sket gennem FZA, har i overvejende grad bestået af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Disse har bidraget positivt til udfordringen ang. demografisk aldring, da de har sænket gennemsnitsalderen. Hertil har de også ydet til socialforsikringen i

Schweiz, da arbejdstagere fra EU/EFTA-lande ofte bidrager mere til socialforsikringen i forhold til hvad de selv får ud af det (Bundesrat 2012: 307,323; Najy 2015; Schmid-Drüner 2014: 1; SECO 2015a: 8). FZA har derfor ikke kun afhjulpet personalemanglen, men også bidraget positivt til det sociale system. Ved et ophør af aftalerne og omsætning af IgM kommer Schweiz også til at stå over for problemer ang. uddannelsesforholdene, da det nationale uddannelsesbillede i øjeblikket ikke afspejler efterspørgselen på arbejdsmarkedet.

Teknologisk

Baseret på forskningsaftalen deltager Schweiz i EU's forskningsprogrammer, hvor Schweiz får samme rettigheder og pligter som EU-landene. Deltagelsen giver både videnskabelig, teknologisk og økonomisk udbytte, da Schweiz får adgang til internationale projekter, som landet ikke selv ville kunne realisere. Uden aftalen vil Schweiz have svært ved at forblive førende inden for forskning. Eftersigende er EU's rammeprogrammer finansielt den vigtigste støtte til schweizisk forskning. En undersøgelse (fra 2005) har vist, at 70% af Schweiz' programdeltagere ikke havde kunnet gennemføre deres forskning uden understøttelse. Og mere end 50% af deres forskningsresultater blev efterfølgende anvendt ved nye produkter og tjenesteydelser i Schweiz. Endeligt er ca. halvdelen af forskerne i Schweiz udlændinge (Bundesrat 2012: 326ff; Economiesuisse 2014; EDA 2014a: 34f; Medienkonferenz 2014b (38:50min); Najy 2015; WBF 2015: 34).

Miljømæssigt

Selvom Schweiz' miljøaftale med EU først blev indgået blandt de senere ni sektorielle aftaler og derfor ikke bliver ophævet med en aktivering af guillotine-klausulen, kan større ændringer af det nuværende samarbejde muligvis også føre til et ophør af miljøaftalen eller begrænse opretholdelsen af den. Dette ville i givet fald betyde, at Schweiz ikke i samarbejde med EU-landene kan sammenligne og udveksle miljødata eller indgå i projekter og forskning omkring udvikling af miljøbeskyttende tiltag (EDA 2014a: 55f; EDA 2014b: 38).

Lovgivningsmæssigt

Ophøret af aftalerne og omsætningen af IgM vil være politiske tiltag, men de hænger også sammen med lovgivningen. Det vil medføre juridiske ændringer i forhold til Schweiz' udlændingereglerne, arbejdsmarkeds- og medarbejderlovgivning, konkurrencelovgivning, mv. De handelsreguleringer, som formentlig skal genindføres i Schweiz, vil også kræve juridiske tilpasninger. Hertil vil det blive en udfordring for de schweiziske virksomheder at sætte sig ind i de nye reguleringer og tilpasse

deres produktion, eksport, m.m. hertil. Proceduren for juridisk kompatibilitet med EU-retten vil højst sandsynlig blive opretholdt – både for at undgå en yderligere eskalering af den ”isolering” som ophøret af aftalerne vil medføre, men også for at danne et grundlag for en ny samarbejdsløsning med EU.

Samlet set

Da forholdet mellem EU og Schweiz er blevet tættere, er der også flere konsekvenser og negative udfald ved et eventuelt ophør. Analysen viser, at et ophør af de sektorielle aftaler vil betyde en række konsekvenser og udfordringer for Schweiz. De vil forekomme i forskelligt omfang, men det er især økonomisk, at landet vil blive påvirket. I forhold til alle seks kategorier, vil et ophør samlet set medføre, at Schweiz bliver en form for isoleret ”ø” midt i Europa. Schweiz vil derfor i højere grad blive et tredjeland i sin relation til EU og ikke længere en del af det multilaterale projekt, som EU udgør.

Selvom Schweiz pga. den asymmetriske afhængighed har mere brug for samarbejdet med EU, vil et ophør også have betydning for EU. Da Schweiz er EU’s fjerdestørste handelspartner stilles EU og dens medlemslande også over for at skulle finde andre løsninger i forhold til import/eksport, da de ikke vil have samme adgang til det schweiziske marked. Disse udfordringer vil formentlig opleves som mindre kritiske end for Schweiz, men de vil stadig være tilstede. Schweiz’ geografiske placering betyder også noget i forhold til selve EU og især det indre marked. Den frie bevægelighed for såvel varer som personer vil blive påvirket af, at Schweiz ikke længere kan fungere som et transitland. Uden FZA vil nabolandene til Schweiz også få udfordringer ang. de ca. 278.000 grænsegængere, som arbejder i Schweiz. Hertil vil muligheden for schweiziske statsborgere for at bosætte sig i EU og få adgang til det europæiske arbejdsmarkedet også blive besværliggjort. Større ændringer af samarbejdet med Schweiz vil også kræve politiske ændringer for EU – særligt hvis der evt. skal findes nye samarbejdsløsninger. Men det påvirker også EU’s vision om et integreret Europa (Atteslander 2015; Bundesrat 2012: 323f; Carrera et al. 2015: 4; Christoffersen 2015; Economiesuisse 2010: 5; Economiesuisse 2014; EDA 2014b: 22; Schöchli 2015; Sciarini et al. 2010: 5f).

6. Hvordan vil det fremtidige samarbejde se ud?

6.1. Løsningsscenarier

Selvom Schweiz' regering gerne havde set et andet udfald af afstemningen om IgM, er dens officielle udmelding, at den vil omsætte befolkningens beslutning (Medienkonferenz 2014a (12:40min)). Situationen er ikke ukompliceret, og der fremstår ikke én løsning, som kan tilgodese alle parter. Den optimale løsning skal både tage højde for en omsætning af IgM, en fortsættelse af samarbejdet med EU, sikre nationale interesser og reducere eventuelle negative konsekvenser som følge af en løsning – forhold som alle vægtes ligeværdigt (EJPD 2015: 4; Umsetzung 2015).

I februar 2015 vedtog Schweiz' regering sit forhandlingsmandat og lovforslag ang. en omsætning og påbegyndte høringen herfor. Høringen varede frem til 28. maj 2015. Forslaget omfatter overordnet et nyt indvandringssystem med kvoter og årlige maksbegrænsninger for alle udlændinge, og at stillinger på arbejdsmarkedet skal besættes ud fra en forrang af national arbejdskraft. Samtidig skal indvandringen af EU-borgere fortsat ske gennem FZA, hvorfor aftalen skal tilpasses. For borgere fra tredjelande skal der fortsat være kvoter og national forrang. De årlige kvantitative restriktioner skal fastlægges af regeringen, og de skal gælde for samtlige udlændinge. For dog at tilgodese økonomiske interesser fastlægges de ikke ud fra fastlåste mål. Forslaget indebærer også, at den nationale forrang skal undersøges individuelt, og at der kan gøres undtagelser inden for erhverv med dokumenteret mangel på arbejdskraft. Forhandlingsmandatet indebærer udover tilpasningen også, at den bilaterale løsning fortsat skal danne grundlag for Schweiz' forhold til EU (EJPD 2014 & 2015; Medienkonferenz 2015a (1:04:20min); Umsetzung 2015).

Forslaget afspejler forfatningsbestemmelsernes indhold med både restriktionerne, forrangen og hensynet til den samlede økonomiske interesse (Epiney & Praz 2014: 33; IgM 2015). Den påkrævede genforhandling af FZA er det mest problematiske element i forslaget. Hvis EU går med til genforhandling og der findes en løsning ang. schweizisk autonom styring af indvandringen, vil det foreslåede system være muligt at omsætte. Genforhandles FZA ikke og bliver forslaget eller et lign. omsat, vil det være i strid med FZA. Selvom IgM's tekst er ret åben (BJ 2014: 4f), og flere af restriktionselementerne kan tolkes på flere måder, vil en løsning, der indebærer en form for begrænsning for EU-borgere (også i ordlyden), aldrig være kompatibel med FZA. Omvendt er det ikke muligt at se helt bort fra restriktioner, da det vil være i strid med de nye bestemmelser (BFM

2014: 37). Regeringen afviser at gå imod bestemmelserne og undlade at gennemføre restriktioner over for EU/EFTA-borgere (Medienkonferenz 2015a (13:00min); Sommaruga 2015). Den har dog præsenteret tre modeller i tråd med omsætningsforslaget, hvor den ene indeholder mindre regulerende tiltag over for EU/EFTA-borgere (BFM 2014: 19ff,37; EJPD 2015: 7f,22). En genforhandling vil dog stadig være nødvendig, selvom der implementeres et mindre restriktivt system. Ligeledes skal FZA også genforhandles, hvis regeringen sætter kvoterne så højt, at indvandringen fra EU i praksis ikke bliver berørt (Epiney & Praz 2014: 8,28) – der vil stadig være restriktioner og derfor uacceptabelt for EU.

Selvom halvdelen af omsætningsfristen er gået, er Schweiz ikke kommet nærmere en egentlig løsning. Det er en fastlåst situation: EU fastholder sin position om ikke at genforhandle, og det er Schweiz, der skal komme med et konkret udspil, og omvendt kan Schweiz ikke komme med en konkret løsning, før EU går med til ændringen af FZA (Christoffersen 2015; Najy 2015; Umsetzung 2015). Den største udvikling har været, at EU er gået med til løbende konsultationer. Således lader den schweiziske løsningsstrategi ikke til at give resultater, og i forhold til lovgivningsprocessen er regeringen under pres (Burkhalter 2014; EP 2014; Medienkonferenz 2015a (3:30,4:30,15:30min)).

Udover regeringens forslag er der blevet diskuteret andre løsninger og omsætningsforslag i Schweiz. SVP ønsker en ordret omsætning på trods af mulige konsekvenser. Men da omsætningen af IgM ikke skal tage højde for holdningerne hos kræfterne bag, er der kommet flere bud og juridiske tolkninger af de nye bestemmelser. Flere schweiziske partier og instanser i erhvervslivet er fortalere for en såkaldt beskyttelsesklausul, *Schutzklausel*. Denne skal have en fastlagt overgrænse for indvandring og indebære, at hvis der skulle opstå alvorlige vanskeligheder med en ekstrem høj indvandring, skal Schweiz unilateralt kunne tage klausulen i brug og begrænse indvandringen – altså beskyttelsesmekanismer frem for decideret kvantitative begrænsninger. Princippet om fri bevægelighed for EU-borgere vil kunne opretholdes og klausulen skal kun bruges under særlige omstændigheder. Tanken er, at EU vil være mere forstående over for denne løsning i forhold til ændring af FZA. Schweiz' regering har meldt ud, at forslaget på nuværende tidspunkt er for teknisk en løsning. Og hvis EU skulle gå med til løsningen, vil det være en udfordring at få den vedtaget, så den i EU's optik er i tråd med dens grundprincip (Ambühl & Zürcher 2014; Atteslander 2015; Carrera et al. 2015: 1,7; Epiney & Praz 2014: 28,37ff; Najy 2015; Schöchli 2015; Zuwanderung 2015). Hertil er en forlængelse af fristen blevet foreslået, da den med stor sandsynlighed ikke kan overholdes. Regeringen selv er fortaler for at finde en løsning inden for fristen, da en forlængelse

ikke vil være en reel løsning. Hvis det ikke lykkes at omsætte en lov inden for tre år, skal regeringen i stedet lave en forordning (Epiney & Praz 2014: 18; Gemperli 2015b; Medienkonferen 2015 (1:08:50min)). Endeligt anser flere en ny afstemning, som den bedste løsning. En afstemning vil skulle omhandle en forfatningsændring og have de nye bestemmelser som sit udgangspunkt. Et bud er f.eks. at stemme om en bevarelse af aftalerne over for en omsætning af IgM. Udfordringen er dog, at det ikke er sikkert, at en afstemning giver det ønskede resultat (Abstimmung 2015; Christoffersen 2015; Najy 2015; Oesch 2014: 8; Sommaruga 2015; Zuwanderung 2015). Andre har forslået at indføre en såkaldt ”Europa-artikel” i Schweiz’ forfatning ang. landets rolle i Europa. Tanken er, at der er behov for en debat om landets fremtidige forhold til EU. Og i den forbindelse skal den ønskede strategi indskrives i forfatningen, og hvis den indebærer en fortsættelse af det nuværende samarbejde, må de nødvendige tiltag herfor gennemføres – f.eks. ophæve IgM og bryde med den traditionelle demokratiske tankegang (Cottier 2014; Oesch 2014). Slutteligt har kræfter i Schweiz igangsat folkeinitiativet *Raus aus der Sackgasse* (RASA), som vil have IgM ophævet. Indsamlingen af de nødvendige underskrifter blev påbegyndt i december 2014, og planen er at indgive folkeinitiativet inden udgangen af 2015 (Rasa 2014 & 2015b).

Taget i betragtning at regeringens strategi ikke har medført en større udvikling og andre forslag også omfatter problematiske elementer, er spørgsmålet, hvilke reelle muligheder regeringen har for en løsning. Regeringens udmeldinger ligger i tråd med den demokratiske tradition om at omsætte befolkningens beslutninger. Men hvis dens mål i højere grad er at sikre samarbejdet med EU, hvilke tiltag skal der så til? Med udgangspunkt i det asymmetriske magtforhold, Schweiz’ behov for et samarbejde og den stiafhængige udvikling, er det forventeligt, at regeringen vil gøre meget for, at samarbejdet ikke ophører. Tidligere problemstillinger er blevet løst ved at udvande beslutninger og love. Tilsidesættelsen af de nationale beslutninger har dog typisk hængt sammen med, at Schweiz samtidig har måtte gå på kompromis i forhold til samarbejdsløsninger med EU, for at EU ville acceptere Schweiz’ tilsidesættelser. Men spørgsmålet er, om en løsning af den aktuelle situation vil ligge i tråd med det hidtidige forløb og om regeringen forsøger at finde alternative løsninger.

Et svar på dette skal muligvis findes i regeringens ageren. Dens forslag er blevet kritiseret for at være en striks omsætning, som ikke forsøger af være kompatibel med FZA, og at forhandlingsmandatet er vagt formuleret (Abstimmung 2015; Vernehmlassung 2015). Hertil har regeringen selv meldt ud, at den ved, at dens handlerum i forhold til forhandlinger med EU er begrænset (Medienkonferenz 2015a (13:00min); Sommaruga 2015). På sin vis lader regeringen til at vide, at

dens forslag indeholder et ”blokerende” element, og at det ikke giver grundlag for en løsning. Umiddelbart kunne fremgangsmåden dække over en bagvedliggende ageren hos regeringen. Det bedste bud er, at den prøver at vinde tid til andre løsninger. Udadtil gør regeringen, som den bør gøre: følger befolkningens ønske og lægger op til en omsætning. Men kastes der et blik på de forløbne indirekte udmeldinger siden afstemningen, er der to ting, som indikerer, hvad regeringen måske snarere ser som løsning.

Det første aspekt angår Schweiz’ folkeretlige forpligtelser. Ifølge de nye bestemmelser skal folkeretlige aftaler, som strider mod disse, genforhandles og tilpasses inden for tre år. Således vil aftaler være modstridende, hvis deres mål og indhold hindrer en schweizisk selvstændig styring af indvandringen (BJ 2014: 22f). Inden og efter afstemningen er det blevet undersøgt, hvorledes IgM og en omsætning vil være i strid med Schweiz’ folkeretlige forpligtelser (Bundesrat 2012: 293; EJPD 2015: 7,21). Men først ved et endeligt lovforslag vil det kunne fastlægges præcist. Uoverensstemmelsen vil dog afhænge af graden af omsætningen (DV 2014: 24,32; Epiney & Praz 2014: 8).

I forhold til genforhandling af aftaler har fokus været især på FZA. Men evt. berørte folkeretlige aftaler omfatter ikke nødvendigvis kun FZA. Alt efter omsætningen kan det også komme til at gælde for f.eks. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (EMRK) eller FN’s *Flygtningekonvention*, men også visse frihandelsaftaler og aftaler med internationale organisationer (f.eks. organisationer som har sæde i Schweiz). Det er alle aftaler, der indeholder aspekter om fri bevægelighed (EJPD 2015: 42; Epiney & Praz 2014: 8,34). I princippet skal Schweiz i omsætningen tage højde for sine folkeretlige forpligtelser (BFM 2014: 16; EJPD 2015: 14,21), og regeringens omsætningskonceptet fastslår også, at fastlæggelsen af kvoter skal tage højde for humanitære situationer og kriser, og at det kan være nødvendigt at overskride kvoter for ikke at overtræde den tvungne folkeret (*jus cogens*) (Bundesrat 2012: 293; DV 2014: 24; EJPD 2015: 21; Epiney & Praz 2014: 35). Men i givet fald en omsætning (eller en efterfølgende forordning) bliver meget restriktiv for alle grupper i forhold til indvandring (asylansøgere, familiesammenføring, osv.) vil ikke bare antallet af aftaler, som skal genforhandles, øges markant, men der vil også opstå konflikter med de folkeretlige forpligtelser og den tvungne folkeret.

Dette taget i betragtning er der to forhold, som er vigtige: hvad sker der, hvis det ikke er muligt at genforhandle inden for fristen, og har folkeretten forrang. I bestemmelserne står der i princippet ikke, hvad der skal gøres, hvis de folkeretlige aftaler ikke kan genforhandles. Der står heller ikke, at

aftalerne nødtvungent skal bringes til ophør, hvis der ikke kan foretages ændringer. Set i forhold til FZA henvises der til den umiddelbare logiske konsekvens, at guillotine-klausulen skal aktiveres – men det står i princippet ikke i bestemmelserne. Klausulen kan først blive aktiveret i det øjeblik enten EU eller Schweiz gør det. Og selvom EU ikke umiddelbart er interesseret i en genforhandling, er det ikke sikkert, at EU aktiverer klausulen i det øjeblik fristen udløber eller et nyt indvandringssystem i Schweiz (alt efter udformning) implementeres. Dette er en forenklet udlægning, men i givet fald IgM omsættes uden genforhandling med EU, er det uvist, hvad der med det samme sker. Det samme gælder også, hvis fristen overskrides uden en omsætning og en genforhandling. Medmindre der vedtages noget i en lov (eller forordning) omkring hvad der skal gøres ved mislykkede genforhandlinger, kan der i princippet opstå en konflikt mellem Schweiz' forfatning og de folkeretlige forpligtelser – altså en situation hvor både FZA's bestemmelser og et nyt indvandringssystem er aktive i Schweiz (BJ 2014: 24; Epiney & Praz 2014: 8,33; IgM 2015).

Disse uklarheder gør sig også gældende for andre folkeretlige aftaler. En genforhandling af samtlige aftaler vil ikke kun være kompleks, men det virker også urealistisk, at det skulle være muligt at tilpasse alle berørte aftaler – og slet ikke inden for fristen. Da disse heller ikke tvungent skal bringes til ophør, kan der opstå (vedvarende) konflikter mellem samtlige folkeretlige aftaler og Schweiz' forfatning (BJ 2014: 22ff; Epiney & Praz 2014: 8,33f). Kommer det dertil, må Schweiz i de enkelte tilfælde vurdere, hvordan det skal håndteres. Selvom det måske ville være god tone at opsiges de folkeretlige aftaler (Oesch 2014: 7), skal den statslige ageren ifølge art. 5 afsnit 4 i Schweiz' forfatning til hver en tid tage højde for folkeretten ("Bund und Kantone beachten das Völkerrecht") (Bundesverfassung 2015). Hertil er det ifølge politisk tradition og *Wienerkonventionen*²³ folkeretten, som har forrang i forhold til national lovgivning (BJ 2014: 5; Epiney & Praz 2014: 33). De retlige konflikter opstår således mellem målet i de nye bestemmelser og gældende bestemmelser i forhold til art. 5 afsnit 4 (Epiney & Praz 2014: 8). Men som udgangspunkt skal de schweiziske forfatningsnormer træde i baggrunden for den tvungne folkeret (BJ 2014: 5).

Således vil en meget striks omsætning af IgM være grundlag for en situation, hvor de nye bestemmelser kan blive ugyldiggjort pga. forrangen og den tvungne folkeret. Dette vil formentlig ikke ske pga. uoverensstemmelse med FZA, men snarere i forhold til f.eks. EMRK og Flygtningekonventionen. For med strenge kvoter for f.eks. asylansøgere er der "mulighed" for, at IgM kan udvandes så meget, at en fortsættelsen af FZA og samarbejdet med EU kan sikres. Som nævnt tager nuværende omsætningsforslag højde for de folkeretlige forpligtelser, men et endeligt

²³ Schweiz tilsluttede sig Wienerkonventionen i 1990 (Wiener 2015).

lovforslag foreligger ikke endnu. Hertil kan andre faktorer medføre en anden udvikling, som den stiafhængige udvikling har vist, men scenariet er et reel bud på regeringens bagvedliggende tanker. Dens fremgangsmåde er ifølge den selv, at i givet fald, at forfatningsbestemmelser ikke kan gøres folkeretlige konforme, bør de stadig omsættes, og i yderste konsekvens må de folkeretlige aftaler genforhandles eller ophæves. Men som f.eks. den delvise omsætning af Alpen-Initiative viser, følger regeringen i praksis ikke altid dette (Fontana 2014; Najy 2015).

Det andet punkt drejer sig om en løsning, som ikke kun virker mest sandsynlig og mest i tråd med det hidtidige forløb, men også som den regeringen foretrækker. Tilsyneladende forsøger regeringen at knytte en løsning af problemet med FZA sammen med andre drøftelser og forhandlinger med EU (Besuchsreigen 2015; EJPD 2015: 26; Medienkonferenz 2015b; Pressemeldelse 2015). Dette giver mening både i forhold til forhandlingsmandatet og regeringens udmeldinger. Det vage formuleret mandat giver mulighed for bredere drøftelser med EU. Hertil har regeringen løbende indikeret, at den i forhold til sit omsætningsforslag helst ikke ville lægge sig for fast på noget endeligt eller vise EU, at den har gjort det. Det vil nemlig kun begrænse handlerummet for eventuelle senere forhandlinger (Medienkonferenz 2015a (50:30min); Sommaruga 2015; Vernehmlassung 2015). Netop dette kan også forklare fraværet af en konkret (offentlig) plan B. Regeringen indikerer, at den ved, at dens omsætningskoncept ikke er endeligt i sin udformning, og at dens ageren giver mulighed for at finde helt andre løsninger. Således kan det ”blokerende” element i forslaget anses som en mulighed for at få mere tid til andre drøftelser. Og da forhandlinger mellem EU og Schweiz ikke typisk finder sted i offentligheden, er der grundlag for, at der foregår andet end kun drøftelser om FZA (Medienkonferenz 2015a (16:30min)). Regeringen har hertil flere gange understreget, at den ønsker at fortsætte med det nuværende samarbejde (EJPD 2015: 26) og at den vil fremskynde processen for nuværende og fremtidige forhandlinger samt knytte forhandlingerne sammen, da det vil skabe de bedste rammer for forholdet til EU (EDA 2014a: 6). Og endeligt har Schweiz’ udenrigsminister antydnet, at regeringen ville være interesseret i en pakkelse, hvis den kan finde en løsning med EU ang. de forskellige anliggender (f.eks. FZA, det institutionelle) (Burkhalter 2014).

Disse mål og udmeldinger hænger således fint sammen med at forsøge at finde en mere samlet løsning med EU, hvor flere problematiserende elementer i samarbejdet kan blive løst. Denne tilgang afspejler tidligere forhandlingsforløb, men også det nuværende magtforhold. Ved at knytte flere anliggender sammen skabes der et større grundlag for, at parterne kan rykke sig i forhold til at finde

løsninger og kompromisser. Herigennem kan der måske findes en løsning ang. indvandringen mod at Schweiz måske giver sig ang. andre forhold. Det asymmetriske magtforhold som forhandlingsgrundlag giver EU et godt udgangspunkt for at kunne anvende negative conditionality og få sine ønsker igennem. Så hvis drøftelserne samles, sikres der ikke kun en parallelisme i forhandlingerne, som EU har ønsket (Bundesrat 2010: 7312), men det bliver måske også muligt at få ændret især det institutionelle fundament for samarbejdet. Så på sin vis kan situationen for EU vendes til at få samarbejdet mere i tråd med dens ønsker og få Schweiz til at rykke sig mere end tidligere forestillet.

I juni 2015 blev denne løsningsmulighed endnu tydeligere regeringens prioritet. Regeringen meddelte, at den havde vedtaget et mandat til dens udenrigsministerium med henblik på at styrke forhandlingsstrukturen i forhold til at finde et mere afbalanceret samlet forhandlingsresultat med EU. Målet er at styrke helheden af forhandlingerne med EU, som samtidig skal være i tråd med nationale interesser. Forhandlingerne skal derfor både gælde for FZA, de institutionelle spørgsmål, udvidelse af samarbejdet og evt. fornyelse af Schweiz' udvidelsesbidrag. Dog blev det afvist, at drøftelserne skulle munde ud i en pakkeløsning, men at det heller ikke kunne afvises (Medienkonferenz 2015b (14:15,23:45,27:10min); Pressemeddelelse 2015). Grundlaget for, at regeringen har kunnet foretage denne handling, har tilsyneladende været EU's indvilligelse i at føre konsultationer. For regeringen meldte ud, at den siden februar 2015 har ført løbende drøftelser med EU. Således har EU's indvilligelse ført til, at EU har rykket sig først til flere drøftelser og nu mere reelle diskussioner ang. flere andre anliggender ud over indvandringsspørgsmålet (Besuchsreigen 2015; EJPD 2015: 26; Gemperlig 2015c; Sommaruga 2015). Regeringen afviser dog (forståeligt nok), at denne løsning vil medføre, at Schweiz måske skal gå på kompromis ang. flere forhold. Den forsvarer i stedet sin ageren med, at de drøftede muligheder vurderes som politisk positive for Schweiz, og at der kan skabes flere løsninger ved at drøfte flere emner (Medienkonferenz 2015b (14:15,34min)). Med henblik på forhandlingerne om de syv og ni aftaler har sådan et løsningsscenarie tidligere vist sig effektiv, og at det i offentligheden kan præsenteres som en afbalanceret og gennemarbejdet løsning. Men tidligere forløb med et asymmetrisk magtforhold har også betydet indrømmelser for Schweiz, så formentlig vil dette også kunne forekomme i den akutte situation.

Selvom en samlet løsning både ville kunne fjerne de begrænsninger, som der er kommet for en fortsættelse af samarbejdet, og vil være i tråd med Schweiz' nuværende strategi om at bevare den

bilaterale tilgang, er denne løsning ikke uden udfordringer. Udover at der både skal findes en løsning eller rettere flere løsninger, som EU og Schweiz begge kan tilslutte sig (herunder også FZA), skal der også findes den nødvendige opbakning hos den schweiziske befolkning – særligt hvis en form for pakkeløsning skal lægges ud til afstemning eller der skal stemmes om IgM igen. Derfor forsøger regeringen muligvis at vinde ”ekstra tid” både i forhold til EU, men også for at overbevise befolkningen om at stemme det ønskede.

6.2 Bliver udfaldet det samme som i 1994?

Selvom der er 20 år mellem episoden med Alpen-Initiative og IgM, og de omhandler forskellige områder, er der flere ligheder mellem dem i forhold til situationsforløbet og begge parter ageren. Forløbet fra 1994 kan derfor måske indikere, hvordan den aktuelle situation vil forløbe.

I omsætningen af Alpen-Initiativets forfatningsbestemmelser på lovniveau, blev dets konkrete omlægningsbestemmelser om at omlægge al godstransport til skinner omfortolket til i stedet at blive et mere fleksibelt, bredt omlægningsmål. Forskellige love og tiltag er siden blevet løbende omsat i Schweiz i forhold til en omlægning til skinner, men selve omlægningsmålet er aldrig blevet opnået inden for omsætningsfristen på 10 år. Selve omfortolkningen er blevet kritiseret for at være foretaget ud fra en atypisk måde, som rent forfatningsretlig er svær at verificere. Men ikke desto mindre lykkedes denne omfortolkning for regeringen, selvom den i princippet afveg fra befolkningens beslutning. Det kan derfor formodes, at interessen i samarbejdet med EU blev vægtede højere end at følge den demokratiske tradition. Beslutningen medførte dog, at Alpen-Initiative i dag står som et eksempel på, hvordan regeringen tilsidesatte folkets vilje, men også at EU krævede ændringer nationalt i Schweiz. Mod at EU accepterede omfortolkningen måtte Schweiz hæve sin nationale grænse for tilladte tunge køretøjer i Alperne fra 28 til 40 tons, noget Schweiz ikke var begejstret for (Alpeninitiative 2014b; Atteslander 2015; Bundesrat 2006: 6848; Gall 2014; Oesch 2014: 13; Strasseschweiz 2006; Vahl & Grolimund 2006: 27,44).

Men spørgsmålet er, om en lign. handling vil være mulig med IgM. Det kunne f.eks. være en omfortolkning med henblik på, at Schweiz på længere sigt skal opnå målet om selvstændig styring af indvandringen i stedet for med det samme. Dette ville dog stadig afhænge af, hvorvidt omfortolkningen vil være i overensstemmelse med EU's bevægelighedsprincip eller ej og om EU vil acceptere den i forhold til FZA. EU's accept vil formentlig kræve schweiziske indrømmelser på andre punkter. Som forrige afsnit nævnte, kan omsætningen komme i konflikt med Schweiz'

folkeretlige forpligtelser. Derfor kan det også tænkes, at en omfortolkning kunne ske i forhold hertil, således at en omsætning bliver umulig i praksis.

Men selvom der er paralleller mellem situationerne, er der også faktorer, som adskiller de to episoder. I begge tilfælde har det drejet sig om forfatningsbestemmelser vedtaget gennem folkeinitiativer, som ville være i strid med EU's grundprincipper. Hvor EU dengang tog en tænkepause, har den nu sat forskellige anliggender i bero indtil flere forhold bliver afklaret. Folkeinitiativet i 1990'erne udgjorde en trussel mod overhovedet at kunne indgå sektorielle aftaler, mens det nuværende kan føre til et ophør af aftalerne. Selvom der er forskel herpå, udgør begge tilfælde en reel trussel for et samarbejde. Og især pga. Schweiz' afhængighed af at finde en løsning indebærer begge situationer et asymmetrisk magtforhold til fordel for EU. Men da relationen har udviklet sig meget, og parterne er blevet knyttet tættere sammen på flere punkter, er behovet for at finde en løsning muligvis større nu. I hvert fald er der tale om to situationer, hvor EU bedre kan sætte krav. Således handler begge tilfælde om, at Schweiz må vurdere, hvad der er den bedste løsning – både i forhold til EU og befolkningen. Noget af det, som adskiller de to situationer, er forskellene i ordlyden i folkeinitiativerne, den politiske situation og EU's goodwill. Forskellen i ordlyden kan være afgørende. Hvor Alpen-initiativet nævner sit mål (omlægning til skinner), men ikke midlet herfor, nævner IgM ikke noget kvantitativt mål, men i stedet hvilke instrumenter som skal anvendes (f.eks. kvoter). Dette forhold i Alpen-initiativet gjorde netop en kreativ fortolkning mulig, da slutmålet kunne tolkes anderledes. Vælges der ang. omsætningen af IgM i stedet at fokusere på et endeligt mål frem for tiltagene til at nå målet, kan EU måske gå med til sådan en løsning. I givet fald vil fokus da være på, at der en gang skal komme en selvstændig styring af indvandringen, men ikke konkret hvornår eller hvordan. Det er dog tvivlsomt, om både SVP og EU vil acceptere dette (Gemperli 2014). Den politiske situation i Schweiz har derfor også betydning for en løsning. De partier, som dengang var for Alpen-Initiative, havde politisk ikke så dominant en position, som f.eks. SVP har i dag (Gemperli 2014). Derfor vil SVP måske have "lettere" ved at hindre en omfortolkning end partierne havde dengang. Hertil er der også forskel i regeringens tidspres. Begge folkeinitiativer indebærer en omsætningsfrist – hhv. 10 år og tre år. I begge situationer oplevede Schweiz øjeblikkeligt et pres i forhold til EU, men den nationale politiske tidshorisont er muligvis mere intensiv i den nuværende situation og gør, at emnet i højere grad sættes på dagsorden – også offentligt. Endeligt kan EU's goodwill eller villighed i forhold til Schweiz' situation og muligheden for at finde en "kreativ" løsning også være mindre nu end i

1990'erne. Både fordi EU internt har udviklet sig, men også fordi situationen er blevet en anden i forhold til Schweiz – f.eks. vedvarende problemer i samarbejdet og fra folkeafstemninger, ændring af medlemsstrategien og at Schweiz har gennemført nationale tiltag i strid med aftaler. Schweiz er ofte gået til EU's grænse og måske er grænsen nået. Derfor vil forløbet frem til 2017 formentlig indikere, om forholdene er der til at foretage en udlægning af IgM lig den for Alpen-Initiative.

6.3 EØS eller EU-medlemskab er ikke vejen frem

Drøftelserne ang. en løsning har stort ikke berørt en schweizisk tilslutning til EØS eller EU-medlemskab. Tilsyneladende ser hverken regeringen, partierne eller erhvervslivet i Schweiz dette som en reel løsning. Men heller ikke EU har indikeret det. Dette hænger muligvis sammen med, at Schweiz stadig fastholder sin strategi om en fortsættelse af det nuværende samarbejde, og at EU i en vis grad har accepteret dette. Omvendt skyldes det også i høj grad holdningen i den schweiziske befolkning. Hvis regeringen skulle foreslå en tilslutning til EØS eller EU, ville der næppe være den nødvendige opbakning fra befolkningen. Udover at Schweiz er mest interesseret i økonomisk integration, som den stiafhængige udvikling belyste, spiller også den politiske kultur for neutralitet, føderalisme og direkte demokrati samt den nationale selvopfattelse en afgørende rolle. Især neutraliteten og ønsket om at bevare institutionel uafhængighed er hovedargumenterne i Schweiz for ikke at blive EU-medlem. Og det er på trods af, at EU har medlemmer, som er neutrale – f.eks. Østrig, Finland, Irland og Sverige – og det i princippet ikke objektivt set burde være en hindring. Men da neutraliteten er bevaret med den nuværende samarbejdsløsning, er der stor opbakning for at fortsætte med den. Hertil er der en tendens til, at EU bliver set som en slags ”fjende” i Schweiz og ofte forbindes med negative forestillinger. Grundlæggende hersker der en ”frygt” for at miste suverænitet til EU. Selvom et medlemskab ville give Schweiz medbestemmelse i EU, ville en afgivelse af suverænitet til EU næppe få opbakning fra befolkningen. Også fordi flere i Schweiz er af den holdning, at Schweiz har særlige behov pga. sin føderale struktur og demokratiform, hvorfor der skal tages højde for det i et samarbejde med EU. Og omvendt er der også forskellige holdninger ang. hvorvidt, at Schweiz har brug for EU eller ej (Bundesrat 2006: 6884f,6941; Christoffersen 2015; Economiesuisse 2012; Fellmann 2013; Gujer 2015; Kellenberger 2014; Linder 2013: 200; Najy 2015; Schwok & Bloetzer 2005: 203f; Tovias 2006: 213; Vahl & Grolimund 2006: 10,18f,109). Ovenstående indikerer, at EU's og Schweiz' indbyrdes opfattelse af deres relation ikke nødvendigvis stemmer overens med hverken hinandens eller de faktuelle forhold. Det kan derfor også forklare de konstante gnidninger, der opstår mellem dem.

På nuværende tidspunkt bliver Schweiz' medlemsansøgning betragtet af begge parter som genstandsløs (EDA 2014b: 22). I forhold til EØS blev der efter Schweiz' afvisning indskrevet en artikel i EØS-aftalen, som eksplicit gav og stadig giver Schweiz mulighed for at tiltræde (jf. art. 128 EØS) (Bundesrat 1999b: 306; Hauser 2001: 17). Selvom EØS eller et EU-medlemskab ikke er en del af agendaen nu, kan det ikke afvises, at holdningen og strategien vil ændre sig. Særligt hvis der sker større mærkbare konsekvenser frem til 2017, hvis guillotine-klausulen aktiveres eller hvis Schweiz kommer til at opleve større økonomiske udfordringer og politisk isolation, som selv befolkningen vil mærke i det daglige. Således skal der formentlig ske noget mere omsiggribende end den aktuelle situation, som vil få den grundlæggende holdning i Schweiz til at ændre sig og ændre presset eller nødvendigheden for et medlemskab (Najy 2015).

6.4 Den kommende periode frem til 2017

Som situationen er nu (september 2015), vil det næste skridt i processen komme i efteråret 2015. Schweiz' regering får formentlig i oktober resultaterne af høringen af omsætningsforslaget, som blev afsluttet i maj 2015. Hermed kan den vurdere besvarelsenerne og fastlægge grundlaget i det endelige lovforslag til parlamentet. Ifølge regeringen er det nødvendigt, at den bliver enig om evt. ændringer af det nuværende forslag i efteråret, hvis et revideret lovforslag skal foreligge i starten af 2016, hvilket er nødvendigt i forhold til fristen. De første resultater af drøftelserne med EU ang. at samle flere anliggender skal også præsenteres til efteråret (Gemperli 2015b; Kellenberger 2014; Medienkonferenz 2015c (30:40min)). Hertil er der den 18. oktober 2015 valg i Schweiz til Nationalrat i parlamentet (Bundeskanzlei 2015). Selvom der vil komme en ny sammensætning af regeringen, vil det næppe påvirke omsætningen af IgM, da regeringsmedlemmerne er ligestillet. Omvendt kan ændringer af mandatfordelingen i kammeret måske påvirke omsætningsprocessen – herunder især SVP's antal af mandater. Alt efter hvordan det endelige lovforslag vil se ud eller forhandlingerne med EU forløber, kan antallet af mandater i kammeret og sammensætning af fraktioner komme til at spille en rolle for det videre forløb. Parlamentets opbakning til en omsætning og nye aftaler med EU kan være udslagsgivende i sidste ende.

Perioden frem til 2017 vil formentlig fortsat været præget af de negative effekter fra ophævelsen af schweizerfrancens mindstekurs til euroen, hvilket også kan påvirke den politiske stemning. Endeligt kan folkeinitiativet RASA også komme til at påvirke det videre forløb. I øjeblikket mangler der ca. 20.000 underskrifter for at sikre, at der er 100.000 gyldige underskrifter (Rasa 2015a). Lykkes dette, vil schweizerne formentlig igen skulle stemme om indvandringen. Det vil i givet fald skabe flere

uklarheder omkring hele situationen, da forløbet vil finde sted parallelt med de løsninger, som regeringen arbejder på. Det kan påvirke regeringens diskussioner med EU og sende blandende signaler til EU omkring Schweiz' ståsted.

Således rummer den kommende periode flere forhold i Schweiz, som kan påvirke situationen. Hertil kan der også ske ting i EU eller Europa, som kan spille ind – f.eks. flygtningekrisen, frihandelsaftalen med USA og Storbritanniens afstemning om sit EU-medlemskab.

7. Konklusion

Afhandlingen har vist, at det eksisterende forhold mellem EU og Schweiz i takt med udvidelsen af samarbejdet og aftalegrundlaget har udviklet sig til en særlig samarbejdsform med en yderst kompleks institutionel karakter. Denne udvikling har medført, at samarbejdet er sporet ind på en bilateral sektoriel sti, som vil være svær at afvige fra, og at en reel afvigelse vil indebære store omkostninger for begge parter. Parterne er hertil blevet knyttet tæt sammen ud fra europæiseringsprocessen, som har fundet sted i Schweiz. Selvom den aktuelle situation er præget af et asymmetrisk magtforhold til fordel for EU, betyder det ikke, at begge parter ikke er interesseret i en fortsættelse af samarbejdet. Hvis en omsætning af IgM medfører en aktivering af guillotine-klausulen, vil Schweiz komme til at stå over for store nationale udfordringer – især økonomisk. Men også EU vil blive påvirket, selvom det i form af sin størrelse kun vil være i mindre grad. Selvom den aktuelle problemstilling drejer sig om FZA og princippet om fri bevægelighed for personer, betyder den komplekse og tætte relation mellem EU og Schweiz, at problemstillingen også er tæt knyttet til ikke kun aftalerne omfattet af guillotine-klausulen, men også de resterende indgåede aftaler. Derfor kan situationen i yderste konsekvens medføre, at ikke blot nogle aftaler bringes til ophør, men at hele fundamentet for det nuværende samarbejde forsvinder. Så selvom EU holder fast i sin position om ikke at genforhandle FZA, er EU langt fra interesseret i en aktivering af guillotine-klausulen og dermed et ophør af samarbejdet. Et sammenbrud i samarbejdet vil også være et alvorligt slag i forhold til EU's vision om et integreret Europa.

Alle tidligere episoder i udviklingen af samarbejdet, som jævnligt har indebåret problematiserende elementer i forhold til en fortsættelse af det, er karakteriseret ved, at parterne i sidste ende har fundet en løsning, der har tilladt samarbejdet at fortsætte. I tråd med det er der stor sandsynlighed for, at samarbejdet også vil fortsætte denne gang på trods af den aktuelle problematik. Da de tidligere forløb – især Alpen-Initiative – har betydet, at Schweiz har måttet udvande eller omfortolke nationale bestemmelser for at finde en løsning, vil dette formentlig også blive tilfældet med IgM. Hertil vil det højst sandsynlig også være nødvendigt for Schweiz at rykke sig på andre punkter for at få EU til at acceptere omfortolkningen. Således vil en endelig løsning på den nuværende problemstilling formentlig munde ud i en fælles løsning indebærende at både konflikten ang. FZA bliver løst, men også at parterne bliver enige om en institutionel aftale, som vil gøre samarbejdet mere homogent. Hertil vil der nok også blive indgået samarbejde på nye områder, som begge parter længe gerne har villet (f.eks. elektricitetsområdet), hvormed samarbejdet kan udvides

til at være mere i overensstemmelse med EU's interne udvikling. Sådant en løsning vil afspejle det nuværende asymmetriske magtforhold mellem EU og Schweiz, afhængigheden af en fortsættelse af samarbejdet pga. det tætte forhold og at samarbejdet har forankret sig i den bilaterale sti, som er svær at afvige fra.

Forløbet frem til 2017, hvor fristen for omsætningen af IgM udløber, indebærer i princippet faktorer eller faldgruber, som kan påvirke den aktuelle situation i en retning, hvor en fortsættelse af samarbejdet ikke længere er mulig. Men da samarbejdet befinder sig så langt nede ad den bilaterale sti, skal der en markant (udefrakommende) hændelse til for at samarbejdet vil afvige herfra. Den schweiziske befolknings opbakning omkring en fortsættelse af samarbejde kan potentielt være sådan en faktor. Men det afhænger af det kommende forløb og om hvorvidt et eller flere elementer af løsningen bliver lagt ud til folkeafstemning. Men som udgangspunkt tyder alt på, at samarbejdet vil følge den hidtidige udvikling, hvorfor det vil fortsætte ud ad den bilaterale sektorielle sti, men med jævnlige tilpasninger som kontinuerligt vil sikre dens fortsættelse.

8. Litteraturliste

8.1 Bøger og artikler

- [BFM] Bundesamt für Migration (BFM) (2014) *Umsetzung von Art. 121a BV Synthesebericht der Expertengruppe – 13. Juni 2014*. Udarbejdet sammen med Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Bern: Staatssekretariat für Migration.
- [BJ] Bundesamt für Justiz (BJ) & Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (2014) *Angenommene Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung": Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung. An die Mitglieder der Arbeitsgruppe "Auswirkungen der Masseneinwanderungsinitiative auf die völkerrechtlichen Verträge der Schweiz"*. Analyse af 121a BV, fra den 8. april 2014. Bern: Bundesamt für Justiz (BJ).
- Brouard, Sylvain, Olivier Costa & Thomas König (2012) *The Europeanization of Domestic Legislatures – The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. New York: Springer.
- Bundeskanzlei (2013) *Volksabstimmung vom 9. Februar 2014. Erläuterungen des Bundesrates*. Bern: Schweizerische Bundeskanzlei,
- Bundesrat (1992) *Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft*. Rapport fra den schweiziske regering ang. schweiziske EF-medlemskab, 18. maj 1992. Bundesblatt, nr. 27, bind III, 1992, s.1185-1381. Bern: Bundeskanzlei.
- Bundesrat (1993) *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993*. Rapport om schweizisk udenrigspolitik i 1990'erne, 29. november 1993. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (1999a) *Botschaft zur Volksinitiative "Ja zu Europa" vom 27. Januar 1999*. Budskab fra den schweiziske regering ang. afvisning af folkeinitiativet "Ja zu Europa", 27. januar 1999. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (1999b) *Schweiz – Europäische Union: Integrationsbereich 1999 vom 3. Februar 1999*. Integrationsrapport fra den schweiziske regering, 3. februar 1999. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (1999c) *Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999*. Budskab fra den schweiziske regering ang. at godkende de syv sektorielle aftaler, 23. juni 1999. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (2004) *Botschaft: zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»)*. Budskab fra den schweiziske regering ang. at godkende

aftalerne i den såkaldte Bilateral II, 1. oktober 2004. Bern: EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA).

- Bundesrat (2006) *Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006*. Rapport fra den schweiziske regering ang. Europa, 28. juni 2006. Bern: EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA).
- Bundesrat (2010) *Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] "Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte") vom 17. September 2010*. Rapport fra den schweiziske regering ang. udvikling af schweizisk Europapolitik, 17. september 2010. Bern: EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA).
- Bundesrat (2012) *Botschaft zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung"*. Budskab fra den schweiziske regering ang. at afvise folkeinitiativet "Gegen Masseneinwanderung", 7. december 2012. Bern: EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA).
- Burton, Richard M. & Børge Obel (2011) *Computational Modeling for What-Is, What-Might-Be, and What-Should-Be Studies—And Triangulation*. Organization Science, vol. 22, nr. 5, s. 1195-1202, september-oktober 2011. Catonsville: Informs.
- Can, Ensar, Nathalie Ramel & George Sheldon (2013) *Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz*. Studie udført af Universität Basel, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), efter ønske af det schweiziske arbejdsgiverforbund. Basel: Universität Basel.
- Carrera, Sergio, Elspeth Guild & Katharina Eisele (2015) *No Move without Free Movement: The EU-Swiss controversy over quotas for free movement of persons*. Centre for European Policy Studies, nr. 331, april 2015. Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- Cottier, Thomas (2014) *Ein Europa-Artikel für die Bundesverfassung*. Das Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht. Bern: Universität Bern.
- [Council] Council of the European Union (2010) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*. 3060. møde i Rådet for Almindelige Anliggender, Bruxelles den 14. december 2010. Bruxelles: EU Newsroom.
- [Council] Council of the European Union (2012) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*. 3213. møde i Rådet for Transport, Telekommunikation og Energi, Bruxelles den 20. december 2012. Bruxelles: EU Newsroom.

- [DV] Direktion für Völkerrecht (DV) & Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) (2014) *Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz*. Rapport fra den 26. maj 2014. Bern: Staatssekretariat für Migration.
- Economiesuisse (2010) *schweiz-eu: bilateralismus im gegenseitigen interesse*. Udgivet af economiesuisse. Bern: Stämpfli Publikationen AG.
- Economiesuisse (2012) *40th anniversary of the free trade agreement between Switzerland and the EU*. Udgivet af economiesuisse og businessseurope. Zürich: Druckerei Albisrieden AG (DAZ).
- [EDA] Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2014a) *Die Bilateralen Abkommen Schweiz – Europäische Union. Ausgabe 2014*. Schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), og direktionen Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA), udgave 2014. Bern: Bundespublikationen.
- [EDA] Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2014b) *Die Schweiz und die Europäische Union*. Schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), og direktionen Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA). Bern: Bundespublikationen.
- [EFTA] EFTA Commemorative publication (2009) *15th anniversary EEA Agreement – European Economic Area 1994-2009*. EFTA Commemorative publication. Bruxelles: Drifosett.
- Ehs, Tamara (2007) *An Unwritten History: The Europeanisation of Switzerland*. Artikel til præsentation ved the EUSA 10th Biennial Conference, Montreal Canada, 17.-19. maj 2007. Wien: Universität Wien.
- [EJPD] Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) & Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (2014) *Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) Umsetzungskonzept – 20. Juni 2014*: Konzept for omsætning af artikel 121a i den schweiziske forfatning. Bern: Staatssekretariat für Migration.
- [EJPD] Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) & Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (2015) *Erläuternder Bericht, Entwurf zur Änderung*

des Ausländergesetzes, Umsetzung von Artikel 121a BV. Uddybende rapport ang. forslaget til omsættelse af artikel 121a i den schweiziske forfatning, fra februar 2015. Bern: Staatssekretariat für Migration.

- [EP] Europa-Parlamentet (2000) *Henstilling vedrørende forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af aftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om (7260/2000 - KOM(1999) 229 - C5-0204/2000).* Mødedokument, A5-0118/2000, 19. april 2000. Luxembourg: Europa-Parlamentet.
- Epiney, Astrid & Emilie Praz (2014) *Zur rechtlichen Tragweite der Art. 121 a, Art. 197 Ziff. 11 BV – ausgewählte Aspekte. La portée juridique des articles 121a et 197 ch. 11 Cst. – aspects choisis.* Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Freiburg. Fribourg: Institut de droit européen / Institut für Europarecht.
- Eriksen, Erik O. & John Erik Fossum (2015) *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony.* Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Erny, Matthias (2014) *Externe Demokratieförderung durch die EU – Eine theoretische Modellbindung.* SML Working Paper Nr. 3, januar 2014. Winterthur: Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law.
- [FEO] Folketingets EU-Oplysning (2014) *Lissabontraktaten. Sammenskrevet med det gældende traktatgrundlag.* København: Folketingets EU-Oplysning.
- Fischer, Alex, Sarah Nicolet & Pascal Sciarini (2002) *Europeanisation of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy.* West European Politics, vol. 25, nr. 4, oktober 2002, s. 143-170. London: Frank Cass.
- [GAC] Rådet for Almindelige Anliggender (2014) *Beratungsergebnisse.* Konklusioner fra Rådet for Almindelige Anliggender i EU angående en homogen udvidelse af det indre marked og angående EU's forhold til vesteuropæiske ikke-EU-medlemslande, den 16. december 2014. Rådet: Bruxelles.
- [gfs] Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (2014) *Starke Mobilisierung wegen Zuwanderungsinitiative. Ja-Lager legt zu, Nein-Seite nimmt ab, Vorest kaum Kampagneeffekte beo FABI-Vorlage und "Abtreibungsinitiative".* Medierapport med meningsmåling ang. folkeafstemningerne den 9. februar 2014 gennemført af forskningsinstituttet gfs. Bern: gfs.bern.

- Goetschel, Laurent (1998) *Small States inside and outside the European Union. Interest and Policies*. Redigeret af Laurent Goetschel. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- [GS-FDFA] Federal Department of Foreign Affairs, General Secretariat (2010) *Switzerland in its diversity. Nature, Population, Political System, Economy, Culture*. Udgave 2009/2010. Bern: Hallwag Kümmerly+Frey.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies Association, 1996, , XLIV (44), s. 936-957. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hauser, Heinz & Alexander Roitinger (2001) *EWR oder Bilateralismus? Zwei Integrationsoptionen der Schweiz im Vergleich*. Prof. Dr. Heinz Hauser og Lic.Oec. Alexander Roitinger, maj 2001. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Hermann, Michael (2014) *Politgeografische Studie zur Masseneinwanderungsinitiative*. Udarbejdet med Mario Nowak og Garret Binding, Forschungsstelle sotomo am Geographischen Institut UZH. Zürich: Sotomo.
- Hürlimann, Jacques (1993) *Negative Auswirkungen des Neins zum EWR im weiteren Bereich der Sicherheitspolitik*. Bulletin 1993 vedr. schweizisk sikkerhedspolitik redigeret af Kurt R. Spillmann. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich. Zürich: Center for Security Studies (CSS).
- Jenni, Sabine (2013) *Direkte und indirekte Europäisierung der schweizerischen Bundesgesetzgebung*. LeGes, nr. 2, 2013, s. 489-504. Bern: Bundeskanzlei.
- Johnson, Gerry, Kevan Scholes & Richard Whittington (2006) *Exploring Corporate Strategy. Text and Cases. Enhanced Media Edition*. 7. udgave. Essex: Financial Times Prentice Hall.
- [JPC] EEA Joint Parliamentary Committee (2013) *Report on The future of the EEA and the EU's relations with the small-sized countries and Switzerland*. Rapport fra the European Economic Area Joint Parliamentary Committee, 30. maj 2013. Bruxelles: EEA Joint Parliamentary Committee / Europa-Parlamentet.
- Kaddous, Christine (2013) *Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Initiative «gegen Masseneinwanderung» und der ECOPOP- Initiative "Stopp der Überbevölkerung – ja zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen" mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (FZA), die Anwendung der «Guillotine»-Klausel und einer allfälligen Neuverhandlung des FZA*. Geneve: Universität Genf.

- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen & Marlene Wind (2012) *Europa i forandring – En grundbog om EU's politiske og retlige system*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014) *The Foreign Policy of the European Union*. 2 udgave. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Klausen, Søren Harnow (2005) *Hvad er videnskabsteori?* København: Akademisk forlag.
- Kux, Stephan & Ulf Sverdrup (2000) *Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU*. *European Integration*, 2000, vol. 22, s. 237-270. Amsterdam: Overseas Publishers Association (OPA).
- Lavenex, Sandra (2009) *Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework*. *Swiss Political Science Review*, 2009, vol. 15, nr. 4, s. 547-575. Luzern Swiss Political Science Association.
- Lewis-Beck, Michael S., Alan Bryman & Tim Futing Liao (2004) *Encyclopedia of Social Science Research Methods – Triangulation*. S. 1143-1144. Californien: SAGE Publications, Inc.
- Linder, Wolf (2013) *Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without institutionalisation*. *Contemporary Politics*, vol. 19, nr. 2, 2013, s.190-202. Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Madej, Jadwiga (2014) *Kulturelle Schlüsselbegriffe der Schweiz im öffentlichen Diskurs. Eine kultursemantische Untersuchung*. *Studien zur Text- und Diskursforschung*, bind 6. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Maresceau, Marc (2011) *EU-Switzerland: Quo Vadis?* *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2011, vol. 39, s. 727-755. Athens: University of Georgia.
- Mellahi, Kamel, J. George Frynas & Paul Finlay (2005) *Global strategic management*. Oxford: Oxford University Press.
- Möckli, Daniel (2008) *Switzerland and the EU: The Prospects of Bilateralism*. *CSS Analyses in Security Policy*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, vol. 3, nr. 37, juli 2008 s. 1-3, oversat fra tysk til engelsk af Christopher Findlay. Zürich: CSS Analyses.
- Oesch, Matthias (2011) *Die Europäisierung des schweizerischen Rechts*. nccr trade regulation, swiss national centre of competence in research, working paper nr. 2011/05, oktober 2011/70. Bern: Schweizerischer Nationalfonds (FNSNF).

- Oesch, Matthias (2014) *Ein Europa-Artikel für die schweizerische Bundesverfassung*. Rechtswissenschaftliches Institut, Universität Zürich. Zürich: Universität Zürich.
- Patton, Michael Quinn (2015) *Qualitative Research & Evaluation Methods. Integrating Theory and Practice*. 4. udgave (). Californien: SAGE Publications, Inc.
- Petersen, Trine (2015) *EU and Switzerland: A Case of Negative Conditionality?* Eksamensopgave fra valgfagskurset "The European Union as an International Actor" fra efteråret/vinter 2014/2015. Frederiksberg: CBS.
- Pierson, Paul (1996) *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*. Comparative Political Studies, vol. 29, nr. 2, april 1996, s. 123-163. Californien: SAGE Publications, Inc.
- Pierson, Paul (2000) *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Science Review, vol. 94, nr. 2, juni 2000, s. 251-267. USA: Cambridge University Press på vegne af American Political Science Association.
- Reinhard, Janine (2010) *EU Democracy Promotion Through Conditionality in its Neighbourhood: The Temptation of Membership Perspective or Flexible Integration?* Caucasian Review of International Affairs (CRIA), vol. 4, nr. 3, sommer 2010. Frankfurt am Main: CRIA.
- Reiterer, Michael (2011) *Die Beziehungen zwischen der EU und der schweiz „dynamisieren“ oder die „Grenzen des Bilateralismus“*. Baslerschriften zur europäischen Integration, nr. 95, s. 26-39. Basel: Europainstitut der Universität Basel.
- Sciarini, Pascal, Alex Fischer & Sarah Nicolet (2004) *How Europe hits home: evidence from the Swiss case*. Journal of European Public Policy, vol 11, nr. 3, juni 2004, s. 353–378. Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Sciarini, Pascal, Cédric Dupont & Omar Serrano (2010) *Which future for Switzerland's bilateral strategy towards the European Union? A qualitative comparative analysis of agenda-setting*. Department of political science, University of Geneva, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva. Geneve: University of Geneva.
- Selbervik, Hilde (1999) *Aid and conditionality. The role of the bilateral donor: A case study of Norwegian-Tanzanian aid relationship*. A Report submitted to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs by Chr. Michelsen Institute. Norgwegian: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

- Schimmelfennig, Frank & Hanno Scholtz (2010) *Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective*. Europe-Asia Studies, vol. 62, nr. 3, maj 2010, s. 443-460. Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Schimmelfennig, Frank & Ulrich Sedelmeier (2004) *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*. Journal of European Public Policy, vol. 11, nr. 4 august 2004, s. 661-679. Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Schimmelfennig, Frank & Ulrich Sedelmeier (2005) *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical approaches*. Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Schmid-Drüner, Marion (2014) *Briefing. The State of EU-Switzerland Relations in the EMPL Areas of Responsibility*. Briefing fra Europa-Parlamentet, Employment and Social Affairs, PE 536.31v02-00, december 2014. Bruxelles: Europæiske Union.
- Schwok, René & Stephan Bloetzer (2005) *Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen*. Integration, 2005, vol. 3, s. 201-216. Geneve: Université de Genève.
- [SECO] Staatssekretariat für Wirtschaft (2015a) *11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt*. Rapport fra det schweiziske statssekretariat for erhverv/økonomi, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), i samarbejde med statssekretariatet for migration, Staatssekretariat für Migration (SEM), med departementet for statistik, Bundesamt für Statistik (BFS), og departementet for socialforsikring, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), fra den 23. juni 2015. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- [SECO] Staatssekretariat für Wirtschaft (2015b) *Konjunkturtendenzen Sommer 2015 (Daten bis Mitte Juni 2015)*. Rapport fra det schweiziske statssekretariat for erhverv/økonomi, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Selbervik, Hilde (1999) *Aid and conditionality. The role of the bilateral donor: A case study of Norwegian-Tanzanian aid relationship*. En rapport til det norske udenrigsministerium fra Chr. Michelsen Institute, juli 1999. Norge: Det norske udenrigsministerium.
- Smith, Karen Elizabeth (1997) *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How effective?* Indlæg til ECSA International Conferences 29. maj til 1. juni 1997. Italien: European University Institute.
- Stokke, Olav (1995) *Aid and Conditionality*. London: Frank Cass.

- Stubb, Alexander C. (2002) *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice, and Beyond*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tovias, Alfred (2006) *Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union. What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries*. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, vol. 41, nr. 2, s. 203-222. Californien: SAGE Publications, Inc.
- Ugur, Mehmet (2013) *Europeanization, EU Conditionality, and Governance Quality: Empirical Evidence on Central and Eastern European Countries*. International Studies Quarterly, vol. 57, nr. 1, s. 41-51. Tucson: International Studies Association.
- Vahl, Marius & Nina Grolimund (2006) *Integration Without Membership: Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*. Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- [WBF] Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (2015) *Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik. Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie. Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3907 Leutenegger Oberholzer vom 27. November 2013*. Rapport fra det schweiziske ministerium for økonomi, uddannelse og forskning, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), fra den 21. januar 2015. Bern: Bundesrat.
- Yin, Robert K. (2009) *Case Study Research. Design and Methods*. 4. udgave. Applied social research methods series, volume 5. Californien: SAGE Publications, Inc.
- Zuokui, Liu (2009) *Comments and Analysis on EU's Conditionality during Its Enlargement – Case Studies from EU's Policies in the Balkans*. Working Paper Series on European Studies, vol. 3, nr. 3. Beijing: Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences.

8.2 Internet

- Aargauer Zeitung (2014) *Einwanderungsinitiative droht das gleiche Schicksal wie der Alpeninitiative*. Artikel fra den schweiziske avis Aargauer Zeitung. Indhentet den 31. maj 2015.
<http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/einwanderungsinitiative-droht-das-gleiche-schicksal-wie-der-alpeninitiative-127668257>

- Abstimmung (2015) *Parteien schockieren SVP mit Idee von neuer Zuwanderungs-Abstimmung*. Artikel fra den schweiziske avis Basellandschaftliche Zeitung, fra den 25. maj 2015. Indhentet den 24. august 2015.
<http://www.basellandschaftlichezeitung.ch/schweiz/parteien-schockieren-svp-mit-idee-von-neuer-zuwanderungs-abstimmung-129173298>
- Alpeninitiative (2014a) *Alpenschutzartikel*. Den officielle hjemmeside for Alpen-Initiativet. Indhentet den 31. maj 2015.
<http://www.alpeninitiative.ch/alpeninitiative/themen/alpenschutzartikel.html>
- Alpeninitaitive (2014b) *Die EU ist nicht prinzipiell gegen Kompromisse*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, 13. juni 2014. Indhentet den 31. maj 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/die-alpeninitiative-als-vorlage-fuer-die-svp-initiative-1.18320596>
- Alpeninitiative (2015) *Eidgenössische Volksinitiative 'zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr'*. Officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 31. maj 2015.
<https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis204t.html>
- Alpentransitbörse (2008) *Echo 95 – "Alpentransitbörse - geniale Idee"*. Schweizisk hjemmeside for Alpentransitbörse under Alpeninitiative.ch, 18. februar 2008. Indhentet den 4. juli 2015.
http://www.alpeninitiative.ch/alpentransit/medien/zeitschrift_echo/echo_95_alpentransitboerse_geniale_idee-.html
- Ambühl, Michael & Sibylle Zürcher (2014) *Personenfreizügigkeit und Verfassung – Eine Schutzklausel in der Zuwanderung*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 22. december 2014. Indhentet den 18. august 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/eine-schutzklausel-bei-der-zuwanderung-1.18449126>
- Arbeitsmarkt (2015) *Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Juli 2015*. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for økonomi, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Indhentet den 1. september 2015.
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=58249>
- Ashton (2014) *Brev til H.E. Didier Burkhalter angående schweizisk begæring om genforhandling af aftale*. Officielt brev fra Catherine Ashton, den daværende højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik i EU, fra den 24. juli 2014. Indhentet den 11. juni 2015.

<https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetzung/20140725-schreiben-ashton.pdf>

- Ausländer (2015) *Ausländerstatistik 2014*. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for migration, Staatssekretariat für Migration (SEM). Indhentet den 3. september 2015.

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/2015-04-23.html>

- Balzaretti (2013) *"Die EU wird kaum so tun, als sei nichts geschehen"*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung via den officielle hjemmeside fra det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), interview med den schweiziske EU-ambassadør Roberto Balzaretti. Indhentet den 3. juni 2015.

<https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-eu-brussels/de/documents/2013-12-22-NZZ%20am%20Sonntag-Balzaretti.pdf>

- Balzaretti (2014) *"Die EU hat auch ohne Ecopop genügend Sorgen"*. Artikel fra den schweiziske avis BZ Berner Zeitung, den 2. december 2014, interview med den schweiziske EU-ambassadør Roberto Balzaretti. Indhentet den 12. juni 2015.

<http://www.bernerzeitung.newsnet.ch/schweiz/standard/Die-EU-hat-auch-ohne-Ecopop-genuegend-Sorgen/story/19993378>

- Bedeutung (2014) *Bedeutung für die Schweiz*. Hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), og den schweiziske direktion for europæiske anliggende, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA). Indhentet den 5. august 2015.

<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/eu/bedeutung-fuer-schweiz.html>

- Begehren (2014) *Die Schweiz reicht das angekündigte Revisionsbegehren zum FZA ein*. Udmeldt nyhed fra den officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 11. juni 2015.

<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53710>

- Besuchsreigen (2015) *Bilateraler Besuchsreigen – Drei Schweizer Emissäre suchen Auswege*. Hjemmeside for den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung. Artikel fra den 29.01.2015. Indhentet den 3. marts 2015.

<http://www.nzz.ch/schweiz/drei-schweizer-emissaere-suchen-auswege-1.18471185>

- Bevölkerung (2015) *Medienmitteilungen - Provisorische Ergebnisse zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2012 Bevölkerungswachstum setzt sich fort.* Hjemmeside for den statslige statistik i Schweiz, Bundesamt für Statistik. Indhentet den 7. juli 2015.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/press.html?pressID=8695>
- BIP (2015) *Bruttoinlandprodukt – Daten, Indikatoren. BIP pro Einwohner.* Den officielle hjemmeside for Schweiz' statistik, Bundesamt für Statistik. Indhentet den 5. september 2015.
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_einw.html
- Brev (2012) *Brief der Schweiz an die EU vom 15.06.2012 (inoffizielle Übersetzung).* Hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Schweizerische Eidgenossenschaft, Direktion für europäische Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 28. februar 2015.
https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/eu/Brief-Barroso-20120615-Inoffizielle-Uebersetzung_de.pdf
- Bundeskanzlei (2015) *Wahlanleitung für die Nationalratswahlen vom 18. Oktober 2015.* Fra den officielle brochure for parlamentsvalget. Indhentet den 31. august 2015.
http://www.media.bk.admin.ch/epaper/wahlen2015_de/index.html#/0
- Bundesrat (2007) *GAAC 53.55.* Den tidligere officielle hjemmesiden for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei, med dokumenter fra 1987-2006 – rapport fra den schweiziske regering, 1988. Indhentet den 8. juli 2015.
<http://www.vpb.admin.ch/ital/doc/53/53.55.html>
- Bundesrat (2015) *Bundesrat.* Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 1. september 2015.
<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik/uebersicht/bundesrat.html>
- Bundesverfassung (2015) *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft - vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014).* Den schweiziske forfatning fra den schweiziske regeringens hjemmeside, Der Bundesrat, Das Portal der schweizer Regierung. Indhentet den 20. august 2015.
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/>
- Burkhalter (2014) *Interview mit Bundesrat Didier Burkhalter – "Wir können problemlos auch in Etappen vorgehen".* Interview med den daværende schweiziske forbundspræsident Didier

Burkhalter, fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, 13. december 2014. Indhentet den 13. juni 2015.

<http://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/wir-koennen-problemlos-auch-in-etappen-vorgehen-1.18444402>

- Børsen (2015) *Schweiz dropper kunstigt valutaloft - francen eksploderer*. Artikel fra den danske avis Børsen, fra den 15. januar 2015. Indhentet den 3. september 2015.
http://investor.borsen.dk/artikel/1/297632/schweiz_dropper_kunstigt_valutaloft_-_francen_eksploderer.html
- Demokratie (2015) *Direkte Demokratie*. Hjemmeside ang. information om Schweiz, Die Schweiz entdeckten, under det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten. Indhentet den 18. september 2015.
<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik/uebersicht/direkte-demokratie.html>
- Economiesuisse (2012) *20 Jahre EWR-Nein: Bilaterale als Erfolgsgeschichte vom Volk bestätigt*. Pressemeldelse fra den schweiziske paraplyorganisation economiesuisse, fra den 20. november 2012. Indhentet den 29. august 2015.
http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/MM_EWRNein_20121130.pdf
- Economiesuisse (2014) *Wie die Schweiz von den Bilateralen profitiert*. Hjemmeside for den schweiziske paraplyorganisation economiesuisse. Indhentet den 11. august 2015.
http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/faktenblatt_Bilaterale_20140725.pdf
- EDA 1992-1993 (2014) *Schweizerische Europapolitik. 1992-1993*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 30. maj 2015.
<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/chronologie/1992-1993.html>
- EDA 1994-1996 (2014) *Schweizerische Europapolitik. 1994-1996*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 30. maj 2015.
<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/chronologie/1994-1996.html>

- EDA 2014 (2015) *Schweizerische Europapolitik. 2014*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 10. juni 2015.
<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/chronologie/2014.html>
- EEAS (2010) *Faltprospekt – die EU und die Schweiz*. Brochure fra EU's delegation i Schweiz, den 6. januar 2010. Indhentet den 11. august 2015.
http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/documents/switzerland_eu/calling_card/2010-01_faltprospekt_eu_de.pdf
- [EP] Europa-Parlament (2011) *Interparlamentarisk udvalgs møde. Europa-Parlament – de nationale parlamenter. Menneskerettighedskonditionalitet i udviklingspolitikken*. Bruxelles, 11. oktober 2011, Europa-Parlament, JAN 4Q4 (József Antall building). Indhentet den 17. maj 2015.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/877/877516/877516da.pdf
- [EP] Europa-Parlament (2014) *Briefing. Switzerland votes 'against mass immigration': How can the EU respond?* Briefing fra "Directorate-General for External Policies, Policy Department" i Europa-Parlamentet, den 13. februar 2014. Indhentet den 4. juni 2015.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522327/EXPO-AFET_SP\(2014\)522327_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522327/EXPO-AFET_SP(2014)522327_EN.pdf)
- euobserver (2015) *New Swiss vote on immigration 'inevitable', EU says*. Fra hjemmesiden euobserver, som er en uafhængig online avis, den 10. april 2015. Indhentet den 19. august 2015.
<https://euobserver.com/institutional/128281>
- Eurostat (2015) *Non-national population by group of citizenship, 1 January 2014, YB15*. Fra den officielle hjemmeside eurostat Statistics Explained. Indhentet den 1. september 2015.
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2014_\(1\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2014_(1)_YB15.png)
- Export (2015) *Export*. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 1. september 2015.
<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/wirtschaft/uebersicht/export.html>

- EØS (2015) *Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), Schweiz og Norden*. Officielle hjemmeside for Europa-Parlamentet, Emneblad om Den Europæiske Union. Indhentet den 29. maj 2015.
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/da/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.3.html
- Fakten (2014) *Schweiz-EU – Fakten zu den bilateralen Abkommen*. Hjemmeside for den schweiziske paraplyorganisation economiesuisse. Indhentet den 11. august 2015.
http://www.economiesuisse.ch/de/themen/awi/schweiz-eu/seiten/_detail.aspx?artID=WN_Bilaterale_20140725
- Fellmann (2013) *"Wir müssen aufhören, in der EU ständig den Feind zu sehen"*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 13. november 2013. Indhentet den 21. juli 2015.
https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-eu-brussels/de/documents/NZZ%20am%20Sonntag_1310I.pdf
- Fellmann (2015) *Deutliche Absage an pragmatische Lösung. EU stoppt Strom-Kompromiss*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 26. april 2015. Indhentet den 14. juni 2015.
<http://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/eu-stoppt-strom-kompromiss-1.18530083>
- Flückiger, Jan (2015) *Masseneinwanderungsinitiative – Bundesrat setzt auf Verhandlungen mit der EU*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 11. februar 2015. Indhentet den 4. september 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/bundesrat-praesentiert-vorlage-zur-umsetzung-masseneinwanderung-1.18480686>
- Fontana, Katharina (2014) *Kontroverse um Völker- und Landesrecht – Vorrang für die Verfassung*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 20. oktober 2014. Indhentet den 23. august 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/vorrang-fuer-die-verfassung-1.18407776>
- Franken (2015) *Franken-Schock und sinkende Preise – Lohnherbst mit Nullrunde in Aussicht*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 11. august 2015. Indhentet den 3. september 2015.
http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/lohnherbst-mit-nullrunde-in-aussicht-1.18593957?extcid=Newsletter_12082015_Top-News_am_Morgen

- Frankenstärke (2015) *Frankenstärke: Grosse Herausforderung für die Wirtschaft*. Hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for erhverv, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Indhentet den 10. marts 2015.
<http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04718/index.html?lang=de>
- FZA (2009) *Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons*. Officielle hjemmeside for Udenrigstjenesten i EU, Treaties Office Database. Indhentet den 12. juni 2015.
<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=112>
- Föderalismus (2015) *Föderalismus*. Fra den officielle hjemmeside for den schweiziske regering, der Bundesrat. Indhentet den 1. september 2015.
<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/das-politische-system-der-schweiz/schweizer-foederalismus.html>
- Gall, Christa (2014) *Alpeninitiative: Marathon ohne Zieleinlauf*. Artikel fra den officielle hjemmeside for schweizisk radio og tv, Schweizer Radio und Fernsehen, fra den 20. februar 2014. Indhentet den 28. august 2015.
<http://www.srf.ch/news/schweiz/alpeninitiative-marathon-ohne-zieleinlauf>
- Gemeinde (2015) *Schweiz – die Gemeinden. Institutionelle Gliederungen der Schweiz*. Hjemmeside for den statslige statistik i Schweiz, Bundesamt für Statistik. Indhentet den 7. juli 2015.
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html
- Gemperli, Simon (2013) *Freihandel statt EU-Binnenmarkt? Der Plan B nach der Kündigung der Bilateralen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 2. november 2013. Indhentet den 10. september 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/der-plan-b-nach-der-kuendigung-der-bilateralen-1.18177937>
- Gemperli, Simon (2014) *Die Alpeninitiative als Vorlage für die MEI? - Die EU ist nicht prinzipiell gegen Kompromisse*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 13. juni 2014. Indhentet den 28. august 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/die-alpeninitiative-als-vorlage-fuer-die-svp-initiative-1.18320596>

- Gemperli, Simon (2015a) *Masseneinwanderungsinitiative – Moratorium für Ausländerkontingente prüfen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 27. maj 2015. Indhentet den 14. juni 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/moratorium-fuer-auslaenderkontingente-pruefen-1.18549389>
- Gemperli, Simon (2015b) *Masseneinwanderungsinitiative – Moratorium für Ausländerkontingente prüfen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 27. maj 2015. Indhentet den 19. august 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/moratorium-fuer-auslaenderkontingente-pruefen-1.18549389>
- Gesetzgebung (2015) *Gesetzgebungsverfahren*. Hjemmeside for det schweiziske parlament. Indhentet den 24. marts 2015.
<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/Documents/Schema-d.pdf>
- Gujer, Eric (2015) *Europapolitik in der Sackgasse - Im Klammergriff der Visionäre*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 12. juni 2015. Indhentet den 30. august 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/im-klammergriff-der-visionaere-1.18561015>
- Gut, Philipp (2006) *Osthilfe – Bei Anruf eine Milliarde*. Artikel fra den schweiziske avis Die Weltwoche, fra udgave 45 2006. Indhentet den 4. september 2015.
<http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2006-45/artikel-2006-45-bei-anruf-eine-m.html>
- Häfliger, Markus (2013) *Kampagne gegen Masseneinwanderungsinitiative – Der Bundesrat bemüht sich, nicht zu drohen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 25. november 2013. Indhentet den 12. august 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/der-bundesrat-zur-svp-initiative-gegen-masseneinwanderung-1.18191929>
- Häfliger, Markus (2015) *Masseneinwanderungsinitiative. Bundesrätliches Schattenboxen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 11. februar 2015. Indhentet den 13. juni 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/bundesraetliches-schattenboxen-1.18481110>
- Höltschi, René (2014) *Vorerst keine Stromgespräche mehr - Weiterer Nadelstich der EU-Kommission*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 11. februar 2014. Indhentet den 16. juni 2015.

<http://www.nzz.ch/schweiz/noch-ein-nadelstich-1.18241042>

- IgM (2015) *Eidgenössische Volksinitiative 'Gegen Masseneinwanderung'*. Folkeinitiativet angående masseindvandring, fra den officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 1. februar 2015.
<https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis413t.html>
- Indre marked (2014) *Det indre marked*. Hjemmeside for Folketingets EU-oplysning. Indhentet den 19. februar 2015.
<http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/politikker/dim>
- Institutionelle (2015a) *Institutionelle Fragen*. Hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), og den schweiziske direktion for europæiske anliggende, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA). Indhentet den 4. juni 2015.
https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Institutionelle-Fragen_de.pdf
- Kantone (2015) *Kantone*. Hjemmeside for den officielle informationsportal om Schweiz, administreres bl.a. af det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten. Indhentet den 10. september 2015.
<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik/uebersicht/kantone.html>
- Kellenberger, Jakob (2014) *Gastkommentar zur Europapolitik - Prioritäten im Verhältnis zur EU*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 13. oktober 2014. Indhentet den 29. august 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/debatte/prioritaeten-im-verhaeltnis-zur-eu-1.18402559>
- Kennzahlen (2015) *Kennzahlen zur Schweiz*. Hjemmeside for den officielle informationsportal om Schweiz, administreres bl.a. af det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten. Indhentet den 31. august 2015.
<http://www.swissinfo.ch/ger/kennzahlen/29191568>
- Kommissionen (2014) *European Commission – Statement: Developments following the Swiss referendum on 9th February - statement by European Commissioner László Andor on behalf of European Commission to European Parliament plenary session*. Udtalelse fra Europa-Kommissionen, den 26. februar 2014. Indhentet den 4. juni 2015.
http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-32_en.htm

- Kompatibilität (2012) *EU-Kompatibilität in Botschaften und in Verordnungsanträgen*. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 4. august 2015.
<https://www.bk.admin.ch/themen/lang/05225/05231/index.html?lang=de>
- Kriterier (2015) *Nye medlemslande og udvidelse*. Hjemmeside for den danske officielle informationsportal om EU, Folketingets EU-oplysning. Indhentet den 18. maj 2015.
<http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/medlemslande/nye-medlemslande>
- Kurzporträt (2015) *Kurzporträt des Schweizer Aussenhandels*. Fra den officielle hjemmeside for den schweiziske toldforvaltning, Eidgenössische Zollverwaltung (EZV). Indhentet den 1. september 2015.
<http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/05228/index.html?lang=de>
- Medienkonferenz (2013) *Medienkonferenz des Bundesrates vom 25.11.2013 - Volksabstimmung vom 9. Februar 2014: Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung"*. Mediekonference fra den 25. november 2013. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 7. august 2015.
http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2013&month=11&video_id=907
- Medienkonferenz (2014a) *Medienkonferenz des Bundesrates vom 9.2.2014 - Volksabstimmung vom 9.2.2014: Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI); Volksinitiative "Abtreibungsfinanzierung"; Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung"*. Mediekonference fra den 9. februar 2014. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 15. juni 2015.
http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2014&month=2&video_id=934
- Medienkonferenz (2014b) *Medienkonferenz des Bundesrates vom 12.2.2014 - Die Schweiz und die EU: Stand der Dinge und nächste Schritte*. Mediekonference med den daværende forbundspræsident Didier Burkhalter, den 12. februar 2014. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 12. juni 2015.
http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2014&month=2&video_id=938
- Medienkonferenz (2015a) *Medienkonferenz des Bundesrates vom 11.2.2015 – Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung*. Mediekonference ang. omsætning af folkeinitiatve, fra den 11. februar 2015. Indhentet den 18. august 2015.

http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2015&month=2&video_id=1035

- Medienkonferenz (2015b) *Medienkonferenz des Bundesrates vom 24.6.2015 – Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU*. Mediekonference med den schweiziske udenrigsminister Didier Burkhalter den 24. juni 2015. Indhentet den 18. august 2015.

http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2015&month=6&video_id=1084

- Medienkonferenz (2015c) *Medienkonferenz des Bundesrates vom 12.8.2015 – Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU: Verhandlungsstruktur*. Mediekonference fra den 12. august 2015. Indhentet den 18. august 2015.

http://www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2015&month=8&video_id=1086

- Migration (2015) *Migration und Integration – Indikatoren. Ausländische Bevölkerung: Staatsangehörigkeit*. Fra den officielle hjemmeside for schweizisk statistik, Statistik Schweiz. Indhentet den 3. september 2015.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>

- Nationalbank (2015) *Valutakurser*. Fra den officielle hjemmeside for Danmarks Nationalbank. Indhentet den 1. september 2015.

<http://www.nationalbanken.dk/da/statistik/valutakurs/Sider/Default.aspx>

- Neutralität (2004) *Die Neutralität der Schweiz*. Fra det schweiziske departement for forsvar, befolkningsbeskyttelse og sport, Eidg. Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Indhentet den 20. august 2015.

<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication.parsys.00111.downloadList.00111.DownloadFile.tmp/broschnneutralitaetd.pdf>

- Nuspliger (2014) *Reaktion der EU-Aussenminister – "Das wird in erster Linie der Schweiz schaden"*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, den 11. februar 2014. Indhentet den 15. juni 2015.

<http://www.nzz.ch/schweiz/das-wird-in-erster-linie-der-schweiz-schaden-1.18240400>

- Nuspliger (2015) *Anhörung im EU-Parlament. Brüssel mahnt Bern zur Einhaltung der Spielregeln*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, den 7. maj 2015. Indhentet den 14. juni 2015.

<http://www.nzz.ch/schweiz/bruessel-mahnt-bern-zur-einhaltung-der-spielregeln-1.18538035>

- OECD (2015) *Domestic product*. Fra den officielle hjemmeside for Organisation for Economic Co-operation and Development. Indhentet den 1. september 2015.

<https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm#indicator-chart>

- Ordnet (2015a) *bilateral*. Hjemmeside for Den danske ordbog – Moderne dansk sprog. Indhentet den 20. august 2015.
<http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=bilateral>
- Ordnet (2015b) *multilateral*. Hjemmeside for Den danske ordbog – Moderne dansk sprog. Indhentet den 20. august 2015.
http://ordnet.dk/ddo/ordbog?entry_id=11034600&query=multilateral
- Ordnet (2015c) *unilateral*. Hjemmeside for Den danske ordbog – Moderne dansk sprog. Indhentet den 20. august 2015.
http://ordnet.dk/ddo/ordbog?entry_id=12005040&query=multilateral
- Oxford (2015) *cherry-pick*. Hjemmeside for Oxford Dictionaries. Indhentet den 20. august 2015.
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/cherry-pick>
- Parlament (1993) *Curia Vista – Geschäftsdatenbank. Neuer Anlauf Richtung Europa*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske parlament, Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Indhentet den 14. august 2015.
http://www.parlament.ch/r/suche/Paginas/geschaefte.aspx?gesch_id=19933398
- Parlament (1994a) *Curia Vista – Geschäftsdatenbank. Konsequenzen der Annahme der Alpeninitiative*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske parlament, Die Bundesversammlung – as Schweizer Parlament. Indhentet den 31. maj 2015.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19943066
- Parlament (1994b) *Curia Vista – Geschäftsdatenbank. Neuer Anlauf Richtung Europa*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske parlament, Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Indhentet den 30. maj 2015.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19933398
- Parlament (2009) *Curia Vista – Geschäftsdatenbank. Rahmenabkommen mit der EU zur Stärkung des Automatismus?* Den officielle hjemmeside for det schweiziske parlament, Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Indhentet den 3. juni 2015.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093249
- Parlament (2015) *Legislative: Parlament*. Hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 1. september 2015.

<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik/uebersicht/bundesversammlung.html>

- Parteien (2015) *Parteien im Bundesrat seit 1848*. Fra den officielle hjemmeside for den schweiziske regering, der Bundesrat. Indhentet den 1. september 2015.
<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/bundesraete-und-ihre-parteien.html>
- Pressemeldelse (2015) *Der Bundesrat stärkt die Struktur für die Verhandlungen mit der EU – Bern, Medienmitteilung, 12.08.2015*. Pressemeldelse fra den schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), fra den 12. august 2015. Indhentet den 18. august 2015.
<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2015/8/12/58320>
- Prognose (2015) *Prognose des Bundes für 2015 und 2016 : Auswirkungen des höheren Wechselkurses auf die Konjunktur*. Hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for erhverv, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Indhentet den 10. marts 2015.
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=56124>
- Prüfstand (2014) *«Bilaterale» auf dem Prüfstand – Wenn die Stunde schlägt*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 24. september 2014. Indhentet den 11. august 2015.
<http://www.nzz.ch/wirtschaft/wenn-die-stunde-schlaegt-1.18390386>
- Rasa (2014) *"Raus aus der Sackgasse" will SVP-Initiative rückgängig machen*. Artikel fra den schweiziske avis Tages Woche, fra den 2. december 2014. Indhentet den 24. august 2015.
http://www.tageswoche.ch/de/2014_49/schweiz/674801/
- Rasa (2015a) *Jetzt beim nationalen RASA-Sammeltag vom 28.8.15 mitmachen!* Fra den officielle hjemmeside for folkeinitiativet RASA. Indhentet den 16. september 2015.
<http://www.initiative-rasa.ch/jetzt-beim-nationalen-rasa-sammeltag-vom-mitmachen/>
- Rasa (2015b) *RASA – Raus aus der Sackgasse, Sortons de l'impasse, Fuori dal vicolo cieco*. Officielle hjemmeside for folkeinitiativet RASA. Indhentet den 24. august 2015.
<http://www.initiative-rasa.ch>
- Rohr, Mathieu von (2014) *Volksvotum über Ausländer: Schweiz riskiert Bruch mit der EU*. Artikel fra den tyske avis Der Spiegel, fra den 7. februar 2014. Indhentet den 16. august 2015.

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/initiative-gegen-einwanderung-schweiz-riskiert-bruch-mit-eu-a-952104.html>

- Schlussfolgerungen (2012) *Schlussfolgerungen des EU-Ministerrates zu den Beziehungen zur Schweiz (20/12/2012)*. Den officielle hjemmeside for EU-Delegation for Schweiz og Liechtenstein. Indhentet den 3. juni 2015.
http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/press_corner/all_news/news/2012/20121220_de.htm
- Schöchli, Hansueli (2014) *Schwierige Kommunikation zum wirtschaftlichen Nutzen – Die Bilanz der Bilateralen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 5. november 2014. Indhentet den 11. august 2015.
<http://www.nzz.ch/wirtschaft/die-bilanz-der-bilateralen-1.18419161>
- Schöchli, Hansueli (2015) *Türen sind für die Schweiz noch offen*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 17. august 2015. Indhentet den 18. august 2015.
http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/die-tueren-in-bruessel-sind-fuer-die-schweiz-noch-offen-1.18597561?extcid=Newsletter_18082015_Top-News_am_Morgen
- Senti, Martin (2014) *Abstimmungsumfragen – Wenn der Hahn kräht auf dem Mist*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 1. februar 2014. Indhentet den 12. august 2015.
<http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/wenn-der-hahn-kraecht-auf-dem-mist-1.18233752>
- SNB (2011) *Medienmitteilung. Nationalbank legt Mindestkurs von 1.20 Franken pro Euro fest*. Pressemeldelse fra den schweiziske nationalbank, Schweizerische Nationalbank, fra den 6. september 2011. Indhentet den 3. september 2015.
http://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20110906/source/pre_20110906.de.pdf
- SNB (2015) *Medienmitteilung*. Pressemeldelse fra den schweiziske nationalbank, Schweizerische Nationalbank, fra den 15. januar 2015. Indhentet den 10. marts 2015.
http://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20150115/source/pre_20150115.de.pdf
- Sommaruga (2015) *“Die Schweiz wird ihr Verhältnis zu Europa klären müssen”*. Tale holdt af Simonetta Sommaruga den 4. juni 2015, fra hjemmesiden for det schweiziske Justits- og Politidepartement, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Indhentet den 17. august 2015.
<http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/2015/2015-06-040.html>

- SRF (2015) *Die Schweiz und Island: "Zwei Inseln in Europa"*. Artikel fra hjemmesiden for schweizisk radio og tv, Schweizer Radio und Fernsehen, fra den 13. maj 2015. Indhentet den 20. august 2015.
<http://www.srf.ch/news/wirtschaft/die-schweiz-und-island-zwei-inseln-in-europa>
- Strasseschweiz (2006) *Güterverkehrsvorlage. Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS*. Et brev til forbundspræsidenten i Schweiz ang. strasseschweiz' bemærkning i forhold til vejtrafik. Fra den officielle hjemmeside for paraplyorganisationen for automobilerhverv og –økonomi, strasseschweiz. Indhentet den 31. maj 2015.
http://www.strasseschweiz.ch/fileadmin/pdf/Vernehmlassungen/GVV_def.pdf
- Strom (2015) *Stromabkommen Schweiz – EU. Brüsseler Offerte mit Tücken*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 29. januar 2015. Indhentet den 14. juni 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/bruesseler-offerte-mit-tuecken-1.18471943>
- SVP (2011) *Bereits 120.000 Unterschriften gesammelt*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske parti Die Schweizerische Volkspartei. Indhentet den 8. september 2015.
http://masseneinwanderung.ch/content/aktuell/artikel-_-referate/bereits-120_000-unterschriften-gesammelt.html
- SVP (2015) *Kampagnen*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske parti Die Schweizerische Volkspartei. Indhentet den 3. september 2015.
<https://www.svp.ch/kampagnen/volksinitiativen/>
- SWI (2006) *EU kritisiert Europabericht des Bundesrats*. Artikel fra SWI swissinfo.ch, international service for schweizisk radio- og tvselskab (SRG SSR), 6. juli 2006. Indhentet den 2. juli 2015.
<http://www.swissinfo.ch/ger/eu-kritisiert-europabericht-des-bundesrats/5304468>
- TagesWoche (2014) *Masseneinwanderungsinitiative – Am Anfang war der Apfel, am Schluss der Araber*. Artikel fra den schweiziske avis Tages Woche, fra den 30. januar 2014. Indhentet den 12. august 2015.
http://www.tageswoche.ch/de/2014_05/schweiz/634051/
- Umsetzung (2015) *Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen zur Zuwanderung*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for migration, Staatssekretariat für Migration (SEM). Indhentet den 13. juni 2015.
https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/umsetzung_vb_zuwanderung.html

- Ventilklausel (2015) *Personenfreizügigkeit Schweiz – EU/EFTA*. Fra den officielle hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for migration, Staatssekretariat für Migration. Indhentet den 10. september 2015.
https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html
- Verhandlungen (2015) *Verhandlungen*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Indhentet den 2. september 2015.
<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen.html>
- Vernehmlassung (2015) *Zuwanderungsinitiative – Bundesrat präsentiert voraussichtlich nur eine Variante*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 28. januar 2015. Indhentet den 17. august 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/bundesrat-praesentiert-voraussichtlich-nur-eine-variante-1.18471079>
- Vorlage (2015) Vorlage Nr. 580 Resultate in den Kantonen – Volksinitiative vom 14.02.2012 ”Gegen Masseneinwanderung”. Officielle hjemmeside for det schweiziske forbundskansleri, Schweizerische Bundeskanzlei. Indhentet den 12. august 2015.
<https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/can580.html>
- Wahlen (2015) *Wahlen – Indikatoren. Parteienstärke*. Fra den officielle hjemmeside for schweizisk statistik, Bundesamt für Statistik. Indhentet den 6. september 2015.
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/parteienstaerke.html
- Wiener (2015) *Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge*. Fra den officielle hjemmeside for den schweiziske regering, Der Bundesrat. Indhentet den 12. september 2015.
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19690099/index.html>
- Wirtschaft (2015) *Informationen über die Schweizer Wirtschaft*. Hjemmeside for den officielle informationsportal om Schweiz, administreres bl.a. af det schweiziske udenrigsministerium, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten. Indhentet den 8. marts 2015.
<http://www.swissworld.org/de/wirtschaft/>
- Wirtschaftsbeziehung (2015) *Wirtschaftsbeziehungen mit der EU*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske statssekretariat for erhverv, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Indhentet den 5. august 2015.

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00538/index.html?lang=en>

- Zahlen (2015) *Beziehungen Schweiz–EU in Zahlen*. Den officielle hjemmeside for det schweiziske udenrigsministerium, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) – Schweiziske Mission i EU. Indhentet den 23. juni 2015.
<https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/schweizer-politik/in-zahlen.html>
- Zuwanderung (2015) *Zuwanderung – Alle gegen die SVP*. Artikel fra den schweiziske avis Neue Zürcher Zeitung, fra den 26. maj 2015. Indhentet den 19. august 2015.
<http://www.nzz.ch/schweiz/alle-gegen-die-svp-1.18549386>

8.3 Interview

- Atteslander, Jan (2015) *Spørgsmål og svar – Jan Atteslander*. Telefonisk besvarelse af tilsendte spørgsmål den 15. maj 2015, udtalelser godkendt den 18. maj 2015. Se bilag 3.
- Christoffersen, Poul Skytte (2015) *Spørgsmål og svar – Poul Skytte Christoffersen*. Skriftlig besvarelse af tilsendte spørgsmål, modtaget den 1. april 2015. Se bilag 1.
- Najy, Cenni (2015) *Spørgsmål og svar – Cenni Najy*. Skriftlig besvarelse af tilsendte spørgsmål, modtaget den 12. april 2015. Se bilag 2.

9. Bilag

Bilag 1: Spørgsmål og svar – Poul Skytte Christoffersen

Modtage skriftligt besvaret pr. mail den 1. april 2015 (Christoffersen 2015).

Spørgsmål

Samarbejdet mellem EU og Schweiz

- Hvordan vil du kendetegne det bilaterale samarbejde og forhandlingerne mellem EU og Schweiz? Hvilke særlige udfordringer og problemstillinger eksisterer der? Afviger samarbejdet fra andre bilaterale samarbejdsformer mellem EU og tredje lande?

Samarbejdet med Schweiz er på mange måder lig med samarbejdet med andre vesteuropæiske lande, som ikke er EU-medlemmer (Norge, Island) dvs. præget af stærke økonomiske forbindelser og stor lighed i samfundsopbygningen og økonomi. Samtidig er det præget af, at Schweiz har specifikke karakteristika som adskiller det fra resten af Europa: En særlig forfatningsstruktur, med stor magt til kantonerne og dermed svag centralregering (som er EU's forhandlingspartner), folkeafstemningsinstitutionen (som bl.a. skaber usikkerhed for holdbarheden af indgåede aftaler, og som formentlig udelukker et EU-medlemskab). Bankhemmeligheden og heraf følgende store betydning af den finansielle sektor har voldt problemer – og gør det stadig – og har kastet et skær af "Free rider/profitering på andres bekostning" over Schweiz's internationale ry på det økonomiske område. Endelig placerer neutralitetspolitikken Schweiz i en særlig kategori, nu hvor der i realiteten ikke er andre neutrale lande tilbage i Europa.

- Hvordan vurderer du udviklingen af magtforholdet mellem EU og Schweiz siden forhandlingerne om EØS i 1992? Hvem har været den stærkeste part i de hidtidige forhandlinger? Har den stærkeste part været i stand til at sætte krav over for den anden part?

Der er selvsagt stor økonomisk interesse fra begge parter side i et tæt samarbejde og traktatbaserede relationer. Men når det kommer til stykket har Schweiz mere brug for EU end omvendt. Og dette grundlæggende magtforhold ændrer sig ikke

- Schweiz er ofte blevet kritiseret for "cherry-picking" i samarbejdet med EU. Finder du denne kritik berettiget?

Hvis udgangspunktet er, at Schweiz er og forbliver et selvstændigt land (og optagelse i EU er usandsynlig,) er det naturligt, at landet forsøger at fremme egne interesser og udvælge, hvad der er af særlig interesse. Samtidigt er det klart at i relation til et land, som geografisk ligger midt i Europa med en stærke økonomiske bånd, vil det være meget svært at opnå enighed mellem medlemslandene om koncessioner, der bryder med enheden i samarbejdsområder, der internt i EU hænger sammen juridisk og politisk (som de fire friheder)

- EU meldte i 2012 ud, at det bilaterale samarbejde med Schweiz har nået sine grænser og at der er behov for mere homogenitet og ændringer af de institutionelle forhold. Schweiz har omvendt tidligere understreget, at landet ønsker at fortsætte med den bilaterale løsning uden større

ændringer. De er indstillet på at drøfte nogle institutionelle ændringer, men er f.eks. ikke interesseret i automatisk overtagelse af ny EU-lovgivning.
Hvordan vurderer du begge udmeldinger?

Der er ingen tvivl om, at der internt i EU er en betydelig utilfredshed med samarbejdet funktion. Dette er kommet til udtryk i Rådskonklusioner. Den 14. December 2010 beskrev Rådet EU-Schweiz forholdet som "highly complex", "not ensuring the necessary homogeneity", causing "legal uncertainty". The system "has become complex and unwieldy to manage and has clearly reached its limits".

On 20th December 2012, the EU Council reaffirmed "that the approach taken by Switzerland to participate in EU policies and programmes through sectoral agreements in more and more areas in the absence of any horizontal institutional framework has reached its limits and needs to be consolidated. (...) further steps are necessary in order to ensure the homogeneous interpretation and application of the Internal Market rules. In particular, the Council deems it necessary to establish a suitable framework applicable to all existing and future agreements. This framework should, inter alia, provide for a legally binding mechanism as regards the adaptation of the agreements to the evolving EU acquis. Furthermore, it should include international mechanisms for surveillance and judicial control."

Dette er baggrunden for at Rådet i maj 2014 besluttede at optage forhandlinger med Schweiz om "an international agreement on an institutional framework governing bilateral relations with the Swiss confederation"²⁴.

Denne vurdering af samarbejdet med Schweiz adskiller sig fra vurderingen af samarbejdet med EEA-landene. Selv om der også her er problemer (bl.a. langsom gennemførelse af lovgivning i EEA-landene vurderes generelt som værende tilfredsstillende, jvf. Konklusionerne fra det uformelle EEA-EU møde i oktober 2014:

"31. The Council expresses its satisfaction at the agreement between the EU and the EEA EFTA side, as noted by the EU and the EEA EFTA Ministers of Finance and Economy in their informal meeting of 14 October 2014, on the principles for the incorporation into the EEA Agreement of the EU Regulations establishing the European Supervisory Authorities in the area of financial services. The Council hopes that the technical work preparing the incorporation of these Regulations will be finalised as soon as possible."

"32. The Council nonetheless notes with concern the recurrent backlog and delays incurred during the entire process of incorporation of EU legislation into the EEA Agreement, as well as in the implementation and enforcement of relevant legislation in the EEA EFTA states. In this context, the Council strongly emphasizes the need for renewed efforts in order to ensure homogeneity and legal certainty in the European Economic Area."

Jeg er ikke i tvivl om, at EU agter at køre en hård forhandlingslinje. Det ved Schweizerne godt – og de er bekymrede.

Hertil kommer selvfølgelig problemerne omkring folkeafstemningen om indvandrere, jvf. Nedenfor..

Tættere samarbejde / Europæisering

- Vurderer du, at EU og Schweiz er blevet knyttet tættere sammen gennem det bilaterale samarbejde? I givet fald hvordan?

Der er ingen tvivl om, at samarbejdet har knyttet landene tættere sammen, og at der er sket en betydelig tilnærmelse mellem landenes økonomiske lovgivning. Selv på områder som banklovgivning er Schweiz begyndt at blive mere medgørlig omkring bankhemmelighed (det tæller med i denne sammenhæng, at USA er begyndt at anvende den store stok over for Schweiz på dette område – dette har også givet EU blod på tanden)

- Aftalen om den frie bevægelighed for personer fremhæves oftest som en af de vigtigste aftaler mellem EU og Schweiz. Hvordan vurderer du dette udsagn?

Praktisk og symbolsk er den vigtig – men økonomisk er mange andre elementer i aftalekomplekset af større betydning.

Folkeinitiativet ”Gegen Masseneinwanderung”

- Den 9. februar 2014 stemte den schweiziske befolkning ”ja” til folkeinitiativet ”Gegen Masseneinwanderung” angående at indføre årlige kvoter og restriktioner for udlændinge herunder også for EU-borgere – hvilket vil være i strid med aftalen med EU om den frie bevægelighed for personer.
Grundet afstemningen underskrev Schweiz ikke den planlagte protokol angående Kroatien og den frie bevægelighed for personer. Som reaktion på dette kom EU med en verbal advarsel, men valgte også at fryse forhandlingerne med Schweiz angående *Horizon 2020* og *Erasmus+*.
Var EU’s reaktionsmønster og afstandstagen fra valgresultatet forståeligt? Var det den mest optimale i situationen?

EU havde ikke andet valg, jvf. den generelle utilfredshed med aftalens funktion. Hvis man accepterede, at man gennem en folkeafstemning gradvis kunne tømme aftalekomplekset for indhold på de områder, som Schweiz har problemer med, ville hele konstruktionen falde fra hinanden. Hertil kommer selvfølgelig, at folkeafstemningen ramte lige ned i en giftig diskussion internt i EU om velfærdsturisme, UK’s forhold til EU mv.

- Den nye forfatningsartikel kræver ud over kvoter også genforhandling af aftalen med EU om den frie bevægelighed for personer. EU har understreget, at den frie bevægelighed for personer er ét af grundprincipperne i EU og derfor ikke står til forhandling.
Hvordan vurderer du dette forhold? Vil EU stå fast eller åbne for forhandlinger?

EU vil stå fast.

- Schweiz har tre år til at omsætte den nye lov og genforhandle aftalen (frem til 2017), hvilket politisk set ikke er lang tid i forhold til Schweiz’ politiske behandlingssystem. Tror du, at EU

kunne gå med til forhandlinger og bruge situationen og tidsaspektet til at presse Schweiz til at forhandle om andre anliggende? F.eks. angående de institutionelle forhold i samarbejdet?

De to spor vil blive forfulgt parallelt, og der er ikke mulige "trade-offs". Tidsfristen 2017 er ikke tilfældig. Det er året hvor der muligvis skal afholdes folkeafstemning i Storbritannien.

- Genforhandlingerne af aftalen vil kræve et mandat fra samtlige 28 EU-medlemslande. Er det realistisk, at der er opbakning om et mandat?

Det vil blive meget svært at få stablet et nyt aftalekompleks sammen, som har den tilstrækkelige tilslutning blandt medlemslandene og Europaparlamentet, som man ikke må glemme.

- Aftalen om den frie bevægelighed for personer med EU er knyttet til seks andre bilaterale aftaler i aftalepakken *Bilateral I* via en såkaldt *guillotine-klausul*. Klausulen indebærer, at hvis én aftale ikke overholdes, så ophører alle syv aftaler i pakken. Implementerer Schweiz den nye lov og dermed kvoter for EU-borgere uden at finde en løsning med EU, så kan den samlede aftalepakke bringes til ophør. Det vil betyde ophør af aftalen om den frie bevægelighed for personer, men også for aftaler vedr. bl.a. vej- og lufttrafik, landbrug og tekniske handelshindringer. Yderligere mener EU ikke, at aftalerne om Schengen/Dublin fra aftalepakken *Bilateral II* kan fortsætte, hvis der ikke eksisterer en aftale om den frie bevægelighed for personer.
Tror du, at EU vil benytte sig af klausulen og dermed opsige nogle af de vigtigste samarbejdsaftaler med Schweiz?

Der er ingen tvivl om, at EU vil køre denne sag hårdt.

- Hvis EU ønsker at igangsætte guillotine-klausulen kræves der enstemmighed blandt EU-medlemslandene. Tror du, at nogle medlemslande vil blokere herfor?

??

- Kunne et scenarie være, at den schweiziske lov bliver udvandet eller kommer til afstemning igen? Eller at der sammen med EU findes en løsning med mulighed for kvotering, som ligner den såkaldte *Ventilklausul*?

Jeg tror der kommer en ny folkeafstemning.

- Hvilke konsekvenser ser du, at der kan være, hvis Schweiz vælger at implementere kvoter? Både for Schweiz såvel som for EU?

Kan der ikke findes en løsning falder aftalekomplekset fra hinanden.

Fremtiden

- Har du endeligt et bud på, hvordan samarbejdet mellem EU og Schweiz vil fortsætte? Samt hvad løsningen på situationen med den frie bevægelighed for personer kan blive?
- Siden det schweiziske ”nej” til EØS-aftalen i 1992 har schweiziske folkeafstemninger løbende præget og afgjort udviklingen af samarbejdet mellem EU og Schweiz. Tror du, at det schweiziske politiske system med sine folkeafstemninger vil fortsætte med at være en afgørende faktor i udviklingen?

Jeg tror disse spørgsmål er dækket af mine svar ovenfor.

Bilag 2: Spørgsmål og svar – Cenni Najy

Modtaget skriftligt besvaret pr. mail den 12. april 2015 (Najy 2015).

Questions – Foraus

Relations between the EU and Switzerland

- How would you characterize the bilateral co-operation and negotiations between the EU and Switzerland? What are the biggest challenges and problem areas? Does the co-operation differ from other bilateral co-operations between the EU and other third countries?

Generally, the modern Swiss-EU relations have been politically stable, especially if you compare them with other relations that the EU has with third states in Europe (Ukraine, Moldova etc.). Until 2014, it was widely considered by political observers as an issue-free relation (with day-to-day work mainly dealt with by experts and low-ranking diplomats and the very few "problems" dealt at a higher level). Here is a more precise historical account:

First, during what I call "modern" bilateralism (1993-), two distinct periods can be highlighted. During the 1993-2006 period, the EU and Switzerland negotiated and signed two important rounds of agreements. Meanwhile, Switzerland's long term goal was still to join the EU (at least officially).

After 2005-2006, however, Switzerland seemed to consider its bilateral integration has a long term integration option (in other words a political goal per se). In the Swiss "2006 integration report", it is clearly said that bilateralism fits Swiss economic needs and is politically adapted. Therefore, the EU, which still saw the bilaterals as a provisional deal and instrumental in bringing Switzerland closer to accession, started to change its general "obliging" behaviour towards this country and started to ask for "adaptations". It asked for fundamental fiscal reforms to be done by Switzerland (companies taxation) and, most importantly, urged Switzerland to reform the institutional functioning of the bilaterals (to make them "dynamic" in terms of legal incorporation of EU relevant acts). This constitutes the first real challenge of the modern bilaterals.

From 2006 to 2013, Switzerland was a bit reluctant to reform the functioning of the bilaterals (so from static to dynamic). Indeed, as most bilateral agreements are static in their functioning, Switzerland still retains the formal sovereignty not to adapt to the evolution of the relevant acquis (though most of the time it does quietly). As sovereignty is a very sensitive political issue in Switzerland, Berne bought some time. Meanwhile, the EU started to complain and set a strict conditionality ("no more new bilateral agreements if no institutional solutions are found"). As a result, a common understanding was reached in 2013 between the parties and negotiations were about to start when the Swiss people accepted the initiative to curb immigration. This created the first real crisis of the bilaterals, with the continuation of one of the agreement (on free movement of persons) being questioned on the long-term.

- How would you estimate the development of the (power) relation between the EU and Switzerland since the EEA negotiations in 1992? Has one party been more powerful in the negotiations? Has one party been able to set conditions upon the other party?

The EU has pretty much controlled the negotiation agenda of the first bilateral package (1999). However, it as to be said that the very fact that it decided to accept a bilateral, sectoral and static integration approach after Switzerland's EEA rejection was already very generous. Indeed, previously, the European Commission officials had said that there was no integration "plan B" to the EEA for Switzerland.

During the second round, the situation was more balanced, The EU was eager to sign an agreement on fiscal issues ("accord sur la fiscalité de l'épargne"). Therefore, Switzerland was able to trade this for an access to the Schengen-Dublin area, which the EU had said was reserved for the EU members (+Norway and Iceland by virtue of the Nordic legal arrangements pre-existent to Schengen).

- Switzerland is often criticized for “cherry-picking” in the co-operation with the EU. Do you see this statement as legitimate?

That's a fair account, Switzerland has always tried to strike tailor-made agreements with the EU because it thought that this was the best strategy to defend its national interests. Even before 1992, Switzerland had long thought that it could manage to get a bilateral deal to access the internal market (between 1986 and 1989 at least). When it was forced to join the EFTA states to negotiate as a single group with the EU (1989-1991), there was much frustration in Berne.

As said, after 1992/93, the EU has shown a certain flexibility in its answer to Switzerland allowing it to negotiate bilaterally. That being said, Brussels often used conditionality ("parralélisme approprié", "clause guillotine", "arrangement institutionnels" etc.) and it widely controlled the negotiation agenda when it could in order to lower Switzerland's expectations.

- In 2012 the EU announced that the bilateral co-operation with Switzerland had reached its limits. Instead it saw a need to establish more homogeneous conditions and changes to the institutional matter. Switzerland, on the other hand, has earlier emphasized that the country wants to continue the bilateral path without any major changes. Switzerland is prepared to discuss some institutional changes, but they are amongst other things not interested in an automatic adoption of EU law.

How do you estimate the announcements of both parties?

Since the mutual understanding reached in 2013 by both Mr O'Sullivan (European Commission) and Mr Rossier (Swiss federal dept. for foreign affairs), Switzerland has accepted the principle of "automatic" (or rather dynamic) adoption of the relevant acquis as well as a certain recognition of the jurisdiction of the Court of Justice. The question which remains unanswered is how will the Swiss voters react to this. The Swiss People's Party (eurosceptic and very powerful in Switzerland) has said that it would attack any finalised deal on institutional questions. They are quite good at portraying it as a loss of sovereignty and as surrender to "foreign judges". If a general agreement is found by 2015-2016, a vote will follow. I don't know how this will turn out...

Closer ties / Europeanization

- Do you estimate that the bilateral co-operation has established increasingly closer ties between the EU and Switzerland? Given this – then how?

Yes clearly:

- 1) *Europeanization of Swiss law (unilateral adoption of the evolution of the *acquis* when agreements static and automatic adoption when agreements dynamic such as Schengen-Dublin).*
- 2) *Participation of Switzerland in the shaping (early EU legislative phase) for dynamic agreements = increase of inter-political links between CH and EU (though at a low hierarchical level).*
- 3) *Increased cooperation in law and order (Schengen-Dublin, Europol etc.).*
- 4) *Increased cooperation in research (Erasmus, Horizon 2020 etc.).*
- 5) *Increased cooperation in space industry (Galileo).*
- 6) *Increased trade between CH-EU through customs facilitations and agreements on certain agricultural products which are important for Switzerland (not even mentioning the vital 1972 Swiss-EU free trade agreement on industrial products which is older than 1993 but which can be considered as a bilateral agreement too).*
- 7) *Free movement of persons since 2002 = huge increase of EU citizens working or even residing in CH. This boosted familial, economic, social links between CH and the EU.*
- 8) *CH financial participation to the lowering of economic and social disparities in Eastern Europe = participation to EU cohesion policies in another way.*

Etc.

- The agreement on the free movement of persons is often presented as being one of the most important agreements between the EU and Switzerland. How do you estimate this statement?

Out of all the modern bilateral agreements (1993-), it produces the most important economic effects indeed. In the last years, more than 60000 EU citizens immigrated per annum to Switzerland and benefited from it. Without such an agreement, it would be extremely difficult for Swiss economic operators to hire them (before the implementation of the agreement in 2002 you would have to prove that you found no Swiss worker on the local job market first before you could hire them).

These EU workers immigrating to CH are often very skilled (most of them came from Germany between 2002-2014). They fostered growth in productivity, brought creativity (most start-ups in CH are created by EU citizens) and boosted internal consumption, especially in 2008-2009 during the last economic crisis. In 2009, the GDP of Switzerland shrank only by 3%, which is a relatively good result if you compare it with the neighbouring countries.

The Swiss immigration referendum "against mass immigration"

- On 9 February 2014 the Swiss population voted "yes" to introducing annual quotas on foreign workers. This also includes restrictions for EU citizens – which is in conflict with the agreement on the free movement of persons with the EU.

How do you estimate the outcome of the referendum? Was the result a surprise or to be expected?

It is true to argue that this outcome was, generally speaking, unexpected. To be fair, however, the latest opinion polls suggested a strong increase of the "yes" (December 2013, January 2014). In my perspective, the campaign of the "no" was a bit inefficient because it used outdated tools (use of the same old "prosperity arguments" and images of threes with apples which are a bit paternalistic). Also, the fact that so many people immigrated from the EU to Switzerland between 2002 and 2014 created a stress on certain Swiss infrastructures (transportation, housing, energy etc.) and the Swiss authorities as well as the "no" campaigners did not take this into account in their campaign. It was a strategic mistake. Other things could be said but this would be too long for such an interview...

- As a direct consequence of the referendum Switzerland didn't sign the protocol regarding Croatia and the free movement of persons as planned. As a reaction to this, the EU gave a verbal warning and froze the negotiations regarding *Horizon 2020*, *Erasmus+*, and electricity. Was the EU's reaction from the outcome of the referendum understandable? Was it the most optimal reaction in this situation?

Your account is correct, except for electricity. This agreement was already conditioned to the signing of an institutional agreement (and therefore frozen for a certain number of months).

*The EU always said that *Horizon 2020* and *Erasmus+* were linked to the free movement of persons. After all, how can you have exchanges of students and academic research mobility without it? This makes perfect sense. Unfortunately, very few people in Switzerland did know it. In general, the Swiss media, political and academic elites are not interested in what "Brussels" has to say or how it views things.*

Let's be clear, the question of "optimality" is out of the matter here, this was a legal link mechanism.

- Besides introducing quotas the new Swiss constitution article claims that the agreement with the EU regarding the free movement of persons should be renegotiated. The EU has stressed that the free movement of persons is a fundamental principle of the EU and is therefore not negotiable. How do you estimate this matter? Will the EU insist on this or agree to negotiate?

Switzerland as close to 0% chances of "renegotiating" something with the EU. As you wrote, this is cornerstone of European integration. Plus, until now, the EU has only said to Switzerland that was ready to "discuss" about implementation problems linked to free circulation, nothing else.

If the EU renegotiate something here, some member states such as the UK (or maybe even the Netherlands) might ask for the same deal. Let's be clear, nobody wants it in Brussels.

Meanwhile in Switzerland, there are a lot of people who still think that something can be achieved in Brussels. The Swiss authorities even sent Mr Gattiker (a high-ranking Secretary of State) with a mandate of renegotiation in Brussels. Until now, he only met with a junior adviser of Mr Juncker

who is in charge of talking about the implementation problems (and not renegotiating). So it appears to me that everybody is lost in translation here.

At a certain point, there were speculation that Switzerland presented a "safeguard clause" offer to the EU (so no quotas –as asked by the initiative– but a mechanism whereby EU immigration would be capped in case of exceptional flux over one year). Recently, Mr Popovski, the n°2 of the EEAS rejected the idea of this safeguard clause.

- Switzerland has three years to implement this new system and renegotiate the agreement with the EU (until 2017), which in terms of the Swiss political system isn't a very long time. If negotiations are established between the two parties, do you think that the EU would use the situation and the time aspect to pressure Switzerland into negotiating about other matters as well? E.g. the institutional matter regarding the co-operation?

No (see above). Some people have argued that Switzerland could use these "side-payments" to convince the EU to be more flexible on free circulation. But I don't see what Switzerland can offer that would be so big, so dramatic that the EU would change its mind on free movement.

The EU is in a relatively comfortable situation as compared to Switzerland. As I wrote, without new institutional deal, it will not sign any new bilateral agreement. As a matter of fact, the EU can live without the conclusion of these new agreements (except maybe for electricity where excluding Switzerland could bear some costs for the EU. In this sector, the EU and Switzerland might sign a new bilateral agreement with a specific dynamic institutional mechanism attached to it, although this is just a speculation).

- Renegotiations regarding the agreement would require a mandate from all of the 28 EU member states. Is it realistic that there will support for such a mandate?

No, the Commission shall not propose it to the Council. Even if it were to, it would be rejected by the COREPER. Not even the UK would agree to start a negotiation on any substantial quantitative limits to free movement (M. Vijay Rangarajan of the Foreign Office confirmed it to me).

- The agreement on free movement of persons is interconnected with the six other agreements in the package *Bilateral I* through the *guillotine clause*. This clause means that if Switzerland introduces quotas as the referendum state and doesn't find a solution with the EU, it will violate the original agreement and therefore all of the agreements in *Bilateral I* can as a consequence be terminated. This would e.g. also mean termination of agreements regarding overland transport, civil aviation, and agriculture. According to the EU, it might even affect the agreement on Schengen/Dublin from *Bilateral II*.
Do you think that the EU will activate this clause and terminate some of the most important agreements with Switzerland?

It depends what Switzerland will do. Until now, the Swiss government said that quotas were not to be applied on EU citizen as long as the agreement on free movement would be in force and not renegotiated.

Even if by 2017, no solution is found with the EU, the Federal Council could well remain with this "as long as" strategy. It would not be the first time that such an initiative is not fully implemented (see the Alps initiative of 1994).

Another scenario would be a revote (initiative terminating the art. 121a or stipulating that it should not apply to EU citizens) or a referendum challenging the implementation law proposal of the Federal Council.

Another scenario would also be that the Swiss Parliament rejects the implementation law proposal and ask the Federal Council to amend it so as to make it more flexible.

In all these cases, the EU would not trigger the guillotine clause.

Theoretically, Switzerland could also denounce it in 2017, but I don't think this might happen (not in Switzerland's political traditions to denounce such important treaties with its neighbours).

- If the EU wants to activate the clause it will require unanimity among the EU member states. Do you think, that some of the member states will be blocking this?

The discussions would certainly be tense (some countries such as Germany have huge economic interests in maintaining a stable economic relation with CH). But at the end, a consensus could be achievable, after all this clause is pretty clear legally speaking. In such a case, the Swiss people could also understand that there are limits to what they can achieve and that terminating these agreements is costly (which some people still don't understand in CH)

Before the Russian-Ukraine crisis, a lot of political observers said that the EU would never agree on sanctions (hurt the economy just for the sake of protecting int'l law principles is something that was said to be impossible to achieve with unanimity).

That being said, I don't think that this scenario will happen. The EU does not want it and the Swiss authorities neither...

- Could a scenario be that the new Swiss constitution article is either completely diluted or that the Swiss government simply introduces a new referendum to take its place?

Yes, see Hans Gründer and RASA initiatives...

- Which consequences do you think could emerge if Switzerland does introduce quotas? For Switzerland as well as for the EU? And are the consequences clear to the Swiss population?

As I wrote, any substantial quantitative measure is unacceptable for the EU and might trigger the guillotine clause. This might terminate also the Schengen-Dublin agreement. In this case, the modern bilaterals would be clinically dead. With economic difficulties following swiftly, a new integration arrangement would probably be negotiated between CH and the EU.

No, unfortunately, a lot of Swiss people don't understand it. They don't understand how much we are interdependent with the EU and how important these agreements are in this respect. But again, a worst-case scenario might be educational for many of them.

The future

- Do you lastly have an idea of what form a likely continued co-operation between the EU and Switzerland would take? And also what the solution to the situation regarding the free movement of persons could be?

The most likely situation is a bilateral relations with clear institutional rules. If the guillotine clause is triggered, this might be achieved in a new association or framework agreement. If not and some sort of solution is found, an institutional agreement will be added to the existing agreements.

- Since the Swiss “no” to the EEA-agreement in 1992 Swiss referendums have continuously affected and defined the development of the co-operation between the EU and Switzerland: Do you think that the Swiss political system with its referendums will continue to be a vital factor in the shaping of the relationship between the EU and Switzerland?

No, only the 2014 referendum created some problems, all the others (more than 10) supported or confirmed bilateral integration. The problem with the 2014 initiative was also that it was not challenging directly the bilaterals, it wanted to tackled "mass immigration". Many people did not know there was a link with EU integration or thought that some sort of agreement could be found with Brussels. Thus, the Swiss People Party lured them.

Bilag 3: Spørgsmål og svar – Jan Atteslander

Nedenstående ses de spørgsmål, som blev sendt til Jan Atteslander. De blev telefonisk drøftet på tysk den 15. maj 2015. De noterede udtalelser fra samtalen blev godkendt af Atteslander den 18. maj 2015 (Atteslander 2015).

Fragen und Antworten – Herr Jan Atteslander, economiesuisse

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz

- Wie würden Sie die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz charakterisieren? Welche politischen/wirtschaftlichen Herausforderungen und Problemstellungen gab es in der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU vor dem Referendum?

Die Schweizer Wirtschaft ist sehr stark integriert in den EU-Binnenmarkt. Die Schweiz ist an vielen EU-Projekten und Initiativen beteiligt und leistet Beiträge. Die Schweizer engagieren sich in der EU und man kann bezüglich einiger Sachen davon reden, dass die Schweiz sogar mehr als andere Länder investiert.

- Inwiefern ist die Schweiz und die EU durch die Zusammenarbeit und die Abkommen wirtschaftlich enger verknüpft geworden? Z.B. die Bedeutung des Schweizer Zugangs zum europäischen Binnenmarkt und die Bedeutung des Personenfreizügigkeitsabkommens.

Die Schweiz ist der drittwichtigste Kunde der EU – nach den USA und China. Umgekehrt ist die EU der wichtigste Handelspartner der Schweiz, dies gilt sowohl für Güter als auch für Dienstleistungen. Der Handelsbilanzüberschuss zugunsten der EU beträgt rund 40 Milliarden Euro pro Jahr.

Ungefähr 1 Million EU-Bürger leben und arbeiten in der Schweiz und umgekehrt haben sich ca. 400'000 Schweizer(Innen) in der EU niedergelassen. Eine weitere Million EU-Bürger in der EU arbeiten bei der Niederlassung einer Schweizer Unternehmung. Also grundsätzlich profitieren die Schweiz und die EU von ihrer Handelsbeziehung – eine klassische Win-win-Situation.

- Die Schweiz wird oft für „Rosinenpickerei“ kritisiert. Wie beurteilen Sie diese Behauptung?

Es gibt keine Grundlage um von „Rosinenpickerei“ zu reden oder genaue Beispielen von Situationen, wo die Schweiz im Vergleich zu den anderen EU-Ländern eine vorteilhaftere Position hat. Es handelt sich um eine ausgewogene Beziehung. Rosinenpickerei kann nicht begründet werden.

Es gibt Beispiele, wo die Schweiz und die EU Regeln abgemacht haben, die von den EU-Regulierungen abweichen. So ist der Transit Transport von lebenden Tieren nicht erlaubt. politisch mehr tut. In anderen Bereichen macht die Schweiz mehr als die meisten EU-Mitgliedstaaten. So nimmt die Schweiz im Verhältnis zu ihrer geographischen Größe sehr viele Flüchtlinge auf. .

Beim Landtransport investiert die Schweiz rund 30 Milliarden Euro in den neuen Eisenbahn Gotthard-Tunnel und erstellt damit das Herzstück des pan-europäischen Nord-Südverkehrs für Güter.

Die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“

- Am 9. Februar 2014 haben die Schweizer „Ja“ zu einem neuen System zur Regelung der Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente gestimmt – Eine Verfassungsbestimmung, die nicht mit dem bestehenden Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU übereinstimmt.

War das „Ja“ zur Initiative eine Überraschung oder war das Ergebnis zu erwarten? Und wie sehen Sie das Ergebnis?

Das Schweizer „Ja“ zur Initiative war eine Überraschung. Die ersten Umfragen haben auf eine Ablehnung hingewiesen.

Es lässt sich vermuten, dass es der Schweizer Bevölkerung klar war, welche Konsequenzen und europapolitische Herausforderungen ein „Ja“ mit sich führen könnten. Die Bevölkerung erwartete aber auch, dass man trotz einer Annahme eine Lösung mit der EU finden konnte.

- Der neue Verfassungsartikel verlangt neben Kontingenten ebenfalls, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU neu verhandelt wird. Die EU hat betont, dass die Personenfreizügigkeit ein Grundprinzip der EU ist und deshalb nicht verhandelbar ist. Wie beurteilen Sie diese Äußerung – Wird die EU Verhandlungen einleiten oder an dem Prinzip der Freizügigkeit festhalten?

Die Schweizer Regierung arbeitet jetzt an einer Lösung und Umsetzung, und sie möchte gerne mit der EU verhandeln. Die EU muss sich jetzt dafür entscheiden, ob sie jetzt oder erst nach Ende des Gesetzgebungsprozesses mit der Schweiz über Lösungen zu diskutieren. Im Grunde sollte es auch im Interesse der EU sein, beizutragen und ein Teil des Prozesses zu sein. Die EU muss aber schnell eine Entscheidung treffen, da die Zeit für die Umsetzung Ende 2016 ausläuft. Wartet die Union zu lange, wird es wahrscheinlich zu spät sein.

- Falls die Schweiz Kontingente einführt, welche (wirtschaftlichen) Konsequenzen würde dies mit sich führen? Z.B. in Bezug auf Arbeitsmarkt, Arbeitskraft und Export.

Siehe nächste Frage und Antwort.

- Das Personenfreizügigkeitsabkommen ist wegen der *Guillotine-Klausel* mit sechs anderen bilateralen Abkommen verknüpft. Wird ein Abkommen nicht eingehalten/gekündigt, können alle Abkommen außer Kraft gesetzt werden. Dies könnte auch das spätere vereinbarte Schengen/Dublin-Abkommen beeinflussen, da es mit der Personenfreizügigkeit zusammenhängt.

Falls es dazu kommt, dass die EU die Klausel aktiviert und damit einige von den wichtigsten Abkommen (u.a. Technische Handelshemmnisse, Land- und Luftverkehr, Landwirtschaft, Forschung) mit der Schweiz kündigt, welche Konsequenzen würde dies herbeiführen?

Falls es dazu kommt, dass die Klausel aktiviert wird, wäre dies in wirtschaftlicher Hinsicht mit grossen Nachteilen für beide Seiten verbunden.

Im Grunde ist die Schweiz regional auch mit ihren Nachbarländern verknüpft (wirtschaftlich, kulturell, usw.). Bei einer Kündigung der Abkommen, würde die Situation auch die Region und die Länder in der Nähe von der Schweiz stark negativ treffen. Die Schweiz trägt dazu bei, dass es in dieser Region gut geht, und dass die Region innovativ ist. Deswegen würde es bedauerlich sein.

- Welche Lösung sieht economiesuisse als die beste bezüglich einer Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative? Economiesuisse hat bereits ein Drei-Säulen-Modell mit einer Schutzklausel präsentiert – wird dies immer noch als die beste Umsetzungslösung gesehen/hervorgehoben? Und nimmt economiesuisse aktiv an dem Vernehmlassungsverfahren teil?

Das Drei-Säulen-Modell mit der Schutzklausel ist immer noch der Vorschlag von economiesuisse. Man arbeitet an einer Präsentation bezüglich der Situation, die Ende Mai 2015 veröffentlicht wird.

- 1994 wurde die sogenannte Alpen-Initiative in der Schweiz angenommen. Dies hat die damalige Situation mit der EU beeinflusst, da die Umsetzung der Initiative laut der EU nicht kompatibel mit dem Landverkehrsabkommen war. Auf den ersten Blick sieht es fast wie die jetzige Situation aus. Wie würden Sie das beurteilen?

Die Alpen-Initiative war 1:1 nicht umsetzbar. Mit der EU konnte aber mit dem Landverkehrsabkommen abgeschlossen werden, dass den Kern des Alpenschutzes gut erreicht.

Die stärkere Verlagerung des Güterfernverkehrs von der Strasse auf die Bahn wird erst langfristig erreicht sein. Der im Bau befindliche Gotthard-Basistunnel ist hierfür ein wichtiger Schritt in dieser Angelegenheit.

Bezüglich der Masseneinwanderungsinitiative wird es vielleicht auch möglich sein, eine gemeinsame Lösung zum Einwanderungsthema mit der EU zu finden. Grundsätzlich weist die Schweiz in der EU die höchste Zuwanderung auf.

Die Wirtschaft ist nicht gegen die Einwanderung (und ihren Umfang), aber die Schweizer Bevölkerung schon. Im Vergleich zu den EU-Staaten, gibt es nur ein Land, wo der Ausländeranteil höher ist als in der Schweiz. Nur Luxemburg hat einen höheren Anteil (ca. 40 %) als die Schweiz (ca. 25 %).

Die Einwanderung in die Schweiz hängt auch mit dem starken Wohnungsbau zusammen. So wurden in den letzten Jahren die bestehenden Schweizer Baulandreserven grösstenteils überbaut.

- Haben Sie eine Idee, wie die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU weitergehen wird und welche Lösung man bezüglich der Situation mit der Freizügigkeit finden wird? Wird die Schweiz z.B. das neue System mit Kontingenten umsetzen, durch den Verordnungsweg Bestimmungen beschließen oder ein neues Referendum präsentieren?

Das Personenfreizügigkeitsabkommen soll mit einer Schutzklausel ergänzt werden. Wird ein bestimmtes Mass der Zuwanderung überschritten, kann die Zuwanderung in die Schweiz temporär begrenzt werden. Unterhalb dieser Schwelle gilt die Personenfreizügigkeit.

- Hat economisuisse ein Wunschscenario bezüglich der Form der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU? Z.B. Weiterführung der derzeitigen Form, EU-Mitgliedschaft, Teil des EWR sein oder etwas ganz anders?

Für uns ist die Fortsetzung der guten Zusammenarbeit zentral. Die bestehenden bilateralen Verträge sollen weiter entwickelt werden können, wo es im Interesse beider Seiten ist.

Bilag 4: Lovtekst til folkeinitiativet ”Gegen Masseneinwanderung”

Der Initiativtext

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 34, 136, 139 und 194 der Bundesverfassung und nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, Art. 68ff., folgendes Begehren:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 121 Sachüberschrift (neu)

Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

Art. 121a (neu) Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9 (neu)

9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

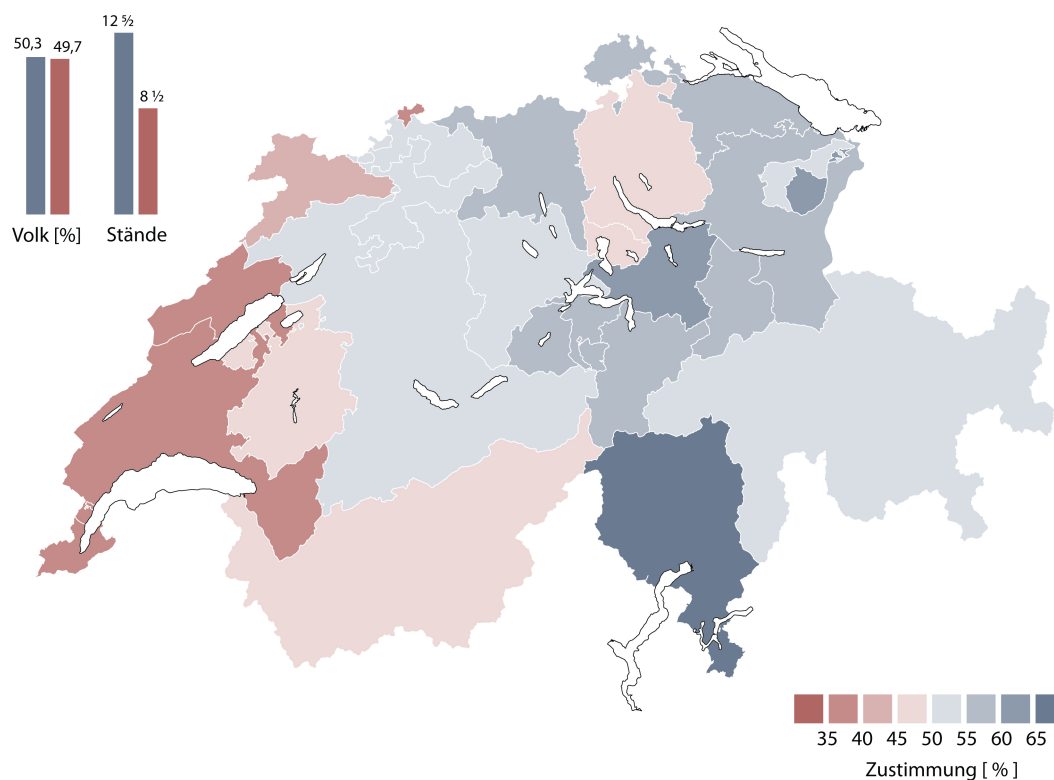
¹ Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

Kilde: IgM (2015)

Bilag 5: Stemmefordeling IgM

Afstemning den 9. februar 2014 i Schweiz om folkeinitiativet "Gegen Masseneinwanderung".
Stemmer fordelt efter kantoner og det samlede resultat:



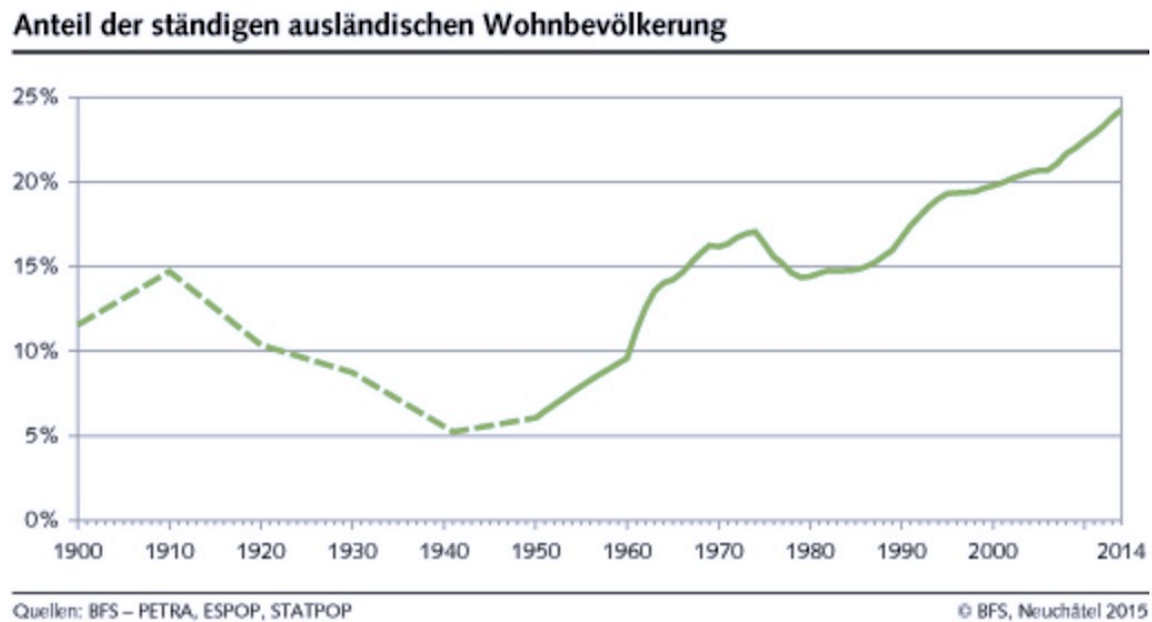
Quelle: Bundesamt für Statistik. Darstellung: sotomo/UZH

Model: Hermann (2014: 8)

Valgdeltagelsen lå på 56,6% (Hermann 2014: 43)

Bilag 6: Udviklingen af udlændinge i Schweiz

Udviklingen i antallet af udlændinge bosat i Schweiz, fra 1900-2014:



Model: Migration (2015)

Antallet af udlændinge af bosat i de europæiske lande i 2014:

	Total	
	(thousands)	(% of the population)
Belgium	1 264.4	11.3
Bulgaria	54.4	0.8
Czech Republic	434.6	4.1
Denmark	397.2	7.1
Germany	7 011.8	8.7
Estonia	194.9	14.8
Ireland	545.5	11.8
Greece	836.9	7.7
Spain	4 677.1	10.1
France	4 157.5	6.3
Croatia	31.7	0.7
Italy	4 922.1	8.1
Cyprus	159.3	18.6
Latvia	304.8	15.2
Lithuania	21.6	0.7
Luxembourg	248.9	45.3
Hungary	140.3	1.4
Malta	25.0	5.9
Netherlands	735.4	4.4
Austria	1 056.8	12.4
Poland	101.2	0.3
Portugal	401.3	3.8
Romania	73.4	0.4
Slovenia	96.6	4.7
Slovakia	59.2	1.1
Finland	206.7	3.8
Sweden	687.2	7.1
United Kingdom	5 047.7	7.8
Iceland	22.7	7.0
Liechtenstein	12.5	33.7
Norway	482.1	9.4
Switzerland	1 936.4	23.8

Model: Eurostat (2015)

Bilag 7: Ventilkläusuler

Overgangsreguleringen for FZA:

Übergangsreguleringen

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-15 (+ Malta/Zypern)	A					B								C					
EU-8 (Beitritt 2004)					A		B				C								
EU-2 Bulgarien und Rumänien (Beitritt 2007)							A						B			C			

A Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Rumänien/Bulgarien bis 1. Juni 2016. Die Anzahl der Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligung, fünf Jahre) steigt schrittweise auf 1207 im Jahr 2015/2016; die Anzahl der Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligung, vier bis zwölf Monate) auf 11 664.

B Volle Personenfreizügigkeit mit Schutzklausel: EU-25-Staaten bis 31. Mai 2014; Rumänien/Bulgarien bis 1. Juni 2019.

C Volle Personenfreizügigkeit: EU-25-Staaten ab 31. Mai 2014; Rumänien/Bulgarien ab 1. Juni 2019.

Model: Economiesuisse (2015)

I FZA er der vedtaget overgangsbestemmelser for indførslen af princippet for EU-borgere i Schweiz. Aftalen og dens protokoller indeholder først en overgangsperiode med begrænsninger af indvandringen. Derefter en periode med mulighed for at begrænse indvandringen gennem en beskyttelseskläusel (*Schutzklausel*), også kaldet *Ventilkläusel* i Schweiz. Og endeligt vil den frie bevægelighed for personer gælde fuldt ud i den tredje periode, hvor der ikke længere er mulighed for begrænsninger (Economiesuisse 2015; EDA 2014a: 20f; FZA 2009; Kaddaous 2013: 12).

Disse reguleringer har i praksis betydet, at for de 15 gamle EU-lande²⁵ samt Malta og Cypern gjaldt overgangsbestemmelserne fra 1. juni 2002 og frem til 1. juni 2007, og herefter mulighed for anvendelse af ventilkläusulen frem til 31. maj 2014. For de 8 EU-lande²⁶ (*Protokol I*) var overgangsbestemmelserne fra 1. april 2006 og frem til 30. april 2011, og anden periode med en eventuel anvendelse af ventilkläusulen var frem til 30. april 2014. For Bulgarien og Rumänien

²⁵ EU-15 består af: Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig + EFTA-landene (Ventilkläusel 2015).

²⁶ EU-8 består af de nye medlemslande fra 2004: Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn (Ventilkläusel 2015).

(*Protokol II*) gælder overgangsbestemmelserne fra 2009 stadig frem til 31. maj 2016 med mulighed for aktivering af ventilklausulen frem til den 31. maj 2019 (EDA 2014a: 20f). For Kroatien var en udvidelse af FZA også planlagt (*Protokol III*), men grundet afstemningen om IgM i Schweiz blev underskrivelse udskudt. Dette bliver belyst i kapitel 3 (EDA 2014a: 20f; Kommissionen 2014).

Den schweiziske regering valgte i 2012 at gøre brug af ventilklausulen for EU-8-landene i et år, hvilket de forlængede i endnu et år i 2013 og samtidig også tog i brug for de gamle 15 EU-lande. Siden hhv. slut april og slut maj 2014 har den frie bevægelighed for personer galdt fuldt ud for 25 EU-lande, hvilket betyder, at Schweiz ikke længere kan regulere indvandringen for disse lande og at der kun gælder kvoter og andre restriktioner for Bulgarien og Rumænien (EDA 2014a: 20f).

Bilag 8: Lovtekst til Alpen-Initiative

Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36quater (neu)

¹Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist.

²Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat regelt die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Diese müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Ausgenommen sind Umfahrungsstrassen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach Annahme von Artikel 36quater Absatz 2 abgeschlossen sein.

(Alpeninitiative 2015)

Særlig tak til Niels Petersen