www.jusletter.ch

Daniela S. Scherer / Nora Meier / Michael Ambühl

Konkretisierung der Schutzklausel in Art. 14(2) des Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU

Eine datengestützte Analyse der Nettomigration im EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsraum

Das bundesrätliche Verhandlungsmandat für die Bilateralen III sieht vor, eine Konkretisierung der Schutzklausel in Art. 14.2 FZA zu prüfen. Gemäss unserem Konkretisierungsvorschlag sollte die Schweiz mit der EU ein Recht aushandeln («enabling clause»), zeitlich befristete Massnahmen zu ergreifen, wenn die Nettozuwanderung in der Schweiz «signifikant» über dem Durchschnitt der EU/EFTA-Staaten liegt und dadurch wirtschaftliche oder soziale Probleme zu erwarten sind. Die Definition von «signifikant» basiert auf statistischen Methoden. Es wären sowohl «weiche» als auch «harte» Massnahmen vorzusehen. Falls erstere, ohne mengenmässige Beschränkung, nicht die gewünschte Wirkung erzielen würden, kämen zweitere, die auch eine Deckelung einschliessen könnten, zum Zug.

Beitragsart: Beiträge
Rechtsgebiete: Europarecht

Zitiervorschlag: Daniela S. Scherer / Nora Meier / Michael Ambühl, Konkretisierung der Schutzklausel in Art. 14(2) des Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, in: Jusletter 16. September 2024

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Konkretisierung der Schutzklausel
   2.1. Anforderungen
   2.2. Auslösebedingungen
      2.2.1. Indikatoren
      2.2.2. Definition des Referenzrahmens
      2.2.3. Geeignete statistische Kennzahlen
      2.2.4. Datenvorbereitung: Ausschluss von sehr kleinen Staaten und Zweijahresglättung
      2.2.5. Resultate für 2013–2022
         2.2.5.1. Datengrundlage
         2.2.5.2. Verteilung der pro Kopf Nettomigration von EU/EFTA-Staaten
         2.2.5.3. Anwendung am Beispiel der Schweiz
   2.3. Massnahmen
      2.3.1. «Weiche» Massnahmen
      2.3.2. «Harte» Massnahmen
   2.4. Umsetzungsmodalitäten
      2.4.1. Allgemein
      2.4.2. Frage der Verlängerung oder Wiedereinführung der Massnahmen
3. Zu den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU
4. Einordnung
5. Fazit

1. Einleitung

[1] In den laufenden Verhandlungen über das bilaterale Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union werden zentrale Fragen diskutiert, insbesondere auch einzelne Aspekte der Personenfreizügigkeit. Nach knapp zweijähriger Phase exploratorischer Gespräche wurde am 27. Oktober 2023 ein «Common Understanding» präsentiert. Auf der Grundlage dieses mit der EU abgeschlossenen Dokuments legte der Bundesrat gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz (ParlG) am 15. Dezember 2023 den Entwurf eines Verhandlungsmandats zur Konsultation vor.[1] Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) nahm am 31. Januar 2024 öffentlich Stellung zum Mandatsentwurf und beauftragte den Bundesrat unter anderem damit, im Rahmen der Verhandlungen eine Konkretisierung von Artikel 14.2 des Freizügigkeitsabkommens (FZA) zu prüfen.[2] Dieser Punkt wurde vom Bundesrat aufgegriffen und am 8. März 2024 in das definitive Verhandlungsmandat aufgenommen.[3] Eine mögliche Form der Konkretisierung von Art. 14.2 FZA ist die Weiterentwicklung der dort enthaltenen, abstrakt formulierten «Schutzklausel». Seit dem Ende der diesjährigen Sommerpause wird diese Idee in einer breiteren Öffentlichkeit the-

1 Der Bundesrat. Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen vom 15. Dezember 2023.

2 APK-N. Medienmitteilung. Konsultation der APK-N zum Mandatsentwurf für Verhandlungen mit der EU vom 31. Januar 2024 (https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2024-01-31.aspx?lang=1031), Website zuletzt besucht am 8. September 2024.

3 Der Bundesrat. Definitives Verhandlungsmandat gemäss Bundesratsbeschluss vom 8. März 2024. Ziff. 8.3.

matisiert.[4] Dem Vernehmen nach ist sie auch Diskussionsgegenstand in den gegenwärtigen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU.

[2] Die Idee einer Schutzklausel ist nicht neu. Schutzklauseln gibt es in zahlreichen bestehenden Abkommen, wenngleich unterschiedlich ausgestaltet.[5] Sie unterscheiden sich insbesondere aufgrund ihrer Anwendungsvoraussetzungen (statisch oder dynamisch), ihrer Anwendungsdauer (befristet oder unbeschränkt), der Art des Inkrafttretens (unilateral oder konsensuell) oder der Formulierung von Massnahmen (qualitativ oder quantitativ). Eine Schutzklausel qualitativer Natur findet man beispielsweise in Art. 5.4 des Abkommens zwischen der Schweiz und den USA über ein Amtshilfegesuch des IRS betreffend der UBS AG. Danach konnte jede Vertragspartei Ausgleichsmassnahmen ergreifen, wenn «[...] die tatsächlichen und noch zu erwartenden Resultate bedeutend abweichen von dem [... was zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens] berechtigterweise im Hinblick auf den Zweck dieses Abkommens erwartet werden kann und das Problem weder durch Konsultation noch Vertragsänderung gemeinsam gelöst werden kann».[6] Als Beispiel für eine quantitativ formulierte Schutzklausel hingegen ist Art. 46.1 des Landverkehrsabkommens Schweiz-EU (Bilaterale I) zu nennen, die besagt, dass, wenn «[...] der mittlere Auslastungsgrad der in der Schweiz angebotenen Eisenbahnkapazität [...] während eines Zeitraums von 10 Wochen unter 66% liegt, [... die Schweiz] die vorgesehenen Gebühren um maximal 12,5% erhöhen» kann.[7] Häufig werden auch mathematische Formeln herangezogen. Sie sind in der EU in Policy Papers (z.B. in der EU-Flüchtlingspolitik[8]) oder in Rechtstexten geläufig.

[3] Trotz obiger Unterschiede ist es Schutzklauseln generell gemeinsam, dass sie in einem Abkommen den Fall aussergewöhnlicher Entwicklungen antizipieren, ohne dabei die Grundsätze des Vertrags in Frage zu stellen. Mit anderen Worten, Schutzklauseln versuchen, ein Gleichgewicht zu wahren zwischen der Aufrechterhaltung der Integrität des Abkommens und der Reaktion auf spezifische Herausforderungen.

[4] In diesem Beitrag argumentieren wir nicht für die Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit einer Schutzklausel per se. Das ist letztlich eine Abwägungsfrage. So können Schutzklauseln z.B. aus *ordnungspolitischer* Sicht nachteilige Konsequenzen haben, indem die Umsetzung der ausgelösten Massnahmen zu einer Schwächung des Wirtschaftsstandorts führen können. Aus Gründen *wirtschaftspolitischer* Interessen hingegen könnte sich im vorliegenden Fall eine Schutzklausel trotz dieses Nachteils als sinnvoll erweisen, da die Alternative (ohne Schutzklausel) die Akzeptanz für die Bilateralen III in der Schweiz wohl schmälern dürfte und ein Volks-Ja zur sogenannten «Nach-

4 Vgl. NZZ vom 13. August 2024, «Wir brauchen eine Notbremse – Mitte Chef Pfister geht auf Konfrontationskurs mit der EU» (https://www.nzz.ch/schweiz/wir-brauchen-eine-notbremse-mitte-chef-pfister-geht-auf-konfrontationskurs-mit-der-eu-ld.1843401); NZZ vom 2. September 2024, «Der Missbrauch unseres Asylsystems nimmt extreme Züge an» (https://www.nzz.ch/schweiz/die-schiere-masse-junger-maenner-aus-muslimischen-laendern-kann-unsere-freiheitliche-gesellschaft-zersetzen-ld.1846201), alle Websites zuletzt besucht am 8. September 2024.

5 Zu erwähnen sind hier bspw. Art. 46–48 des LVA (SR 0.740.72); Art. 5.4 des Abkommens zwischen der Schweiz und den USA über ein Amtshilfegesuch des IRS betreffend UBS AG (AS 2009 5669); oder Art. 10.4 des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EG (SR 0.142.112.681). Bei letzterem handelt es sich um die sogenannte (befristete) «Ventilklausel». Sodann Art. 14.2 des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EG (SR 0.142.112.681).

6 AS 2009 5669.

7 SR 0.740.72.

8 Ein prominentes Beispiel einer mathematischen Formel findet sich im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Etablierung eines Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen (COM(2015) 450 final, 2015/0208 (COD)).

haltigkeitsinitiative» den Wegfall der Personenfreizügigkeit bewirken könnte. Diese und weitere Abwägungen vorzunehmen, ist allerdings Sache der Politik.

[5] Unser Artikel ist als Diskussionsbeitrag zu verstehen, indem wir eine mögliche Konkretisierung der bestehenden, derzeit vage formulierten Schutzklausel in Art. 14.2 FZA ausarbeiten. Die Bestimmung lautet gegenwärtig wie folgt:

> «*Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.*»

[6] Analog zum oben beschriebenen allgemeinen Sinn und Zweck von Schutzklauseln beabsichtigt auch unser Konkretisierungsvorschlag die Findung eines Ausgleichs, zwischen der Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Personenfreizügigkeit im EU/EFTA-Raum und der Einschränkung der Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit in Fällen von übermässiger Nettomigration.

[7] Art. 14.2 FZA sieht (i) «schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme» als Voraussetzung für (ii) «geeignete Abhilfemassnahmen» vor, deren (iii) «Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass» beschränkt werden soll. Aus dieser dreiteiligen Struktur lassen sich drei Elemente ableiten: (i) Auslösebedingungen, (ii) Massnahmen und (iii) Umsetzungsmodalitäten. Alle drei bedürfen Konkretisierungen, die wir im Folgenden erläutern werden.

[8] Das erste Element wird in Abschnitt 2.2, das zweite in Abschnitt 2.3. und das dritte in Abschnitt 2.4. diskutiert.

2. Konkretisierung der Schutzklausel

2.1. Anforderungen

[9] Zunächst formulieren wir drei übergeordnete Anforderungen, die eine Konkretisierung der Schutzklausel in Art. 14.2 aus unserer Sicht erfüllen sollte. Diese Anforderungen leiten wir aus der allgemeinen Absicht von Schutzklauseln ab.

1. Grundsatz: Die Personenfreizügigkeit soll aufrechterhalten bleiben.
2. Gesamtheitliche Betrachtung: Der Referenzrahmen für die Berechnung des Auslösers der Schutzklausel soll aus Daten aller EU/EFTA-Staaten bestehen und nicht aus Schweizer Befindlichkeiten.
3. Anwendung: Die Anwendung der Schutzklausel soll nicht auf ein spezifisches Land (z.B. die Schweiz) beschränkt sein, sondern für den gesamten europäischen Freizügigkeitsraum gleichermassen möglich sein.

2.2. Auslösebedingungen

2.2.1. Indikatoren

[10] Art. 14.2 FZA nennt «schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme» als Auslöser für die Aktivierung «geeigneter Massnahmen». Aktuell werden im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit und der damit verbundenen Nettozuwanderung verschiedene Faktoren von «wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» diskutiert. Zum Beispiel die Wohnungsnot, erhöhte Mieten, Druck auf Löhne, Erhöhung der Studiengebühren oder die Belastung der Infrastruktur. In der öffentlichen Debatte scheint die starke Nettozuwanderung als Treiber dieser Probleme wahrgenommen zu werden.[9] Tatsächlich befindet sich die Schweiz in Bezug auf die Nettomigration im Vergleich mit anderen EU/EFTA-Staaten in einer besonderen Situation (siehe 2.2.5.3.). Während die eingangs erwähnten Faktoren schwerer zu quantifizieren sind und eine einheitliche Datenbasis für den gesamten EU/EFTA-Raum nur schwer zu erreichen ist, lässt sich die Nettozuwanderung verhältnismässig einfach messen.

[11] Aufgrund der klaren Messbarkeit und ihrer wahrgenommenen Rolle als Treiber wirtschaftlicher und sozialer Probleme stützt sich die vorliegende Arbeit auf die Nettozuwanderung als Indikator. Dabei betrachten wir für alle EU/EFTA-Staaten die Nettomigration, die im Zuge der Personenfreizügigkeit entsteht, und berechnen anhand des europäischen Durchschnitts einen Schwellenwert, der in unserem Vorschlag als Auslöser für eine potentielle Aktivierung der Schutzklausel dienen könnte.

2.2.2. Definition des Referenzrahmens

[12] Den Referenzrahmen bildet der EU/EFTA-Freizügigkeitsraum. Die Nettomigration pro Kopf des EU/EFTA-Staates *i* im Jahr *t* wird wie folgt berechnet:

$$\text{Nettomigration pro Kopf}_{i,t} = \frac{\text{Immigration}_{i,t} - \text{Emigration}_{i,t}}{\text{Bevölkerung}_{i,t}}$$

[13] $\text{Immigration}_{i,t}$ bezeichnet die Gesamtzahl der Zuwanderungen im Zuge der Personenfreizügigkeit in das EU/EFTA-Staat *i* im Jahr *t*. $\text{Emigration}_{i,t}$ ist die Gesamtzahl der Auswanderungen im Zuge der Personenfreizügigkeit aus dem EU/EFTA-Staat *i* im Jahr *t* und $\text{Bevölkerung}_{i,t}$ ist die Bevölkerung des EU/EFTA-Staat *i* zum 1. Januar des Jahres *t*. Bei den Immigrations- und Emigrationsdaten werden für jedes Land *i* ausschliesslich EU/EFTA-AusländerInnen berücksichtigt, nicht die eigenen Staatsangehörigen.[10]

---

9 Vgl. «Tagesanzeiger» vom 10. September 2024, «Mehrheit lehnt Zuwanderungsverbot gegen 10-Millionen-Schweiz ab» (https://www.tagesanzeiger.ch/zuwanderung-schweiz-mehrheit-lehnt-migrationsverbot-ab-188772688082), Website zuletzt besucht am 11. September 2024.

10 Beispielsweise wird (i) eine Person mit deutscher Staatsangehörigkeit, die Deutschland verlässt und nach Spanien zieht, nicht in der Emigration Deutschlands, sondern nur in der Immigration von Spanien gezählt; (ii) eine Person mit deutscher Staatsangehörigkeit, die aus den USA nach Deutschland umzieht, wird nicht in die Immigration von Deutschland gezählt; zieht sie jedoch von den USA nach Spanien, wird sie in der Immigration von Spanien gezählt, weil sie als personenfreizügigkeitsberechtigte Person in Spanien eingewandert ist. Mit anderen Worten: Bei der Nettomigration geht es um die Migration der AusländerInnen im EU/EFTA-Raum, nicht aber um den Wanderungssaldo, der alle – eigene und ausländische – Staatsangehörige des EU/EFTA-Raums berücksichtigen würde.

[14] Dies erlaubt, die jährliche Nettomigration pro Kopf aller EU/EFTA-Staaten zu berechnen. Diese Verteilung bildet den Referenzrahmen für die Schutzklausel. Basierend darauf können verschiedene statistische Kennzahlen herangezogen werden, um die Verteilung der jährlichen Nettomigration zu analysieren und eine Schwelle zu definieren, ab der die Nettomigration als übermässig gilt und die Schutzklausel aktiviert werden könnte.

2.2.3. Geeignete statistische Kennzahlen

[15] Es bieten sich zwei Ansätze an, um die Verteilung der Nettomigration der EU-/EFTA-Staaten zu analysieren: (a) Die Verwendung der Standardabweichung oder (b) die Analyse von Perzentilen.

[16] Zu (a): Die Standardabweichung ist eine weit verbreitete statistische Kennzahl, die die Streuung von Werten um ihren Mittelwert misst. Sie ist besonders informativ, wenn es sich um eine Normalverteilung (oder näherungsweise Normalverteilung) handelt, da sie in diesem Fall Aussagen über die Wahrscheinlichkeit von Abweichungen vom Mittelwert ermöglicht. Bei einer Normalverteilung können wir davon ausgehen, dass etwa 84.1% der Werte unterhalb des Mittelwerts plus einer Standardabweichung liegen und etwa 97,7% der Werte unterhalb des Mittelwerts plus zwei Standardabweichungen liegen.

[17] Zu (b): Der zweite Ansatz bestünde darin, die Analyse der Perzentile vorzunehmen. Perzentile teilen die Verteilung in 100 Segmente ein und geben Auskunft darüber, wie die Werte innerhalb einer Verteilung relativ zu anderen Werten liegen. Sie erlauben eine detaillierte Analyse der Verteilung, insbesondere auch in den Extrembereichen, da sie keine Annahmen über die zugrunde liegende Verteilung machen.

[18] Wir benutzen hier Ansatz (a), die Standardabweichung vom Mittelwert, um die Verteilung der Nettomigration der EU/EFTA-Staaten zu analysieren. Wenn ein EU/EFTA-Staat bspw. im Bereich über einer oder sogar über zwei Standardabweichung vom Mittelwert liegt, so kann – im Vergleich zum restlichen Freizügigkeitsraum – von einer aussergewöhnlichen oder sehr aussergewöhnlichen Situation gesprochen werden.

[19] Die genaue Festlegung des Schwellenwerts bzw. die Anzahl $\boldsymbol{n}$ der Standardabweichungen[11] vom Mittelwert (Schwellenwert = $\mu + \boldsymbol{n}\ \sigma$) ist letztlich eine Verhandlungssache zwischen den Vertragsparteien (Schweiz und EU).

2.2.4. Datenvorbereitung: Ausschluss von sehr kleinen Staaten und Zweijahresglättung

[20] Um eine robuste Bewertung der Migrationsdynamik im europäischen Freizügigkeitsraum zu ermöglichen, werden zwei Einschränkungen vorgenommen.

[21] Zum einen werden für die Berechnung des Schwellenwerts Staaten ausgeschlossen, deren Bevölkerungszahl kleiner als 1 Million ist (Liechtenstein, Island, Malta, Luxemburg und Zypern). Aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahl können bevölkerungsmässig sehr kleine Länder die statistischen Analysen überproportional beeinflussen, da bereits geringe absolute Nettomigrati-

Drittstaatenangehörige und Personen im Asylverfahren werden hier *nicht* gezählt. Der Wanderungssaldo über den gesamten Raum ist ungefähr 0; die Nettomigration der AusländerInnen im EU/EFTA-Raum braucht dies nicht zu sein.

11 $\boldsymbol{n}$ muss nicht zwingend ganzzahlig sein, z.B. 1,5; 2; 2,25 etc.

onszahlen in diesen Ländern zu hohen Werten in der Nettomigration pro Kopf führen können. Dies, weil bei Pro-Kopf-Analysen ein kleines Land ein gleiches Gewicht hat wie ein grosses. Dazu kommt, dass die fünf ausgeschlossenen Staaten bei der Nettozuwanderung über die Jahre eine stärkere Streuung aufweisen (höhere Standardabweichung als bei grossen Staaten).

[22] Zum anderen werden die Nettomigrationsdaten über mehrere Jahre geglättet, um vorübergehende, möglicherweise einmalige Veränderungen auszugleichen. Die Entscheidung, über wie viele Jahre geglättet werden soll, hängt von der Balance zwischen der Reduzierung von Schwankungen und der Reaktionsfähigkeit auf Veränderungen ab. Wir haben uns vorliegend für eine Zweijahresglättung entschieden, da sie einen guten Kompromiss zwischen Stabilität und Reaktionsgeschwindigkeit bietet.

2.2.5. Resultate für 2013–2022

2.2.5.1. Datengrundlage

[23] Für die Analyse der pro Kopf Nettomigration innerhalb der EU- und EFTA-Staaten wurden Daten von Eurostat über die Jahre 2013 bis 2022 herangezogen.[12] Die Datensätze umfassen Immigrations-, Emigrations- und Bevölkerungsdaten. Die ursprünglichen Datensätze von Eurostat wurden in einer Vorverarbeitung so bereinigt, dass nur die Daten für die 31 (bzw. 32 bis Austritt UK aus EU) EU/EFTA-Staaten und die entsprechenden Staatsangehörigkeiten der immigrierenden/emigrierenden Personen berücksichtigt wurden. Fehlende Daten wurden als Lücken identifiziert. Nicht Bestandteil der Auswertung sind Daten bezüglich Asylwesen und Drittstaaten sowie Immigration/Emigration von eigenen StaatsbürgerInnen[13].

[24] Die Emigrationsdaten umfassen die jährlichen Auswanderungen aus den EU- und EFTA-Staaten, wobei diese Daten für EFTA-Staatsangehörige unvollständig sind.[14] Um eine konsistente Auswertung der Daten zu gewährleisten, wurden die Emigrationsdaten auf Staatsangehörigkeiten der EU-Mitgliedstaaten beschränkt und die Emigration von EFTA-Staatsangehörigen nicht in die Analyse einbezogen.

[25] Es ist darauf hinzuweisen, dass die Eurostat Migrationsdaten[15] für die Schweiz nicht mit jenen aus der Bevölkerungsstatistik des BFS (STATPOP) übereinstimmen. Die Schweizer Nettomigration, berechnet auf Basis von Eurostat, fällt tiefer aus als jene vom BFS, weil in den Eurostat-Statistiken der Wechsel von nicht-ständiger zu ständiger Wohnbevölkerung nicht abgebildet ist. Da unser Modell auf einem innereuropäischen Vergleich basiert, muss man sich auf Eurostat-Daten stützen. Nur sie bilden die gesamteuropäische Situation ab, weshalb auch nur sie geeignet sind, die grundsätzliche Logik und Funktionsweise der hier vorgestellten Schutzklausel zu exemplifizieren. Im Rahmen der Verhandlungen Schweiz-EU müsste wohl dafür gesorgt werden, dass Eurostat über zusätzliche Schweizer Daten verfügt. Auf dieser Datenbasis müsste dann auch die genaue Anzahl $\boldsymbol{n}$ von Standardabweichungen ermittelt werden (Schwellenwert = $\mu + \boldsymbol{n}\,\sigma$, wobei $\boldsymbol{n}$ nicht zwingend ganzzahlig sein muss, z.B. 1,5; 2; 2,25 etc.).

---

12 Eurostat: migr_imm1ctz, migr_emi1ctz, migr_pop1ctz, abgerufen am 21. August 2024.

13 Vgl. dazu auch Fn. 10.

14 Für Zypern, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Portugal und das Vereinigte Königreich fehlen die Daten vollständig. Für Österreich, Belgien, Tschechien, Dänemark, Estland, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Rumänien, Spanien, Schweden und die Schweiz fehlen die Daten teilweise.

15 Vgl. dazu Fn. 12.

[26] Die Bevölkerung jedes Landes zum 1. Januar eines jeden Jahres wurde verwendet, um die Nettomigration pro 1'000 Einwohner zu berechnen. Da für das Jahr 2022 keine Bevölkerungszahl für Rumänien vorlag, wurde diese durch lineare Extrapolation basierend auf den Daten der drei Vorjahre geschätzt. Da Liechtenstein, Island, Malta, Luxemburg und Zypern eine Bevölkerung von weniger als einer Million haben, wurden diese Länder bei der Berechnung des Schwellenwerts nicht berücksichtigt (vgl. Diskussion in Kapitel 2.2.4.).

2.2.5.2. Verteilung der pro Kopf Nettomigration von EU/EFTA-Staaten

[27] Aus den Migrations- und Bevölkerungsdaten wurde für jeden der verbleibenden EU/EFTA-Staaten die Nettomigration pro 1'000 Einwohner von 2013 bis 2022 gemäss Kapitel 2.2.2. berechnet und die Verteilung der Nettomigration aller Länder dargestellt, um die Position einzelner EU/EFTA-Staaten im Vergleich zu den restlichen EU/EFTA-Staaten zu analysieren. Die Resultate sind in Abbildung 1 als Histogramm dargestellt. Zusätzlich ist die Dichtekurve eingezeichnet, um eine glatte Darstellung der Verteilung aufzuzeigen. Sie zeigt, dass die meisten Länder zwischen 0 und 2 Nettomigranten pro 1'000 Einwohner liegen, mit einigen Ausnahmen, die deutlich höhere Werte aufweisen.

[28] Staaten, die deutlich über dem Mittelwert plus 2 Standardabweichungen liegen, haben relativ zum europäischen Referenzraum eine aussergewöhnlich hohe Nettomigration. Jene Staaten, die im grau schraffierten Bereich – also zwischen der ersten und der zweiten Standardabweichung vom Mittelwert – liegen, haben ebenfalls eine deutlich überdurchschnittliche Nettomigration. Grundsätzlich führt ein tieferer Schwellenwert dazu, dass bereits bei geringerer Nettomigration die Schutzklausel aktiviert werden könnte, während ein höherer Schwellenwert erst bei höherer Nettomigration greifen würde.

[29] Wir werden im Folgenden auf den konkreten Fall der Schweiz eingehen.

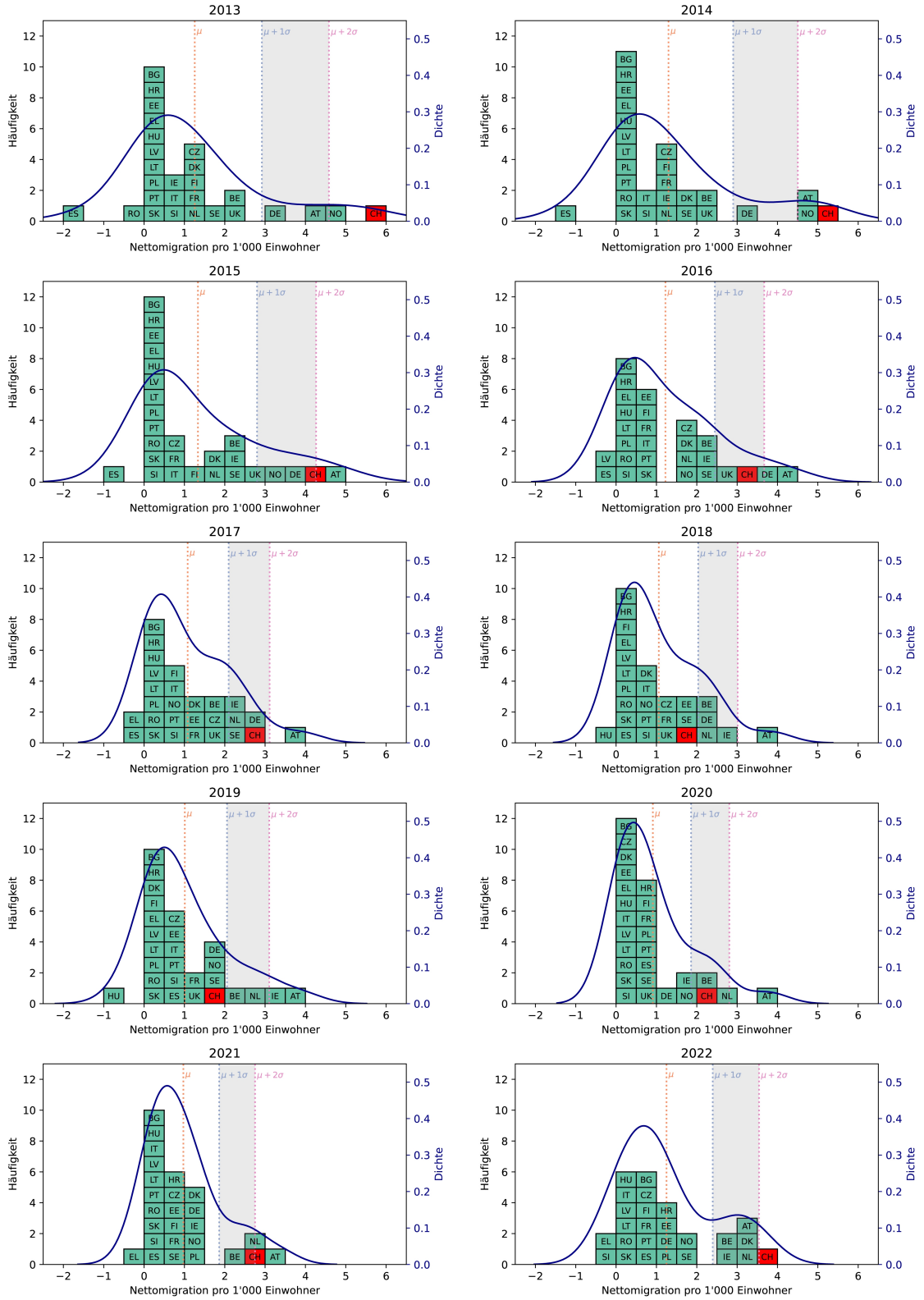

Abbildung 1: Übersicht der Nettomigration pro 1'000 Einwohner von EU/EFTA-Staaten. Der graue Bereich bezeichnet Werte, die eine bis zwei Standardabweichungen vom Mittelwert entfernt sind.

2.2.5.3. Anwendung am Beispiel der Schweiz

[30] Die Schweiz weist in mehreren Jahren eine besonders hohe Nettomigration im Vergleich zu den anderen EU/EFTA-Staaten auf. In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Schweizer Nettomigration pro 1'000 Einwohner von 2013 bis 2022 im europäischen Vergleich dargestellt.

[31] Zu Beginn des betrachteten Zeitraums verzeichnet die Schweiz eine sinkende Nettomigration, wobei die Werte in den ersten drei Jahren (2013–2015) deutlich über dem europäischen Mittelwert liegen und sich mehr als zwei Standardabweichungen vom Durchschnitt abheben. In den darauffolgenden Jahren 2016 und 2017 bleibt die Nettomigration der Schweiz weiterhin überdurchschnittlich, jedoch nur noch mehr als eine Standardabweichung über dem europäischen Mittelwert. Dies signalisiert einen allmählichen Rückgang bzw. eine Normalisierung, aber dennoch bleibt die Schweiz in dieser Phase eines der Länder mit der höchsten Nettomigration (vgl. Abbildung 1).

[32] Ab 2018 nähert sich die Nettomigrationsrate der Schweiz dem europäischen Durchschnitt an, und die Abweichung vom europäischen Durchschnitt verringert sich deutlich. Dieser Trend hält bis 2019 an, bevor im Jahr 2020 erneut ein Anstieg zu beobachten ist. In den Jahren 2020 und 2021 liegt die Nettomigration der Schweiz wieder über dem Durchschnitt und überschreitet erneut den Wert von einer Standardabweichung über dem Mittelwert (μ+1σ). Der Trend setzt sich 2022 fort, und die Schweiz verzeichnet schliesslich eine Nettomigrationsrate, die sich mehr als zwei Standardabweichungen über dem europäischen Durchschnitt befindet (μ+2σ).

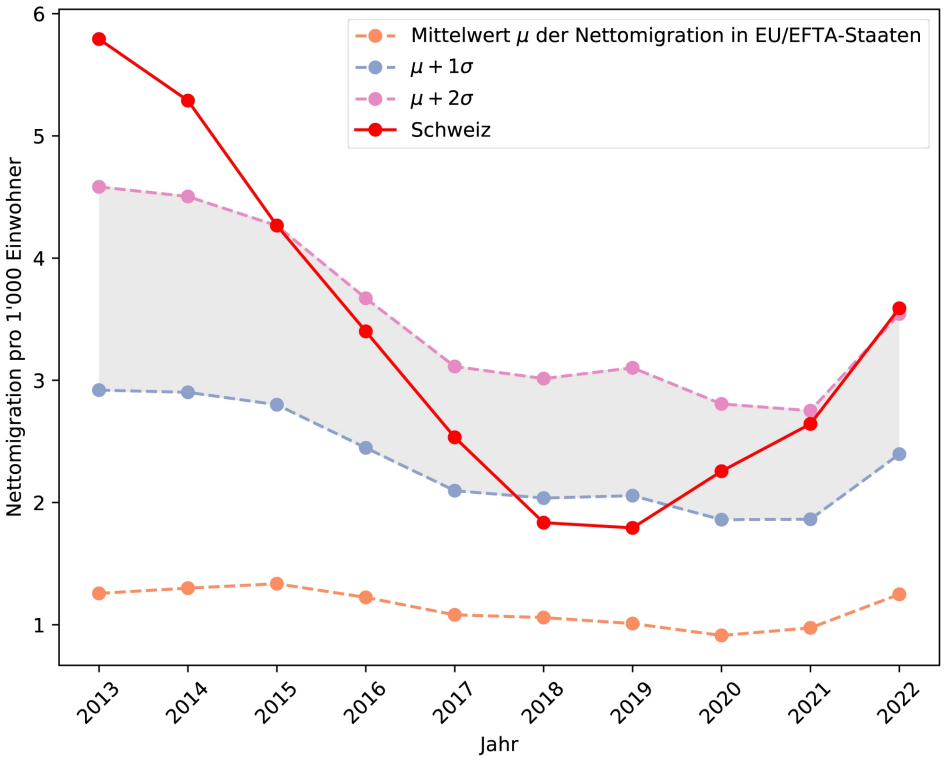

Abbildung 2: Nettomigration pro 1'000 Einwohner der Schweiz im europäischen Vergleich.

[33] Zur Veranschaulichung haben wir die Resultate basierend auf den Eurostat-Zahlen für die Schweiz in folgender Tabelle zusammengefasst. Am Beispiel von zwei Schwellenwerten (einer tiefer, einer höher) wird illustriert, wie oft die Schweiz in der Vergangenheit (2013–2022) eine Schutzklausel hätte aktivieren dürfen – hätte sie sich mit der EU auf den einen oder anderen dieser beiden hier beispielhaft genannten Schwellenwerte geeinigt:[16]

Jahr	**Effektive Nettomigration der Schweiz**[17]	**Tieferer Schwellenwert: Schwellenwert = 1 Standardabweichung über dem Mittelwert**		**Höherer Schwellenwert: Schwellenwert = 2 Standardabweichungen über dem Mittelwert**	
			Aktivier-barkeit?		Aktivier-barkeit?
2013	46’567	23’473	Ja	36’844	Ja
2014	43’050	23’619	Ja	36’662	Ja
2015	35’148	23’068	Ja	35’135	Ja
2016	28’317	20’380	Ja	30’571	Nein
2017	21’331	17’656	Ja	26’212	Nein
2018	15’569	17’277	Nein	25’572	Nein
2019	15’315	17’568	Nein	26’510	Nein
2020	19’416	16’003	Ja	24’156	Nein
2021	22’918	16’152	Ja	23’856	Nein
2022	31’370	20’937	Ja	30’959	Ja
Anzahl Fälle			8		4

Tabelle 1: Jahresübersicht zur Nettomigration der Schweiz: Angabe, ob die Nettomigration mehr als eine oder zwei Standardabweichungen über dem Mittelwert der EU-/EFTA-Staaten lag (2013–2022).

[34] Wie in Kapitel 2.2.3. beschrieben ist die genaue Festlegung des Schwellenwerts bzw. der Zahl $\boldsymbol{n}$ (Schwellenwert = $\mu + \boldsymbol{n}\ \sigma$), der überschritten werden müsste, um die Schutzklausel potentiell aktivieren zu können, Gegenstand der Verhandlungen Schweiz-EU. Die auf Eurostat-Zahlen basierende Analyse zeigt, dass im Zeitraum von 2013 bis 2022 die Schutzklausel bei einem tieferen Schwellenwert achtmal und bei einem höheren Schwellenwert viermal hätte ausgelöst werden können – hätte sich die Schweiz mit der EU auf einen dieser beiden Schwellenwerte geeinigt. Auch weitere Länder, wie z.B. Norwegen und Österreich wiesen zwischen 2013 und 2022 regelmässig überdurchschnittlich höhere Werte auf. Denkbar wäre, dass es auch diesen Ländern in solchen Fällen offenstehen könnte, den Schutzmechanismus auslösen zu können (falls sie dies möchten).

16 Würde man statt der Standardabweichung vom Mittelwert die 85. und 95. Perzentile als Schwellenwert nehmen, würde dies für die Schweiz lediglich für das Jahr 2021 etwas ändern. Dort ist die Nettomigration der Schweiz über der 95. Perzentile im gesamteuropäischen Vergleich. Damit wäre die Schutzklausel im Jahr 2021 auch mit einem höherem Schwellenwert der 95. Perzentile für die Schweiz aktivierbar gewesen.

17 Alle absoluten Zahlen in dieser Tabelle sind über 2 Jahre geglättet, vgl. dazu Kapitel 2.2.4.

2.3. Massnahmen

[35] Das zweite Element, das in Art. 14.2 FZA einer Konkretisierung bedarf, bezieht sich auf die Art der «geeigneten Massnahmen». Wir schlagen im Folgenden zwei Arten von Massnahmen vor, die sich in ihrer Gesamtheit als effektiv erweisen könnten, um die Differenz dieses «deutlichen» Überschreitens auszugleichen und die daraus resultierenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme abzufedern.

2.3.1. «Weiche» Massnahmen

[36] Auf der einen Seite wäre es denkbar, «weiche» Massnahmen einzuführen, die ohne quantitative Beschränkungen der Zuwanderung eine Wirkung entfalten sollten. Diese marktorientierten Massnahmen könnten zunächst auf einer Weiterentwicklung des bereits bestehenden Inländervorrangs basieren. Insgesamt müsste man sich hier überlegen, inwiefern dieses Instrument verstärkt bzw. verbessert werden könnte, um eine entsprechende Wirkung entfalten zu können. Denkbar wäre beispielsweise eine Ausweitung der betroffenen Berufsgattungen.

[37] Eine weitere Möglichkeit einer «weichen» Massnahme wäre sodann die vorübergehende Entbindung einer Meldepflicht der Schweiz bei EURES (EURopean Employment Services). Bei EURES handelt es sich um ein Kooperationsnetzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen der EU- und EFTA-Staaten mit dem Ziel, die Mobilität der Arbeitnehmenden zu erleichtern, indem freie Stellen im Freizügigkeitsraum ausgeschrieben werden. Dem Vernehmen nach soll die Schweiz dort künftig auch verpflichtet werden, freie Stellen zu veröffentlichen. Sollte dies der Fall sein, würde dies einer Abfederung der Zuwanderung wohl eher entgegenwirken. Eine befristete Aufhebung der Meldefrist als «weiche» Massnahme könnte diese Wirkung wieder auffangen.

[38] Schliesslich könnte eine Zuwanderungsabgabe erwogen werden. Die Abgabe, die wohl von jenem Arbeitgeber bezahlt werden müsste, der die ausländische Arbeitskraft anstellen wollen würde, könnte von der Wertschöpfung pro Arbeitsplatz abhängig sein. Für einen Arbeitsplatz mit einer Wertschöpfung von CHF 200'000 sollte nicht die gleiche Abgabe anfallen wie für einen von CHF 40'000. Ökonomisch wäre die Zuwanderungsabgabe eine Teilabschöpfung der Rente des Arbeitgebers, die für die bereitgestellte (soziale oder technische) Infrastruktur eingesetzt werden könnte, welche die neue ausländische Arbeitskraft sofort nutzen könnte, ohne aber dazu beigetragen zu haben. Obwohl «weicher» Natur, müsste sie mit der EU als mögliche Massnahme in den Verhandlungen über die Konkretisierung der Schutzklausel vereinbart werden, weil die EU den Grundsatz des freien Personenverkehrs beeinträchtigt sehen dürfte.

[39] Ein Vorteil der «weichen», marktorientierten Massnahmen (ähnlich einer Lenkungsabgabe in der Klimapolitik) wäre, dass sie ordnungspolitisch weniger invasiv sind, ihr Nachteil, dass sie keine exakte Steuerung erlauben.

2.3.2. «Harte» Massnahmen

[40] Zu den «harten» Massnahmen gehören die mengenmässigen Beschränkungen der Zuwanderung («Kontingente»). Ihr Vorteil liegt darin, dass sie eine genauere Einhaltung der Zielgrösse erlauben. Ihre Nachteile sind unter anderem der zu erwartende Umsetzungsaufwand und der starke Eingriff in den Arbeitsmarkt, der wohl einen «Verteilkampf» unter den Branchen und Regionen provozieren dürfte. Das Fehlen einfacher Kriterien für beispielsweise die Festlegung von Beschränkungen in einzelnen Branchen dürfte eine Schwierigkeit sein. Wer hat Anrecht auf Aus-

nahmen? Jene, die die Innovation fördern? Diese und weitere Fragen müssten im Rahmen der Diskussion um «harte Massnahmen» geklärt werden. Grundsätzlich könnte man sich hier am bereits bestehenden Mechanismus der Drittstaaten-Kontingente orientieren oder ein Punktesystem einführen.

2.4. Umsetzungsmodalitäten

2.4.1. Allgemein

[41] Wir kommen zum dritten Element des Art. 14.2 FZA, das konkretisiert werden müsste. Sind die Auslösebedingungen erfüllt und die Massnahmen definiert, wie sollen letztere umgesetzt werden?

[42] Die von uns vorgeschlagenen Umsetzungsmodalitäten richten sich nach der Logik von Art. 14.2 FZA. Danach würden wir im Falle eines Überschreitens des Schwellenwerts («Auslöser») zuerst eine dreimonatige Konsultationsphase im Gemischten Ausschuss vorsehen. Während dieser Phase könnten die Schweiz und die EU über mögliche «geeignete Massnahmen» diskutieren. Sollte man sich einigen können, würde das Vereinbarte umgesetzt werden. Andernfalls könnte die Schweiz unilateral die Auslösung von zunächst «weichen» Massnahmen beschliessen. Diesen Umsetzungsbeschluss könnte die EU nicht verhindern, weil der Auslöser in Form des Schwellenwerts vorgängig unter den Parteien einvernehmlich ausgehandelt worden wäre.

[43] Würden die «weichen» Massnahmen nach sechs Monaten eine Wirkung zeigen, indem die Nettomigration unter den Schwellenwert fiele, würden die Massnahmen um sechs Monate verlängert. Nach Ablauf dieser Phase würde eine weitere Wirksamkeitsprüfung durchgeführt. Wären die Massnahmen dann noch immer wirksam, würden sie um weitere 12 Monate verlängert. Erwiesen sie sich hingegen nach sechs oder nach 12 Monaten als unwirksam, könnte die Schweiz – wiederum unilateral – «harte» Massnahmen in Form etwa von mengenmässigen Zuwanderungsbeschränkungen einführen. Diese würden für 18 bzw. 12 Monate angewendet. Insgesamt könnte die auf die Schutzklausel gestützte und durch die Schweiz ausgelöste Massnahmenphase somit insgesamt 24 Monate dauern, davon mindestens 6 Monate «weicher» Natur, bei Wirksamkeit sogar 12 bzw. 24 Monate.

2.4.2. Frage der Verlängerung oder Wiedereinführung der Massnahmen

[44] In der neu auszuhandelnden Übereinkunft zur Schutzklausel wären auch die Bedingungen für eine allfällige Verlängerung, für einen Unterbruch oder für die spätere Wiedereinführung der Massnahmen zu definieren. Hier besteht ein Dilemma; einerseits würden jene in der Schweiz, die unter einem Schutzklausel-Regime leiden würden, keine rasche Wiedereinführung von Massnahmen wollen – ähnlich wie die EU, die wohl einen «de facto-Dauerzustand» verhindern wollen würde. Andererseits wäre es in der Logik einer Schutzklausel, dass diese angewandt werden darf, wenn die klar definierten Bedingungen erfüllt sind. Wie könnte die Verlängerung/Unterbrechung im Vertrag geregelt werden? Wie lange müsste eine «Schutzklausel-Auslösungspause» mindestens dauern?

[45] Denkbar wären aus unserer Sicht beispielsweise folgende drei Optionen:

- Im auszuhandelnden Vertragstext wird festgehalten, dass die Schweiz nach x Monaten Pause die Schutzklausel wieder aktivieren darf, sofern die Auslösebedingungen wieder erfüllt sind.
- Im Vertragstext wird festgehalten, dass nach einer erstmaligen Anwendung der Schutzklausel die Frage der Pause vor Ablauf der Schutzklauselfrist im Gemischten Ausschuss diskutiert wird. Dabei sollen die Arbeitsmarktsituation, der Unterschied zwischen der tatsächlichen Zuwanderung und dem Schwellenwert (ein Mass für die seinerzeitige Notwendigkeit der Massnahme), Konjunkturfaktoren und das Vermeiden einer «Hü- und Hott»-Politik berücksichtigt werden.
- Sollte es nicht möglich sein, in den Verhandlungen eine befriedigende Lösung zu finden, könnte die Schweiz in einer unilateralen Erklärung festhalten, wie sie bei der Frage der Wiedereinführung von Schutzklauseln zu verfahren gedenkt. Sie könnte sich als *ultima ratio* vorbehalten, unilateral zu entscheiden, wann sie die Klausel wieder als anwendbar betrachtet. Allerdings müsste sie dann wohl mit Ausgleichsmassnahmen seitens der EU rechnen.

3. Zu den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU

[46] Eine gesicherte Einschätzung der Verhandlungschancen über die Konkretisierung der Schutzklausel lässt sich naturgemäss nur schwer zum Voraus vornehmen, weil man in Verhandlungen die eigene Konzessionsbereitschaft bekanntlich nicht schon zu Beginn offenlegt.[18] Allerdings dürfte die Akzeptanz einer konkretisierten Schutzklausel durch Brüssel von den folgenden Variablen abhängig sein:

- Gegenleistungen, welche die EU im Bilateralen III-Paket erhält: Sollte die Schweiz bereit sein, die beiden wesentlichen institutionellen Forderungen der EU (dynamische Rechtsübernahme und Rolle des EuGH in der Streitbeilegung) zu akzeptieren, hätte sie gegenüber dem seit Jahrzehnten existierenden Status quo zwei grosse Konzessionen gemacht. Für ein Land mit einer direkt-demokratischen Mitbestimmung beim Gesetzgebungsprozess ist die dynamische Rechtsübernahme ein Paradigmenwechsel. Wegen dieser wäre es möglich, dass die Schweiz in Zukunft im einen oder anderen Fall eine Ausgleichsmassnahme erdulden müsste, wenn das Volk eine Anpassung des Rechts ablehnen würde. Auch wenn solche Fälle wohl eher selten wären und angesichts der zu erwartenden Technizität kaum grosse politische Fragen beträfen: eine Konzession wäre es trotzdem, deren Tragweite von vielen in der EU unterschätzt wird (weil nur wenige diese Form der demokratischen Mitwirkung kennen).
- Risikoabwägung durch Brüssel: Die EU müsste wohl eine Abwägung machen zwischen einerseits dem Risiko, die Personenfreizügigkeit mit der Schweiz und damit auch den Schutz einer grossen Anzahl hier ansässigen EU-BürgerInnen zu schwächen (weil die Schweiz auf einer Schutzklausel insistiert, um die Personenfreizügigkeit nicht via eine Volksabstim-

[18] In Anlehnung an das Sprichwort «The proof of the pudding is in the eating» könnte man sagen «The proof of a [negotiation] proposal is in the negotiation».

mung zu verlieren), und andererseits den Konsequenzen, die ein Einlenken auf die EU-interne Politik hätte.

- Dem politischen Willen und Engagement der Schweiz in dieser Sache.

4. Einordnung

[47] In diesem Kapitel sollen Möglichkeiten und Grenzen, Vor- und Nachteile des (mathematischen) Konzepts erörtert und gewürdigt werden.

1. Könnte die Schutzklausel so oder in einer ähnlichen Form mit der EU ausgehandelt werden, könnte sie bei deren Annahme dazu beitragen, den bilateralen Weg erhalten zu können, weil mit ihr ein Thema (Zuwanderung) proaktiv angesprochen würde, das in der Schweiz zunehmend als wichtig wahrgenommen wird.
2. Der hier präsentierte Vorschlag einer Konkretisierung der bestehenden Schutzklausel im FZA stellt aus unserer Sicht einen typischen Kompromiss dar. Er erlaubt es, den Grundsatz des freien Personenverkehrs aufrechtzuerhalten, ermöglicht aber trotzdem die Steuerung der Zuwanderung unter bestimmten Bedingungen. Es ist der Versuch, zwei sich ausschliessende Konzepte – einerseits den freien Personenverkehr, andererseits dessen Steuerung – unter einen Hut zu bringen. Ähnlich der Quadratur des Kreises kann dies aber nur näherungsweise gelingen.
3. Die Schutzklausel wäre weder formal noch inhaltlich ein direkter Gegenvorschlag zur «Nachhaltigkeitsinitiative»: weil sie keinen Verfassungsrang hätte und auch nicht die Einhaltung einer 10 Millionen Bevölkerungsgrenze garantieren könnte. Mit ihr würde in bestimmten Fällen lediglich eine übermässige Zuwanderung vorübergehend gebremst werden können. Sie würde auch die Abwanderung aus EU-Mitgliedstaaten einschränken.
4. Ihr Vorteil liegt darin, dass sie – falls akzeptiert – ex ante *einvernehmlich* definiert, wann sie unilateral ausgelöst werden dürfte und welches die Massnahmen sind, ohne dass man im gegebenen Zeitpunkt in langwierige und womöglich nicht-konklusive Verhandlungen treten muss. Es handelt sich um eine «enabling clause», die man nicht aktivieren muss, sondern brauchen kann, falls dies Politik und Wirtschaft in der Schweiz so wünschen.
5. Bedeutend ist auch der Umstand, dass der Referenzrahmen der Durchschnitt der EU/EFTA-Staaten ist und nicht eine Schweizer Befindlichkeit. Der Auslösemechanismus ist abhängig vom Stand und der Entwicklung der FZA-Migration *innerhalb* des EU/EFTA-Raumes. Es gibt damit keine feste Zahl, die man in das Abkommen schreiben könnte, sondern nur eine klare Formel, mit der auf der Basis der im Jahr x gegebenen Datenlage der für die Schweiz dann geltende Schwellenwert berechnet wird.
6. Die Schutzklausel stellt kein neues Element im FZA-Abkommen dar; sie existiert schon. Es handelt sich lediglich um eine Konkretisierung des abstrakten Textes des Art. 14.2 FZA. Auch ein Teil der vorgeschlagenen Massnahmen – den Inländervorrang – gibt es schon. Hier ginge es nur darum, diesen effizienter auszugestalten.
7. Einerseits tragen quantitative Methoden aus unserer Sicht zu einer Objektivierung und Entemotionalisierung bei. Andererseits besteht das Risiko, dass diese Methoden, die schwerer verständlich sein können als qualitative Formulierungen, auf eine gewisse Skepsis stossen können.

5. Fazit

[48] Migrationsfragen sind in vielen europäischen Ländern zu einem wichtigen Thema geworden. Sie spielten in jüngster Vergangenheit bei Wahlen in einigen – auch grossen – Mitgliedstaaten eine Rolle und waren 2016 in der Brexit-Abstimmung mit ein Grund für den Austritt des UK aus der EU. Die hier vorgeschlagene Schutzklausel ist kein Wundermittel. Sie bietet sich aber an, geprüft und erörtert zu werden, dies umso mehr, als sie teilweise auf bereits Existierendem basiert (u.a. Art. 14.2 FZA, Inländervorrang, Drittstaatenkontingente) und mit einer zweistufigen Massnahmenumsetzung auch ein abgewogeneres Vorgehen erlaubt. Zudem wird mit unserem Vorschlag die Verhandlungskomplexität reduziert, da es letztlich nur noch darum geht, die Zahl $\boldsymbol{n}$ auszuhandeln (Schwellenwert = $\mu + \boldsymbol{n}\ \sigma$, wobei μ der Durschnitt der EU/EFTA Nettomigration pro Kopf ist und σ die Standardabweichung).

Daniela S. Scherer, Dr. sc. ETH, Oberassistentin im Science in Diplomacy Lab am Global Studies Institute der Universität Genf.

Nora Meier, Master in Public Administration, Doktoratskandidatin in Politikwissenschaften an der Universität Zürich, Stv. CEO der Verhandlungsberatung «Ambühl Meier».

Michael Ambühl, Prof. em. Dr. sc. ETH, 2013 bis 2022 Ordinarius für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH, Staatssekretär im EDA und im EFD, Schweizer Chefunterhändler der Bilateralen II, CEO der «Ambühl Meier».