

Programm Europa

# Der bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?

Updates in 5 Bereichen zugunsten der Schweizer Bevölkerung

Fatlum Ademi

Florence Balthasar

Julie Cantalou

Stefan Dörig

Florian Egli

Moritz Fegert

Oskar Jönsson

Sabrina Nick

Darius Farman

Franziska Vogel

# HerausgeberInnen

## **Darius Farman**

Darius engagiert sich seit 2016 bei foraus und ist Co-Leiter des Programm Europa. Er studierte Politik- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Genf und der ETH Zürich. Momentan arbeitet er als Forscher für den Think Tank Avenir Suisse. In der Vergangenheit arbeitete er am Center for Security Studies (CSS) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in Brüssel. Als Absolvent des College of Europe interessiert er sich besonders für die verschiedenen Dimensionen der europäischen Integration, darunter die Beziehungen Schweiz-EU, die Personenfreizügigkeit, Migration und die Sozialpolitik der EU.

## **Franziska Vogel**

Franziska hat an der Universität Genf Internationale Beziehungen studiert. Anschliessend hat sie im Büro Brüssel von economiesuisse gearbeitet und einen vertieften Einblick in die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz in Europa erhalten. Zurzeit studiert sie an der ETH Zürich Comparative and International Studies. Seit 2019 ist sie bei foraus aktiv und Leiterin des Programm Europa. Sie interessiert sich besonders für die Schweiz-EU Beziehungen, EU Wirtschaftspolitik und EU Aussenbeziehungen.

# AutorInnen

## **Fatum Ademi**

Fatum hat Rechtswissenschaften an den Universitäten Zürich und Lund, Schweden, studiert. Danach war er drei Jahre beim SECO in der Direktion für Arbeit im Bereich Sozialversicherungsrecht tätig. Seit 2019 arbeitet er im Rahmen eines SNF-Projekts als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim EuropaInstitut an der Universität Zürich. Daneben schreibt er seine Doktorarbeit an der Universität Zürich im Bereich EU-Beihilferecht/Schweizer Subventionsrecht und Förderung der erneuerbaren Energien.

## **Florence Balthasar**

Florence ist seit März 2020 Vorstandsmitglied von foraus. Sie begann ihre Karriere in Brüssel im Bereich der europäischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik und -programme (BFI). Als Bildungsberaterin und anschliessend Co-Direktorin von SwissCore entwickelte sie enge Kontakte zu Schweizer BFI Akteuren. In ihrer gegenwärtigen Position als Leiterin der Internationalen Beziehungen an der Zürcher Hochschule der Künste verfolgt Florence die Entwicklungen in den Beziehungen CH-EU weiterhin mit grossem Interesse.

## **Julie Cantalou**

Julie ist Vizepräsidentin von foraus. Sie ist für die internationale Präsenz und Vernetzung von foraus zuständig. Sie interessiert sich insbesondere für Europapolitik und die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz. Sie studierte Politikwissenschaften an der Universität Genf und hat in mehreren EU-Mitgliedstaaten gearbeitet, unter anderem in Barcelona, Brüssel und in England. Beruflich ist Julie im Bereich Strategie & Planung tätig und arbeitet im Office of the President der ETH Zürich.

### **Stefan Dörig**

Stefan ist seit vielen Jahren im Energiebereich tätig. 2013-2017 war er in Brüssel auf der Mission der Schweiz bei der EU für das Energiedossier verantwortlich und damit auch für die Stromverhandlungen. Heute leitet der 40-jährige Historiker und Ökonom den Bereich Regulierung bei tiko, einem innovativen Anbieter von Energiemanagementlösungen und virtuellen Kraftwerken.

### **Florian Egli**

Florian war mehrere Jahre Vizepräsident, Vorstandsmitglied und Regioleiter von foraus und hält ein Doktorat der ETH Zürich zum Thema Investitionen in erneuerbare Energien. Er hat verschiedene Initiativen wie die World Economic Forum (WEF) Global Shapers in Bern, Sustainable Fintech oder den ETH Energy Blog mitgegründet. Er kommentiert regelmässig Fragen der Aussen- und Klimapolitik in den Medien und moderiert Workshops zur Entwicklung neuer Ideen. Florian hat für Think Tanks, die öffentliche Verwaltung, Beratungsunternehmen und Start-ups gearbeitet und in Bern, Genf und Toulouse Volkswirtschaftslehre studiert.

### **Moritz Fegert**

Moritz leitet derzeit das foraus-Projekt zur internationalen digitalen Gesundheit und ist seit 2019 Mitglied der Organisation. Er verfügt über einen akademischen Hintergrund in Internationalen Beziehungen (Universität Genf) und Europastudien (Universität Leiden). Bevor er foraus beitrug, arbeitete Moritz an verschiedenen politischen Themen aus der Perspektive der internationalen Organisationen (WTO), der Schweizer Diplomatie (Schweizerische Mission bei der EU) und der Industrievertretung.

**Oskar Jönsson**

Oskar ist seit November 2018 Co-Leiter des Programms Umwelt, Verkehr und Energie. Oskar interessiert sich insbesondere für die Vereinbarkeit von Umwelt- und Wirtschaftspolitik sowie für klassische Umwelt-Themen wie Biodiversität und Klimaschutz. Oskar hat einen Master in Umweltnaturwissenschaften von der ETH Zürich und hat in Beijing und Hong Kong jeweils ein Austauschsemester absolviert.

**Sabrina Nick**

Sabrina ist Co-Programmleiterin des Programms Umwelt, Verkehr und Energie. Nachdem sie erste Arbeitserfahrungen in der Abteilung Internationales im Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie in diversen Umwelt-NGOs gesammelt hat, arbeitet heute als Junior Professional Officer bei der International Union for Conservation of Nature (IUCN). Sabrina hat Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg und Bern studiert und ein Austauschsemester an der Universidad de Salamanca absolviert.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b>	<b>8</b>
<b>1 Einführung</b>	<b>18</b>
1.1 Ein vernetztes Land ist auf globale Lösungen angewiesen	18
1.2 Europa – die natürliche Partnerin	19
1.3 Fünf Updates für eine bessere Zusammenarbeit	20
1.4 Das Institutionelle Abkommen – ein Betriebssystem für die Zukunft	21
1.5 Handlungsempfehlungen	23
1.6 Recommandations politiques	24
<b>2 Strom</b>	<b>25</b>
2.1 Ein schleichender Ausschluss	26
2.2 Risiken und Kosten steigen	28
2.3 Was tun?	29
<b>3 Santé</b>	<b>31</b>
3.1 Les relations bilatérales Suisse-UE en matière de santé	32
3.2 L'importance de l'accord sur la santé et perspectives futures	33
3.3 Les risques d'un statu quo	35
<b>4 Telekommunikation</b>	<b>37</b>
4.1 Schweiz-EU: einzigartige Wertegemeinschaft	38
4.2 Gemeinsame Werte vertreten	40
<b>5 Umweltschutz</b>	<b>42</b>
5.1 Bestehende Zusammenarbeit in Umweltbelangen	42
5.2 Europäische Massnahmen im Rahmen des "EU Green Deal"	44
5.3 Transformativen Umweltschutz mitgestalten	46
<b>6 Forschung</b>	<b>48</b>
6.1 Chronologie einer erfolgreichen Zusammenarbeit	48
6.2 Welche Vorteile ergeben sich durch die Vollassoziierung für die Schweiz?	50
6.3 Vollassoziierung in Zeiten politischer Instabilität	51
<b>Endnoten</b>	<b>53</b>

# Executive Summary

Deutsch Diese Publikation beurteilt **den Zustand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) in fünf Bereichen** – Elektrizität, Gesundheitswesen, Telekommunikation, Umwelt und Forschung – und gibt politische Empfehlungen zur Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit.

Am 27. September hat die Schweizer Bevölkerung die Begrenzungsinitiative abgelehnt und sich damit erneut für den bilateralen Weg ausgesprochen. Die kommenden Monate sind entscheidend für die künftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. **Die Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarn und die Beteiligung am Binnenmarkt gehören zu den grundlegenden Interessen der Schweizer Bevölkerung.**

**Diese internationale Zusammenarbeit** ist keineswegs nebensächlich, sondern schlichtweg **notwendig für die Schweiz**. Klimaerwärmung, Pandemie mit langfristigen Konsequenzen und neue Technologien ohne Grenzen zeigen auf: Die Welt steht in der Tat vor enormen Herausforderungen, die nur durch Zusammenarbeit angegangen werden können. Und diese Zusammenarbeit hat direkte Auswirkungen auf das Wohlergehen und den Wohlstand der Schweizerinnen und Schweizer, da die Schweiz stark in die internationale Gemeinschaft integriert und auf eine funktionierende Zusammenarbeit angewiesen ist.

Durch die engen historischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Beziehungen sind **die Nachbarn der Schweiz – die Europäische Union und ihre Mitglieder – unverzichtbare Partner**. Natürlich muss die Schweiz auch ihre Beziehungen ausserhalb von Europa pflegen. Aber die gemeinsamen Werte und wirtschaftlichen Realitäten machen Europa zu unserem natürlichen Partner. Der globale Kontext sollte in der Debatte also nicht vergessen werden.

**Das Betriebssystem “Beziehungen Schweiz-EU” muss aktualisiert werden.** Neue Herausforderungen erfordern neue Ansätze. Die Welt, die EU und die Schweiz haben sich seit Beginn des bilateralen Wegs stark verändert, während die rechtlichen Beziehungen gleich geblieben sind. **Wie eine veraltete Smartphone-App, die mit dem neusten Update eines Betriebssystems nicht mehr kompatibel ist**, werden die bestehenden Verträge zwischen der Schweiz und der EU allmählich hinfällig.

Diese Publikation konzentriert sich auf fünf Bereiche, in denen,

nebst vielen anderen, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU erneuert werden sollte. Von Zusammenarbeit zu sprechen bedeutet aber nicht, abstrakten oder bürokratischen Schimären nachzujagen. **Es geht vielmehr um konkrete Massnahmen, um ein konkretes Ziel zu erreichen: das Wohlergehen der Schweizerinnen und Schweizer.** Ziel ist dabei **nicht eine maximale, sondern eine optimale Zusammenarbeit** mit der EU. Dieses Prinzip stand stets im Mittelpunkt des bilateralen Konzepts und muss weiterhin verfolgt werden.

Das Schweizer **Stromnetz** ist eng mit dem der Nachbarländer verknüpft. Ohne ein Stromabkommen wird die Schweiz von der Koordination für die Versorgungssicherheit und von neuen Handelsplattformen ausgeschlossen. Daraus resultieren erhebliche Risiken und Kosten für unsere Wirtschaft.

Ganz zu schweigen von der Bedeutung der Zusammenarbeit im **Gesundheitswesen** in Zeiten einer Pandemie. Bezüglich Covid-19 ist die Schweiz zurzeit zwar in die Strukturen der EU eingebunden. Diese Einbindung ist jedoch zeitlich begrenzt und erfordert ein bilaterales Gesundheitsabkommen. Auch im Bereich der digitalen Gesundheit könnte die Schweiz enger mit der EU zusammenarbeiten.

Die **Telekommunikation** prägt unseren Alltag und wird mehr und mehr zu einer geopolitischen Herausforderung. Im Bereich der Sicherheit neuer Technologien teilt die Schweiz ein gemeinsames Interesse mit der EU. Mit einem Telekommunikationsabkommen kann die Zusammenarbeit bei der Sicherheit und der Umsetzung der 5G-Technologie verbessert werden. Ausserdem würden teure Roaming-Gebühren endlich abgeschafft.

Die EU sowie die Schweiz verfolgen die gleichen Interessen im Kampf gegen die Klimaerwärmung und den Verlust der Biodiversität. Die bestehende Zusammenarbeit muss fortgesetzt werden, um den **Umweltschutz** weiter voranzutreiben. Eine intensivere Zusammenarbeit würde auch sicherstellen, dass neue umweltpolitische Massnahmen der EU nicht zu technischen Handelshemmnissen werden, die den Zugang von Schweizer Unternehmen zum EU-Binnenmarkt behindern.

Die Schweizer **Forschung** trägt entscheidend zur Innovationskraft der Schweiz bei. Die politischen Spannungen zwischen der Schweiz und der EU erschweren die Aushandlung einer vollwertigen Assoziierung

im nächsten Europäischen Forschungsrahmenprogramm. Diese vollwertige, uneingeschränkte Teilnahme an künftigen EU-Forschungsrahmenprogrammen ist von grösster Bedeutung.

Was steht der Erneuerung der bilateralen Beziehungen also im Weg, wenn sie doch so entscheidend ist? Solange kein **institutioneller Rahmen** geschaffen wird, weigert sich die EU, neue Abkommen abzuschliessen oder bestehende zu erneuern. Für einen Zugang zum Binnenmarkt fordert die EU die gleichen Regeln für alle Länder, auch für Nicht-EU-Mitgliedstaaten wie Norwegen, Island oder Liechtenstein (Mitglieder des EWR). Letztere übernehmen die Regeln des Binnenmarkts auf dynamische Weise.

Seit dem Beginn des bilateralen Wegs hat sich die EU stark verändert. Nach dem Brexit hat sie die Schrauben angezogen: Anträge der Schweiz auf Sonderbehandlung werden weniger toleriert und der ausgeübte Druck nimmt zu. **Nichts tun bedeutet nicht, dass die Zusammenarbeit auf dem aktuellen Stand bleibt:** Es bedeutet eine Erosion des bilateralen Wegs, mit erheblichen Risiken für die Interessen der Schweizerinnen und Schweizer.

Vor diesem Hintergrund **ist das institutionelle Abkommen das notwendige Betriebssystem, um das Fortbestehen des bilateralen Wegs zu sichern.** Das Abkommen würde eine bessere Zusammenarbeit in Schlüsselbereichen erleichtern oder gar erst ermöglichen. **Diese Publikation zeigt auf, dass die gegenwärtige Debatte über "Pro" und "Contra" des institutionellen Abkommens weder die verpassten Chancen noch die steigenden Risiken berücksichtigt,** die sich aus der mangelnden Zusammenarbeit ergeben. Das Fehlen eines institutionellen Abkommens bringt Kosten und Nachteile mit sich, die sich je länger je mehr auf die Schweizer Bevölkerung auswirken und bei der Interessenabwägung kaum berücksichtigt werden.

Jetzt, wo das Damoklesschwert der Begrenzungsinitiative beseitigt wurde, sind entschlossene Schritte nötig, um den Blick in die Zukunft zu richten. **Der Bundesrat sollte die offenen Fragen der zermürenden institutionellen Telenovela klären, das Abkommen unterzeichnen und es dem Volk so bald wie möglich vorlegen.** Sonst droht der Königsweg zum Abstellgleis zu werden. ●

Français Cette publication évalue **l'état actuel des relations Suisse-Union européenne dans cinq domaines** – électricité, santé, télécommunications, environnement et recherche – et formule des recommandations politiques sur la manière d'améliorer la coopération bilatérale.

Le 27 septembre, le peuple suisse a rejeté l'initiative dite «de limitation» et a réaffirmé son attachement à la voie bilatérale. Les mois à venir seront décisifs pour l'avenir des relations entre la Suisse et l'UE. **La coopération avec nos voisins européens et la participation à leur marché intérieur font partie des intérêts fondamentaux de la population suisse.**

**Cette coopération** internationale n'est pas accessoire mais **relève de la pure et simple nécessité pour la Suisse**. Réchauffement climatique, pandémie aux effets durables, nouvelles technologies sans frontières : le monde est en effet confronté à des défis gigantesques qui ne peuvent être résolus que par la coopération. Le bien-être et la prospérité des Suissesses et des Suisses en sont directement affectés, puisque la Suisse est fortement intégrée dans la communauté internationale et particulièrement dépendante d'une coopération fonctionnelle.

En tant que voisins de la Suisse, **l'Union européenne et ses membres sont les partenaires incontournables de la Suisse**, tant les liens historiques, sociaux, culturels et économiques sont étroits. Naturellement, la Suisse doit également développer ses relations en dehors de l'Europe. Mais les valeurs et réalités économiques communes font de l'Europe notre partenaire naturel. Le contexte mondial ne doit pas être oublié dans le débat.

**Le logiciel des relations Suisse-UE doit être mis à jour**. De nouveaux défis requièrent de nouvelles approches. Le monde, l'UE et la Suisse ont considérablement changé depuis le début de la voie bilatérale, tandis que les liens juridiques sont restés les mêmes. **A la manière d'une vieille application pour smartphone n'étant plus compatible avec les nouvelles mises à jour de l'OS**, les traités existants entre la Suisse et l'UE décrépissent peu à peu.

Cette publication se concentre sur cinq domaines, parmi tant d'autres, dans lesquels la coopération Suisse-UE a besoin de mises à jour. Parler de coopération ne revient pas à rêver de chimères abstraites et bureaucratiques. **Il s'agit de mesures concrètes pour un**

**objectif concret : le bien-être des Suissesses et des Suisses.** Le but n'est pas une coopération maximale mais une coopération optimale avec l'UE. Ce principe a toujours été au cœur de l'approche bilatérale et doit être poursuivi.

Le **réseau électrique** suisse est étroitement lié aux pays voisins. Sans accord sur l'électricité, la Suisse est exclue de la coordination pour la sécurité d'approvisionnement et des nouvelles plateformes de commerce. Cette situation crée des risques et des coûts considérables pour notre économie.

Nul besoin d'expliquer l'importance de la coopération en matière de **santé** en période de pandémie. La Suisse est actuellement intégrée aux structures de l'UE dédiées au Covid-19. Cette participation est temporaire et requiert un accord bilatéral sur la santé publique pour être pérennisée. De plus, la Suisse pourrait travailler plus étroitement avec l'UE en matière de santé numérique.

Les **télécommunications** façonnent notre vie quotidienne et deviennent en même temps un enjeu géopolitique. La Suisse partage avec l'UE un intérêt en matière de sécurité des nouvelles technologies. Avec un accord dans le secteur des télécommunications, la coopération en matière de sécurité et de mise en œuvre de la technologie 5G peut être améliorée. De plus, les coûteux frais d'itinérance deviendraient enfin de l'histoire ancienne.

L'UE et la Suisse ont les mêmes intérêts dans la lutte contre le réchauffement climatique et la perte de biodiversité. La coopération existante doit être poursuivie afin de renforcer bien davantage la **protection de l'environnement**. Une coopération accrue garantirait également que des nouvelles mesures environnementales de l'UE ne se transforment pas en obstacles au commerce techniques pour l'accès des entreprises suisses au marché intérieur de l'UE.

La **recherche** suisse contribue de manière décisive à la force d'innovation de la Suisse. Les tensions politiques entre la Suisse et l'UE rendent difficiles les négociations en vue d'une pleine association au prochain programme-cadre de recherche européen. Or, il est essentiel de garantir une participation pleine et entière aux futurs programmes-cadres de recherche de l'UE.

Qu'est-ce qui fait obstacle au renouvellement des relations bilatérales, si celui-ci est si crucial ? Tant qu'un **cadre institutionnel** ne sera pas mis en place, l'UE refuse dans la plupart des cas la conclusion

de nouveaux accords et la mise à jour des accords existants. Pour l'UE, il est clair que l'accès au marché intérieur exige les mêmes règles du jeu pour tous les pays, même s'ils ne sont pas membres de l'UE, à l'instar de la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (membres de l'EEE), qui reprennent de manière dynamique les règles du marché intérieur.

L'UE a beaucoup changé depuis le début de la voie bilatérale. Après le Brexit, elle a resserré la vis : sa tolérance vis-à-vis des demandes de traitement spécial de la Suisse diminue et la pression qu'elle exerce s'accroît. **Ne rien faire ne signifie pas maintenir la coopération au niveau actuel** : cela signifie l'agonie de la voie bilatérale, avec des risques considérables pour les intérêts des Suissesses et des Suisses.

Dans ce contexte, **le projet d'accord institutionnel s'impose comme le logiciel nécessaire à la survie de la voie bilatérale**. Elle permettrait ou faciliterait une meilleure coopération dans des domaines clé. **Cette publication le montre : le débat actuel des «pour» et «contre» l'accord institutionnel ne prend en compte ni les opportunités manquées ni les risques croissants** découlant du manque de coopération. L'absence d'accord institutionnel entraîne des coûts et des désavantages de plus en plus importants pour la population suisse qui sont mal évalués dans la pesée des intérêts.

Maintenant que l'épée de Damoclès de l'initiative "de limitation" a été éliminée, des mesures décisives sont nécessaires pour regarder vers l'avenir. **Le Conseil fédéral devrait clarifier les points en suspens dans la lassante *télénovela* institutionnelle, signer l'accord et le présenter au peuple dans les plus brefs délais**. Sinon, la voie bilatérale risque tout bonnement de se transformer en voie de garage. ●

<sup>English</sup> This publication assesses the current state of Swiss-EU relations in five areas - electricity, health, telecommunications, environment and research - and makes policy recommendations on how to improve bilateral cooperation.

On 27 September, Swiss voters rejected the so-called «limitation initiative» and reaffirmed their commitment to the Bilateral way. The coming months will be decisive for future relations between Switzerland and the EU. **Cooperation with our European neighbours and involvement in their internal market are among the fundamental interests of the Swiss population.**

This **international cooperation** is not a side-line, but rather an absolute **necessity for Switzerland**. The global warming, pandemics with lasting effects, and new technologies without borders; the world is indeed facing enormous challenges which can only be solved through cooperation. The well-being and prosperity of the Swiss population are directly affected since Switzerland is highly integrated within the international community and is particularly dependent on functional cooperation.

As Switzerland's neighbours, the European Union and its members are Switzerland's most important partners with close historical, social, cultural and economic ties. Naturally, Switzerland must also develop its relations outside of Europe, however, common values and economic realities make Europe our natural partner. The global context must not be forgotten in the debate.

**The “software” of Swiss-EU relations needs to be updated.** New challenges require new approaches. The world, the EU, and Switzerland have changed considerably since the start of the Bilateral way, while the legal ties have remained the same. **Like an old smartphone application which is no longer compatible with new OS updates**, the existing treaties between Switzerland and the EU are gradually becoming obsolete.

This publication focuses on five areas, among many others, in which Swiss-EU cooperation is in need of updating. Talking about cooperation is not the same as abstract or bureaucratic pipe dreams. **These are concrete measures for a concrete goal: the well-being of the Swiss population.** The aim is not **maximum, but optimal cooperation** with the EU. This principle has always been at the heart of the bilateral approach and must be pursued.

The **Swiss electricity grid** is closely linked to neighbouring countries. Without an electricity agreement, Switzerland is excluded from coordination relating to the security of supply as well as new trading platforms. This situation creates considerable risks and costs for our economy.

There is no need to explain the importance of **health** cooperation in times of a pandemic. Switzerland is currently integrated into the EU structures dedicated to Covid-19. This participation is temporary and requires a bilateral agreement on public health to be sustainable. In addition, Switzerland could work more closely with the EU in the area of digital health.

**Telecommunications** shape our daily lives and, at the same time, are becoming a geopolitical issue. Switzerland shares an interest with the EU in terms of the security of new technologies. With an agreement for the telecommunications sector, cooperation on security and the implementation of 5G technology can be improved. In addition, expensive roaming charges would finally become a thing of the past.

The EU and Switzerland share the same interests in the fight against global warming and the loss of biodiversity. Existing cooperation must be pursued in order to further strengthen **environmental protection**. Increased cooperation would also ensure that new EU environmental measures do not present technical barriers for Swiss companies' access to the EU internal market.

**Swiss research** contributes significantly to innovation in Switzerland. Current political tensions between Switzerland and the EU hamper the full association to the next European Research Framework Programme. However, it is essential to ensure full participation in future EU Research Framework Programmes.

What is standing in the way of renewing bilateral relations, if this is so crucial? Until an **institutional framework** is established, the EU refuses in most cases to conclude new agreements and to update existing ones. For the EU, it is clear that access to the internal market requires a level playing field for all countries, even if they are not members of the EU, such as Norway, Iceland and Liechtenstein (members of the EEA), which adopt the rules of the internal market in a dynamic manner.

The EU has changed a lot since the bilateral approach began.

After Brexit, it now operates a tighter ship: its tolerance of Switzerland's requests for special treatment is decreasing and the pressure it exerts is increasing. **Doing nothing does not mean maintaining cooperation at the current level:** it means the death throes of the Bilateral way, presenting considerable risks to the interests of the Swiss people.

Against this background, the **draft institutional agreement is the necessary software for the survival of the Bilateral way.** It would allow or facilitate better cooperation in key areas. **As this publication shows, the current debate on the pros and cons of the institutional agreement does not take into account either the missed opportunities or the growing risks** arising from the lack of cooperation. The lack of an institutional agreement leads to increasing costs and disadvantages for the Swiss population, which are poorly assessed in the weighing of interests.

Now that the sword of Damocles of the «limitation» initiative has been lifted, decisive steps are needed to look to the future. **The Federal Council should clarify the outstanding points in this tiresome institutional soap opera, sign the agreement and present it to the voters as soon as possible.** Otherwise, the Bilateral way may well lead to a dead end. ●

## 5 Updates für eine bessere Zusammenarbeit

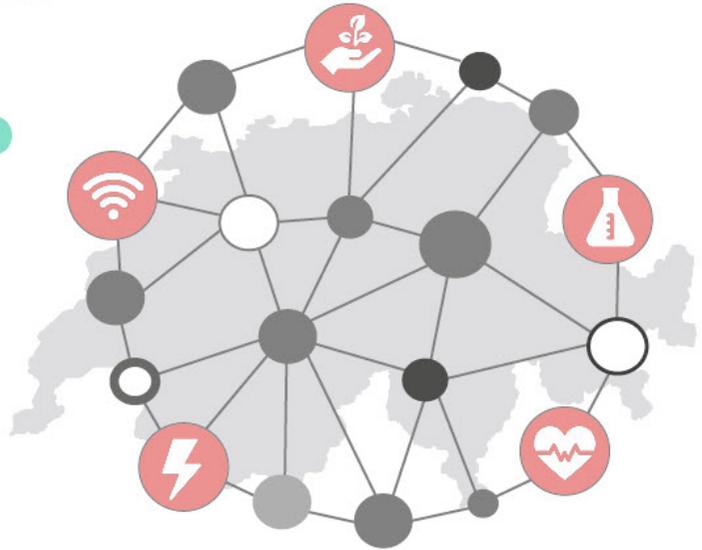
Strom

Gesundheit

Telekommunikation

Umwelt

Forschung



# 1. Einführung

Jetzt gilt es vorwärts zu schauen: Am Sonntag, 27. September hat das Schweizer Volk die Begrenzungsinitiative abgelehnt und sich damit erneut zum bilateralen Weg bekannt. Die nächsten Monate sind nun wegweisend für die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Es gilt den bilateralen Weg auf eine nachhaltige Basis zu stellen und in zentralen Fragen die Kooperation zu verbessern. Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und die Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt gehören zu den Kerninteressen der Schweizerinnen und Schweizer. Nach Ablehnung der Begrenzungsinitiative soll die Schweiz ihre Interessen gegenüber der EU wieder kreativer und gesamtheitlicher diskutieren. In dieser Publikation evaluieren wir in den Bereichen Strom, Gesundheit, Telekommunikation, Umwelt und Forschung den Stand der heutigen Beziehungen und bringen Vorschläge, wie die Zusammenarbeit verbessert werden könnte.

## 1.1 Ein vernetztes Land ist auf globale Lösungen angewiesen

Die Welt steht vor gigantischen Herausforderungen, die nur durch Zusammenarbeit gelöst werden können. Eine Klimaerwärmung, die den Lebensraum von Millionen Menschen bedroht. Eine Pandemie, die

das zwischenmenschliche Verhalten und wirtschaftliche Strukturen langfristig verändert. Neue Technologien bieten nie dagewesene Möglichkeiten, stellen uns aber auch vor die Herausforderung zu entscheiden, wie sie genutzt werden sollen und dürfen. Die Schweiz ist stark in die internationale Gemeinschaft eingebunden und deshalb besonders auf eine funktionierende Zusammenarbeit angewiesen. Auf multilateraler Ebene gestaltet sich die Zusammenarbeit im Moment schwierig. Doch es werden wichtige Fortschritte auf regionaler Ebene erzielt. Beim Austausch über einen verantwortungsvollen Umgang mit neuen Technologien, gemeinsam vereinbarte Klimaziele oder der Pandemiebekämpfung handelt es sich nicht um eine «nice to have»-Kooperation, sondern um die Umsetzung wesentlicher schweizerischer Ziele.

## **1.2 Europa – die natürliche Partnerin**

Als nächste Nachbarinnen sind die Europäische Union und ihre Mitglieder die unverzichtbaren Partnerinnen der Schweiz. Die historischen, kulturellen und wirtschaftlichen, zwischenmenschlichen Verbindungen sind eng. Die Schweiz muss ihre Beziehungen auch ausserhalb Europas pflegen und ausbauen. Aber die gemeinsamen Werte sowie die wirtschaftlichen Realitäten machen Europa zur natürlichen Partnerin. Angesichts der globalen Machtverschiebungen droht die Schweiz und die EU gegenüber dem Rest der Welt an Einfluss zu verlieren. Nur mit enger Kooperation kann dem entgegengewirkt werden. Der globale Kontext darf deshalb bei den Diskussionen über die bilateralen Beziehungen nicht vergessen gehen.

Bereits heute sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU eng. Doch ohne ein neues Betriebssystem können sie nicht aktualisiert werden. Neue Herausforderungen erfordern neue Lösungsansätze. Die Welt, die EU und die Schweiz haben sich seit Beginn des bilateralen Weges stark verändert, doch die rechtlichen Beziehungen blieben die gleichen. Wie eine alte Handy-App, die nicht mehr mit dem neuen Betriebssystem kompatibel ist, stossen die bestehenden Verträge zwischen der Schweiz und der EU an Grenzen. Wie wir in dieser Publikation aufzeigen, sind Updates in vielen verschiedenen Bereichen nötig.

### 1.3 Fünf Updates für eine bessere Zusammenarbeit

In dieser Publikation zeigen wir in fünf Themengebieten auf, wie die Schweiz und die EU ihre Zusammenarbeit verbessern können. Dabei handelt es sich nicht um abstrakte, bürokratische Wunschträume, sondern um die Umsetzung eines konkreten Ziels: mehr Lebensqualität für Schweizerinnen und Schweizer. Wir streben nicht ein Maximum an Zusammenarbeit mit der EU an, sondern das Optimum. Dieses Prinzip gehört fundamental zum bilateralen Weg und muss weitergeführt werden. Es gibt eine lange Liste von Bereichen in denen die Zusammenarbeit optimiert werden könnte. Wir beschränken uns in dieser Publikation auf wichtige Aspekte in fünf Bereichen.

Das Schweizer **Stromnetz** ist eng verknüpft mit der europäischen Nachbarschaft. Doch rechtlich ist die Schweiz ohne ein Stromabkommen von der Koordination in der Versorgungssicherheit und von neuen Handelsplattformen ausgeschlossen. Dies verursacht beträchtliche Risiken und Kosten für unsere Volkswirtschaft.

Die Bedeutung globaler Zusammenarbeit im **Gesundheitswesen** muss in Zeiten einer globalen Pandemie nicht erklärt werden. Die Schweiz nimmt zurzeit an der Koordination der EU-Mitgliedsstaaten zur Covid-19-Krise teil. Diese Teilnahme ist temporär und vom Wohlwollen der EU abhängig. Mit einem bilateralen Abkommen zur öffentlichen Gesundheit wäre unter anderem diese wichtige Zusammenarbeit gesichert. Bei der grenzüberschreitenden Nutzung von Gesundheitsdaten und der Digitalisierung könnte die Schweiz enger mit der EU zusammenarbeiten um das bestehende Potential für Schweizer Gesundheitsakteure sowie den Innovationsstandort Schweiz nutzen.

**Telekommunikation** prägt unseren Alltag und wird gleichzeitig zum geopolitischen Spielball. Die 5G-Infrastruktur ist essenziell für den technologischen Fortschritt in der Telekommunikation, aber auch eine Herausforderung in ihrer politischen und technischen Umsetzung. Die Schweiz teilt mit der EU ein Interesse für internationale Standards bezüglich Sicherheit der neuen Technologie. Mit einem Abkommen im Telekommunikationsbereich kann die Kooperation zu Sicherheit und Umsetzung der 5G-Technologie verbessert werden. Weiter könnte so die teure Roaming-Insel Schweiz der Vergangenheit angehören.

Im Kampf gegen die Klimaerwärmung und den Verlust an Biodiversität haben die EU und die Schweiz gleiche Interessen. **Umweltprobleme** machen nicht vor den Grenzen halt. Der Schweizer Beitritt zum Europäischen Emissionshandelssystem im Januar 2020 ist eine Entwicklung mit Signalwirkung. Die bestehende Zusammenarbeit soll weitergeführt werden, um den Umweltschutz weiter auszubauen. Durch eine verstärkte Kooperation kann auch sichergestellt werden, dass neue EU-Umweltmassnahmen nicht ungerechtfertigterweise zu Hürden für den Zugang von Schweizer Unternehmen zum EU-Binnenmarkt werden.

Die Schweizer **Forschung** leistet einen wesentlichen Beitrag zur Innovationskraft der Schweiz. Die Vollassoziierung an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen (FRP) stärkt den Forschungsstandort Schweiz dank gesundem Wettbewerb und neuen Synergien. Die aktuellen politischen Spannungen zwischen der Schweiz und der EU erschweren die Verhandlungen einer Vollassoziierung am nächsten FRP. Für den Forschungsstandort Schweiz und die Schweizer Innovationskraft muss eine umfassende und vollständige Teilnahme an zukünftigen EU-Forschungsrahmenprogrammen sichergestellt werden.

#### **1.4 Das Institutionelle Abkommen – ein Betriebssystem für die Zukunft**

Die Konsolidierung und der Ausbau der bilateralen Beziehungen sind notwendig – was also steht dem im Weg? Solange kein institutioneller Rahmen besteht, blockiert die EU in den meisten Fällen den Abschluss neuer, sowie die Aktualisierung bestehender Abkommen. Sie kritisiert den statischen Ansatz der Abkommen. Für die EU ist klar: der Zugang zum Binnenmarkt bedingt die gleichen Spielregeln für alle Länder, auch wenn es sich nicht um EU-Mitgliedsstaaten handelt. Die EWR-Mitgliedsstaaten Norwegen, Island und Liechtenstein übernehmen die Regeln des Binnenmarktes dynamisch. Mittelfristig führte dieser Unterschied zum Schweizer Ansatz zu Spannungen. Verständlicherweise, denn der bilaterale Weg wurde als Alternative zum EWR und als Zwischenlösung vor einem EU-Beitritt entwickelt. Doch die Schweiz erklärte den Plan B zum Königsweg.

Um den Königsweg auf eine nachhaltige, stabile Basis zu stellen, verhandelten die Parteien von 2014 bis 2018 ein institutionelles

Abkommen. Die anschliessende Konsultation des Bundesrates ergab, dass in zwei Bereichen noch Klärungen zum Verhandlungsergebnis notwendig sind: Den Staatlichen Beihilfen und dem Lohnschutz. Die EU schliesst Neuverhandlungen aus, ist aber zu ergänzenden Erklärungen bereit. foraus hat bereits in zwei Publikationen gezeigt, dass für beide Seiten vorteilhafte Lösungen für die offenen Punkte möglich sind.<sup>1</sup>

Die EU hat sich seit Beginn des bilateralen Wegs stark verändert. Insbesondere seit der Brexit-Entscheidung zieht die EU die Schrauben an: Das Verständnis für Schweizer Sonderwünsche hat abgenommen. Die lange Verhandlungszeit und anschliessende Konsultation werden als Spiel auf Zeit wahrgenommen.<sup>2</sup> Die EU hat den Druck auf die Schweiz erhöht und erwägt, wichtige Abkommen nicht mehr zu aktualisieren. Nichtstun bedeutet nicht, die Zusammenarbeit auf dem heutigen Niveau aufrechtzuerhalten: Es bedeutet eine Erosion des bilateralen Wegs, mit erheblichen Risiken für die Interessen der Schweizer Bevölkerung.

Das institutionelle Abkommen ist das Betriebssystem für die Zukunft des Königswegs. Die grossen und kleinen Schritte zur besseren Zusammenarbeit, die wir in dieser Publikation vorschlagen, würden durch eine Unterzeichnung des Abkommens ermöglicht oder erleichtert. Der zunehmende Rückstand könnte aufgeholt und Fortschritte gesichert werden. Jede Verzögerung bei den institutionellen Fragen schadet dem Königsweg. Die aktuelle Debatte berücksichtigt die verpassten Chancen und steigenden Risiken von mangelnder Kooperation in der Interessenabwägung des institutionellen Abkommens zu wenig. Die Kosten des Status-quo ohne institutionellen Rahmen steigen für die Schweizer Bevölkerung.

Mit der Begrenzungsinitiative hing wiederum ein drohendes Schwert über dem bilateralen Weg. Die Schweiz hat sich nun erneut zur Personenfreizügigkeit bekannt. Fast 2 Jahre nach dem Ende der Verhandlungen braucht es nun entschlossene Schritte in die Zukunft. Der Bundesrat soll die offenen Punkte proaktiv klären, das Institutionelle Abkommen unterschreiben und schnellstmöglich dem Volk vorlegen. Sonst droht der Königsweg zum Abstellgleis zu werden. ●

## 1.5 Handlungsempfehlungen



### Strom

- Den politischen Weg für einen Abschluss des Stromabkommens ebnen. In der Zwischenzeit den Schaden begrenzen und die Risiken möglichst gering halten.
- Den Kontakt zur EU und ihren Mitgliedstaaten über diverse Kanäle (Pentalaterales Energieforum, ENTSO-E, ACER, EU-Kommission, informelle Ministertreffen, etc.) weiterhin aufrecht erhalten und politische Beziehungen pflegen.
- Die Differenzen zwischen Schweizer und EU-Normen im Strombereich möglichst gering halten und auf nicht EU-kompatible Lösungen, wie bestimmte Formen der Subventionierung von Grosskraftwerken, verzichten.



### Gesundheit

- Fortsetzung und Vertiefung der teilweise im Zusammenhang mit Covid-19 praktizierten Zusammenarbeit durch den dringlichen Abschluss des Gesundheitsabkommens.
- Verabschiedung eines Verhandlungsmandats zur Übernahme relevanter Elemente der Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung, um mit der EU im Bereich der digitalen Gesundheit zusammenarbeiten zu können.
- Solange kein Abkommen besteht, soll die Ad-hoc-Zusammenarbeit so weit wie möglich aufrechterhalten und vertieft werden, um die Risiken und Schäden für die öffentliche Gesundheit in der Schweiz zu minimieren.



### Telekommunikation

- Aktives Einbringen der Schweizer Interessen in den neuen Technologien durch vertiefte Unterstützung der EU in ihrer Rolle als weltweite Gesetzgeberin.
- Bilaterales Abkommen im Telekommunikationsbereich mit Wiederaufnahme der Schweiz in das BERIC und Ausweitung der Roaming-Zone auf die Schweiz.
- Festlegen gemeinsamer regulatorischer und technischer Standards und ein enger Austausch in Bezug auf Sicherheits- und Gesundheitsaspekte von 5G.



### Umweltschutz

- Koordination mit der EU auf multilateraler Ebene stärken, um Schweizer Interessen optimal einzubringen.
- Sektorielle Umweltinstrumente und marktzugangsrelevante Umweltgesetzgebung weiter ausbauen und harmonisieren (bsp. Emissionshandelssystem und EUTR).
- Grösstmögliche Beteiligung bei der Ausarbeitung von marktzugangsrelevanten Umweltmassnahmen sicherstellen, um den Zugang der Schweizer Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt zu gewährleisten.



### Forschung

- Vollasoziiierung der Schweiz an 'Horizon Europe' sichern, dem nächsten europäischen Forschungsrahmenprogramm für die Jahre 2021-2027.
- Eine stabile Basis für die Vollasoziiierung der Schweiz an allen zukünftigen Forschungsrahmenprogrammen der EU schaffen, um die Rechtssicherheit für die wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure der Schweiz zu maximieren. Der Abschluss des institutionellen Abkommens würde einen wichtigen Beitrag zu dieser stabilen Basis leisten. Zudem ist zu prüfen, ob eine vollständige und dauerhafte Assoziierung der Schweiz an EU-Forschungsrahmenprogramme (bsp. nach dem EWR-Modell) durch eine zusätzliche Vereinbarung garantiert werden kann.

## 1.6 Recommandations politiques



### Électricité

- Éliminer les obstacles politiques à la conclusion de l'accord bilatéral sur l'électricité. Dans l'intervalle, limiter les dégâts et minimiser les risques de l'absence d'un accord.
- Maintenir et entretenir le contact avec l'UE et ses États membres par divers canaux (forum pentalatéral de l'énergie, ENTSO-E, ACER, Commission européenne, réunions ministérielles informelles, etc.).
- Réduire au minimum les divergences entre les législations suisse et européenne en matière d'électricité et renoncer à des mesures non eurocompatibles, comme certaines formes de subventionnement de la grande hydraulique.



### Santé

- Pérenniser et approfondir la coopération pratiquée en partie dans le contexte du Covid-19 en concluant de manière prioritaire l'accord sur la santé.
- Adopter un mandat de négociation sur la reprise d'éléments pertinents de la Directive sur les soins transfrontaliers, afin de pouvoir coopérer avec l'UE dans le domaine de la santé numérique.
- En l'absence d'un accord formel, maintenir et approfondir la coopération ad hoc autant que possible afin de minimiser les risques et dommages pour la Suisse en matière de santé publique.



### Télécommunications

- Défendre activement les intérêts suisses en matière de nouvelles technologies à travers un soutien accru à l'UE dans son rôle de puissance normative globale.
- Conclure un accord bilatéral dans le domaine des télécommunications avec la réintégration de la Suisse dans l'agence BEREC et l'extension de la zone "roam-like-at-home" à la Suisse (élimination des frais de roaming).
- Établir des normes réglementaires et techniques communes et échanger de manière intensive sur les dimensions sécuritaire et sanitaire de la 5G.



### Environnement

- Renforcer la coordination avec l'UE au niveau multilatéral afin de représenter au mieux les intérêts de la Suisse.
- Développer et harmoniser davantage les instruments de coopération environnementale et la législation environnementale (par ex. le système d'échange de quotas d'émissions ou le règlement EUTR).
- Assurer la plus grande participation possible de la Suisse à l'élaboration des normes environnementales d'accès au marché, afin de garantir l'accès de l'économie suisse au marché intérieur de l'UE.



### Recherche

- Assurer la pleine association de la Suisse à 'Horizon Europe', le prochain programme-cadre de recherche pour la période 2021-2027.
- Créer une assise stable pour la pleine association de la Suisse à tous les futurs programmes-cadres de recherche de l'UE, dans l'optique de maximiser la sécurité juridique pour les acteur-ric-e-s scientifiques et économiques suisses. La conclusion de l'accord institutionnel constituerait une contribution importante à cette fin. Il convient également d'examiner si une association complète et durable de la Suisse aux programmes-cadres de recherche de l'UE (par exemple sur le modèle de l'EEE) peut être garantie par le biais d'un accord supplémentaire.

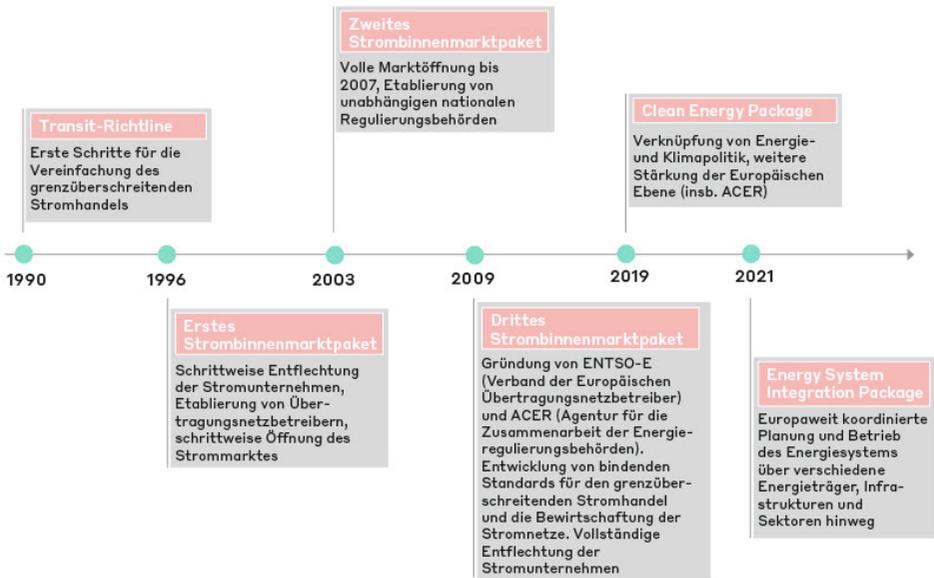
## 2. Strom

### Ein Abkommen gegen den schleichenden Ausschluss

Stefan Dörig

« Le réseau suisse n'existe pas. » Dies musste Italien im September 2003 schmerzlich erfahren, als ein Blackout praktisch das ganze Land in Dunkelheit tauchte. Ausgelöst wurde der Unfall durch einen Baum in der Schweiz, doch wie das Bundesamt für Energie (BFE) später festhielt, lagen die Ursachen des Stromausfalls in der mangelhaften Koordination der beteiligten Akteure sowie in den ungenügenden gesetzlichen Bestimmungen, welche den technischen und wirtschaftlichen Realitäten nicht Rechnung trugen. Die Risiken eines Abseitsstehens der Schweiz bei der Entwicklung des europäischen Strommarktes traten ein erstes Mal offen zu Tage. Einige Monate später schlug die EU vor, die Beziehungen mit der Schweiz im Strombereich in einem bilateralen Abkommen verbindlich zu regeln. Die entsprechenden Verhandlungsmandate lagen 2007 auf dem Tisch. Damit sollte die Schweiz, welche seit jeher ein Teil des europäischen Stromsystems war, auch rechtlich und politisch eingebunden werden.

Seit dem Beginn der Verhandlungen sind dreizehn Jahre vergangen. In diesen Jahren hat sich der europäische Strombinnenmarkt laufend weiterentwickelt und mit jedem Vertiefungsschritt wurde der Graben zwischen der Schweiz und der EU vergrößert.



Grafik 1: Entwicklung des EU-Strombinnenmarkts.

## 2.1 Ein schleichender Ausschluss

Der grenzüberschreitende Stromhandel, der vor zwanzig Jahren noch privatrechtlich organisiert war, ist heute auf EU-Ebene reglementiert. Die Schweiz ist als Drittstaat von praktisch allen Marktmechanismen und Massnahmen für die Versorgungssicherheit ausgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Marktkopplung, welche seit 2015 die meisten europäischen Länder umfasst und ständig weiterentwickelt wird. Auch der grenzüberschreitende Kurzfristhandel findet seit 2018 ohne die Schweiz statt. Ab dem Jahr 2021 werden Schweizer Herkunftsnachweise in der EU nicht mehr anerkannt. Weiter ist absehbar, dass die Schweiz beim Aufbau von neuen regionalen Koordinationszentren für die Netzsicherheit marginalisiert wird. Dort, wo die Schweiz noch dabei ist, hängt ihre Teilnahme explizit vom Wohlwollen der Europäischen Kommission ab. Dazu gehören der Terminhandel, der Regenergiemarkt sowie die Mitgliedschaft der schweizerischen Übertragungsnetzbetreiberin Swissgrid im Verband

der Europäischen Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) und die partielle Teilnahme des Schweizer Regulators Elcom in der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER). Einschränkungen und Ausschlüsse sind jederzeit möglich.

**Box 1****Technische Begriffe****Marktkopplung**

Verknüpfung von Marktgebieten über die Vereinheitlichung von Regeln für den Stromhandel und die Vergabe von grenzüberschreitenden Netzkapazitäten in Europa.

**Kurzfristhandel**

Der kontinuierliche Kauf und Verkauf von Strom, der noch am gleichen Tag oder am Folgetag geliefert wird.

**Herkunftsnachweise**

Ein handelbares Zertifikat, das aufzeigt, wo und wie eine bestimmte Kilowattstunde Strom erzeugt worden ist.

**Terminhandel**

Stromhandel mit längeren Vorlaufzeiten von bis zu sechs Jahren.

**Regelenergiemarkt**

Vom Übertragungsnetzbetreiber organisierte Beschaffung von Strom, um kurzfristige, z.B. durch den Ausfall eines Kraftwerks verursachte Netzschwankungen auszugleichen und das Stromnetz stabil zu halten.

Der schleichende Ausschluss der Schweiz aus dem europäischen Stromsystem birgt Risiken und ist kostspielig. Unsere Strominfrastruktur ist seit den 1960er Jahren zunehmend auf die internationale Vernetzung und Zusammenarbeit ausgerichtet. Das Schweizer Übertragungsnetz ist mit über vierzig Leitungen mit dem Ausland verbunden und unsere neuen Pumpspeicherkraftwerke sind auf den grenzüberschreitenden Handel ausgelegt. Dank dieser Einbindung ist unsere Stromversorgung sicherer und günstiger geworden, aber auch abhängiger von den Entwicklungen in der EU. Finden diese Entwicklungen ohne Berücksichtigung unserer Interessen statt, kann das System nicht mehr optimal betrieben werden.

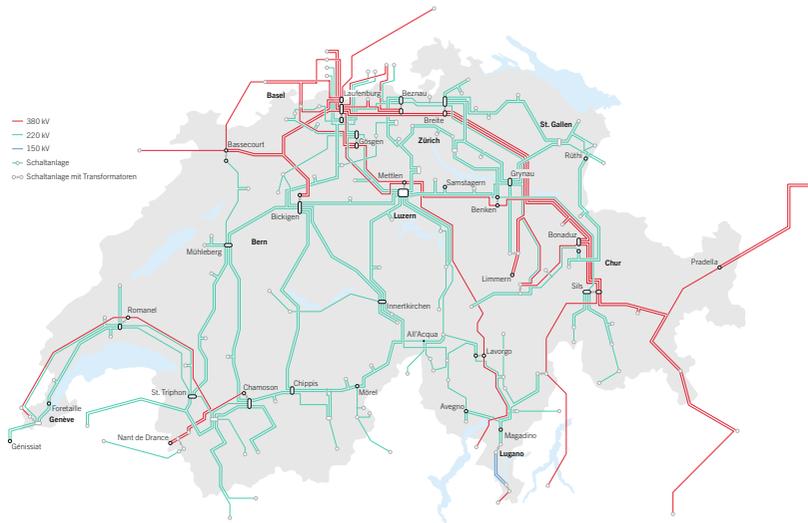


Abbildung 1: Das Schweizer Übertragungsnetz (Quelle: Swissgrid).

## 2.2 Risiken und Kosten steigen

Der Ausschluss der Schweiz aus den europäischen Koordinations- und Handelsplattformen führt zu einer Verstärkung von ungeplanten Stromflüssen über das Schweizer Netz. Swissgrid warnt schon seit längerem davor, dass diese Flüsse die Netzsicherheit gefährden und den Aufwand für die Netzstabilisierung nach oben treiben.<sup>3</sup> Es ist ein Spiel mit hohem Einsatz: Ein 1 bis 4 Tage dauernder Stromausfall in mehreren Kantonen würde die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz um ca. 1.6 Milliarden Franken verringern und zu Vermögensschäden und Bewältigungskosten von 230 Millionen Franken führen.<sup>4</sup>

Die unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen des Abseitsstehens sind nicht minder gravierend. Kürzlich haben Schweizer Forscher ausgerechnet, dass Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ohne Abkommen künftig 2 bis 4 Rappen pro Kilowattstunde mehr für Strom bezahlen müssen als ihre Nachbarn. Hochgerechnet bedeutet dies rund 2 Milliarden Franken Mehrkosten pro Jahr für unsere Volkswirtschaft.<sup>5</sup> Hinzu kommen die Kosten, welche den Schweizer Stromunternehmen durch den Ausschluss aus den europäischen Handelsplattformen entstehen.

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE)

beifiziert diese Verluste auf 300 Millionen Franken pro Jahr.<sup>6</sup> Für die flexiblen Schweizer Wasserkraftwerke ist der fehlende Zugang zum Kurzfristhandel besonders schmerzlich, dessen Bedeutung mit dem starken Zubau von volatilen Solar- und Windanlagen an Bedeutung zunehmen wird.

## Realistische Alternativen zu einem bilateralen Abkommen existieren keine.

Mit einem Stromabkommen würden die beschriebenen Risiken und Kosten deutlich verringert. Die Einbindung der Schweizer Strominfrastruktur in das europäische Verbundnetz wäre auf eine solide rechtliche Basis gestellt und eine sichere und effiziente Nutzung gewährleistet. Der grenzüberschreitende Stromhandel würde erleichtert und die Zusammenarbeit von Behörden und Organen geregelt. Nach langen Jahren des Verhandeln ist die politische Bereitschaft für einen raschen Abschluss vorhanden und die Dringlichkeit eines Abkommens ist unter Experten kaum bestritten. Innerhalb der Europäischen Union gibt es allerdings niemanden, der dafür grundlegende Prinzipien der Gemeinschaft opfern würde. Für die Europäische Kommission gilt dies gleichermaßen wie für die direkt betroffenen Mitgliedstaaten – allen voran Italien und Deutschland. Ohne Institutionelles Abkommen wird es kein Stromabkommen geben.

### 2.3 Was tun?

Was tun, wenn sich der Abschluss des Stromabkommens weiter verzögert? Realistische Alternativen zu einem bilateralen Abkommen existieren keine. Der von der Stromwirtschaft oft geforderte „Plan B“ entpuppt sich beim näheren Betrachten als reine Pflasterlipolitik. Dank den unermüdlichen Bemühungen von Swissgrid, Elcom und den Schweizer Behörden konnte bisher Schlimmeres verhindert werden, aber die Lösungen sind stets ad-hoc, oder nur kurzfristiger Natur. Für die Schadensbegrenzung weiterhin wichtig sind ein genaues Monitoring der Entwicklungen in der EU und eine konstruktive Mitarbeit in den Gremien, in denen die Schweiz noch vertreten ist. Besonders hervorzuheben ist das Pentalaterale Energieforum, wo die Schweiz auf Minister- und auf Expertenebene mit Frankreich,

Deutschland, den Benelux-Ländern und Österreich gemeinsam an regionalen Lösungen arbeitet. In der Schweiz selbst ist vor Schnellschüssen abzuraten. Abenteuerliche Ideen, wie ein willkürlicher, von der Politik verordneter Eigenversorgungsgrad<sup>7</sup> oder nicht EU-kompatible Subventionen für Grosskraftwerke<sup>8</sup> lösen unsere Probleme nicht. Im Gegenteil: Damit werden Strukturen geschaffen, welche den Abschluss eines Stromabkommens verzögern und die regionale Zusammenarbeit gefährden könnten. Auch in Zukunft werden wir nicht darum herumkommen, einen Grossteil der technischen EU-Normen autonom zu übernehmen, um die Sicherheit der Stromversorgung nicht zu gefährden. Wichtiger denn je könnte der zweite Marktöffnungsschritt sein. Damit würden innovative Lösungen ermöglicht, die notwendig sind, um die wachsende Anzahl von dezentralen Solaranlagen, Batterien und Ladestationen für Elektrofahrzeuge reibungslos ins lokale Netz zu integrieren. Dies haben wir selbst in der Hand, unabhängig von der EU, denn anders als beim Übertragungsnetz kann man bei den Verteilnetzen tatsächlich von einem «Schweizer» Netz sprechen. ●



### Handlungsempfehlungen

- Den politischen Weg für einen Abschluss des Stromabkommens ebnen. In der Zwischenzeit den Schaden begrenzen und die Risiken möglichst gering halten.
- Den Kontakt zur EU und ihren Mitgliedstaaten über diverse Kanäle (Pentalaterales Energieforum, ENTSO-E, ACER, EU-Kommission, informelle Ministertreffen, etc.) weiterhin aufrecht erhalten und politische Beziehungen pflegen.
- Die Differenzen zwischen Schweizer und EU-Normen im Strombereich möglichst gering halten und auf nicht EU-kompatible Lösungen, wie bestimmte Formen der Subventionierung von Grosskraftwerken, verzichten.

# 3. Santé

## Une coopération plus que jamais nécessaire révélée par le Covid-19

Moritz Fegert

L'épidémie de Covid-19 que nous traversons actuellement a révélé au grand public la plus-value de la coopération avec l'UE dans le domaine de la santé. A partir de janvier, l'Union a intégré dans l'urgence la Suisse à plusieurs de ses mécanismes et plateformes permanents consacrés aux enjeux sanitaires. Ceux-ci font partie intégrante de l'accord sur la santé pour lequel les négociations ont été finalisées en 2015. Cette participation a permis à la Confédération de bénéficier des dernières informations épidémiologiques, ainsi que d'être tenue au courant des stratégies mises en œuvre par l'UE et ses États membres pour faire face à la crise (p.ex. capacités de dépistage, stratégies de déconfinement ou encore planification de la future phase de vaccination). Une situation similaire a pu être observée pour les équipements médicaux : après avoir initialement bloqué l'exportation des équipements de protection individuelle (comme p. ex. les masques) vers la Suisse, la Commission a accordé une dérogation aux États de l'AELE suite à l'intervention du Conseil fédéral en mars 2020.<sup>9</sup>

On pourrait donc considérer que la coopération visée par l'accord sur la santé, dont la ratification est refusée par l'UE en l'absence d'un accord institutionnel, est *de facto* déjà pratiquée dans une certaine mesure. Néanmoins, la participation de la Suisse ne s'est

pas faite de manière automatique et a été le fruit d'intenses efforts de coordination et de négociation entre Berne et Bruxelles. Dans le contexte d'une épidémie, ce décalage peut avoir des conséquences sanitaires graves. Quant à la question de savoir si cette coopération *ad hoc* pourrait perdurer et rendre caduque la nécessité d'un accord formel, les autorités européennes ont toujours souligné la nature temporaire de l'arrangement.

**La Suisse doit s'attendre à une exclusion au sortir de la crise et gagnerait à ce que la coopération se formalise pour être certaine d'en bénéficier à l'avenir.**

La Suisse doit donc s'attendre à une exclusion au sortir de la crise et gagnerait à ce que la coopération se formalise pour être certaine d'en bénéficier à l'avenir. Finalement, la participation de la Suisse à la prise en charge de patient·e·s entre régions transfrontalières, fortement médiatisée et appréciée à l'étranger, pourrait également s'avérer plus difficile dans les années à venir (notamment en cas d'intégration européenne plus poussée à travers le programme "EU4Health").

### **3.1 Les relations bilatérales Suisse-UE en matière de santé**

La santé constitue une question transversale dans la voie bilatérale et est déjà partiellement couverte par plusieurs accords. C'est le cas de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) qui régit notamment la reconnaissance mutuelle des diplômes de professionnel·le·s de la santé.<sup>10</sup> Ceci participe au bon fonctionnement de notre système de santé puisqu'il dépend fortement de la main-d'œuvre qualifiée de l'UE : plus d'un tiers de nos médecins sont d'origine étrangère, dont plus de 75% proviennent de nos quatre grands États voisins.<sup>11</sup> Par ailleurs, la Suisse coopère également avec l'UE en matière de sécurité des médicaments et de lutte contre la toxicomanie.<sup>12</sup> Enfin, le commerce Suisse-UE de dispositifs médicaux est facilité par l'Accord de reconnaissance mutuelle (ARM), qui élimine entre autres, des restrictions au commerce liées aux procédures de certification.<sup>13</sup> Des enjeux économiques de taille y sont d'ailleurs liés, puisque la Commission européenne refuse toujours d'actualiser l'ARM

au nouveau règlement européen sur les dispositifs médicaux (RDM) en raison du manque de progrès sur le dossier institutionnel.<sup>14</sup> Ainsi, si une solution politique n'est pas trouvée avant l'entrée en vigueur du RDM le 26 mai 2021, l'industrie suisse des technologies médicales devrait faire certifier ses produits au sein de l'UE, ce qui pourrait engendrer de potentiels coûts additionnels de près d'un milliard de CHF ainsi que des délocalisations d'entreprises suisses vers l'UE.<sup>15</sup> Ceci constituerait un coup dur pour cette branche stratégique de l'économie suisse, qui est déjà touchée par la crise économique liée au Covid-19.

### 3.2 L'importance de l'accord sur la santé et perspectives futures

Au vu des nombreux avantages qu'une collaboration plus approfondie apporterait à la Suisse, le Conseil fédéral a adopté en 2008 déjà un mandat de négociation pour la signature d'un accord bilatéral touchant aux domaines de l'agriculture, de la sécurité des aliments et des produits ainsi que de la santé publique.

Plus d'un tiers de nos médecins sont d'origine étrangère, dont plus de 75% proviennent de nos quatre grands États voisins.

Le volet "santé publique" est restreint à certains domaines spécifiques et ne forme pas un accord "global" de coopération bilatérale dans la santé. Concrètement, il permettrait à la Suisse de participer aux dispositifs suivants de l'UE :

- Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), responsable de l'évaluation et de la surveillance des risques sanitaires émergents ;
- Le système d'alerte précoce et de prévention (EWRS), coordonnant l'échange d'information sur les "menaces transfrontalières graves sur la santé"<sup>16</sup> entre États membres de l'UE/EEE pour diverses maladies transmissibles ;
- Le Comité de sécurité sanitaire (CSS), groupe d'expert·e·s mandaté·e·s par les États membres qui coordonne l'échange

d'informations approfondies et la réponse apportée par les États ;

- Participation à l'actuel "programme Santé" de l'UE, finançant des projets liés à la santé sur la période 2014-2020 (le cas échéant, aux programmes suivants) ;
- Participation aux processus d'achats publics conjoint de l'UE de "contre-mesures médicales" (soit tout médicament, dispositif médical ou autre bien ou service permettant de lutter contre les menaces transfrontalières graves sur la santé).

La participation au programme Santé de l'UE permettrait aux acteur·rice·s suisses d'accéder à un outil de financement supplémentaire pour les projets visant un renforcement des systèmes de santé et de lutte contre les menaces sanitaires transfrontalières graves.<sup>17</sup> Les ONG actives dans la santé globale sises à Genève pourraient notamment en bénéficier et la *Genève internationale* gagner davantage en attractivité. Finalement, une participation formelle de la Confédération aux procédures communautaires d'achat conjoint de matériel médical sécuriserait notre approvisionnement en matériel de protection et de médicaments en temps de crise ou de forte demande, une question sécuritaire cruciale comme l'a montré la pénurie de certains matériels de protection au printemps 2020.

Au-delà de cet accord sur la santé, la Suisse bénéficierait d'une coopération approfondie en matière de santé numérique. Initialement, la Suisse était activement impliquée dans les réseaux européens et les projets de coopération de santé numérique mais a été exclue en 2018 pour motif de non-reprise de la base légale pertinente (Directive sur les soins transfrontaliers).<sup>18</sup> Actuellement, l'UE travaille sur l'interopérabilité des dossiers de patient·e·s électroniques entre États membres et la création d'ordonnances électroniques utilisables à travers l'Union. Même si ces deux objectifs ne sont pas encore atteints à ce jour, les patient·e·s et institutions médicales suisses, comme les hôpitaux des régions frontalières, pourraient profiter d'une participation helvétique à un futur écosystème européen facilitant l'échange de données médicales. Les patient·e·s suisses pourraient, à terme, également bénéficier de traitements et diagnostics plus pointus grâce à des technologies de santé numérique reposant sur des bases de données développées au niveau communautaire. Concernant

l'innovation numérique pour les dispositifs médicaux, l'UE a déjà mis sur pied en 2017 une série de bases de données facilitant le diagnostic et l'échange d'expertise sur les maladies rares.<sup>19</sup> Étant donné qu'un volume important de données est nécessaire pour développer et utiliser les technologies numériques dans la santé, la Suisse aurait tout intérêt à coopérer dans ce domaine.

### L'exemple le plus récent et peut-être le plus parlant des risques liés au statu quo est celui de l'application de traçage SwissCovid.

Elle pourrait également bénéficier de l'infrastructure de services numériques dans le domaine de la santé en ligne (eHDSI), ainsi que de sources de financement pour le développement de son infrastructure nationale et maintenir ainsi sa place de premier rang dans le domaine de l'innovation médicale.<sup>20</sup> En tant que place centrale de l'innovation pharmaceutique et médicale dans le monde, la Suisse prend des risques en restant à l'écart de ces initiatives de santé numérique. Elle bénéficierait d'être intégrée au réseau communautaire, n'étant de loin pas le pays le plus avancé du continent en matière de santé numérique.<sup>21</sup>

### 3.3 Les risques d'un statu quo

Un cadre formel de coopération entre la Suisse et l'UE est nécessaire, sans quoi la Suisse court le risque d'être livrée à elle-même et de ne pas pouvoir participer à des initiatives clés de coopération transfrontalière. Les avantages d'une coopération formalisée sont d'autant plus grands que la santé publique devient un axe prioritaire à Bruxelles avec un budget bien plus conséquent prévu dans les années à venir.<sup>22</sup>

L'exemple le plus récent et peut-être le plus parlant des risques liés au *statu quo* est celui de l'application de traçage *SwissCovid*. L'utilisation transfrontalière de *SwissCovid* dans les États membres de l'UE possédant leur propre système est impossible faute de reprise par la Suisse de la Directive sur les soins transfrontaliers. En juin, la Suisse s'est ainsi retrouvée dans l'incapacité de rendre interopérable son application de traçage avec celles de ses voisins européens, bien

qu'une telle interopérabilité aurait été possible sur le plan technique et nécessaire sur le plan sanitaire. Le cavalier seul de la Suisse a diminué l'efficacité de l'application *Swisscovid*, puisque le traçage des potentielles contaminations de résident·e·s suisses séjournant à l'étranger n'a pas été possible durant la période d'intense mobilité transfrontalière liée au tourisme estival.

Plus les États membres de l'UE approfondissent leur action commune en matière de santé, plus les risques liés à la marginalisation de la Confédération augmentent. Par le passé, la Suisse a ainsi déjà été exclue de divers mécanismes qu'elle avait parfois même co-fondée (comme p.ex. pour certains systèmes de notification de maladies transmissibles réunis aujourd'hui dans l'EWRS). Ce phénomène risque de s'intensifier avec les nouvelles initiatives prises suite à la pandémie. C'est pourquoi il est plus que jamais temps que la Suisse formalise sa collaboration avec l'UE pour pouvoir elle aussi faire bénéficier à sa population des synergies positives qu'offre la coopération européenne en matière de santé. ●



#### Recommandations d'action

- Pérenniser et approfondir la coopération pratiquée en partie dans le contexte du Covid-19 en concluant de manière prioritaire l'accord sur la santé.
- Adopter un mandat de négociation sur la reprise d'éléments pertinents de la Directive sur les soins transfrontaliers, afin de pouvoir coopérer avec l'UE dans le domaine de la santé numérique.
- En l'absence d'un accord formel, maintenir et approfondir la coopération ad hoc autant que possible, afin de minimiser les risques et dommages pour la Suisse en matière de santé publique.

# 4. Telekommunikation

## Zusammenarbeit für sicheren technologischen Fortschritt

Fatum Ademi

Der Telekommunikationsbereich steckt weltweit im Umbruch und ist derzeit hauptsächlich mit der Einführung der neuesten Mobilfunkgeneration 5G beschäftigt. Die USA und China bauen ihren Vorsprung in der Mobilfunktechnologie aus. Sie gelten als strategische Rivalen im Kampf um die Vorherrschaft der neuen Technologien.<sup>23</sup> Die neue "geopolitische" EU-Kommission verfolgt diese Entwicklungen aufmerksam. Ein gut funktionierender digitaler Binnenmarkt ist eines ihrer Kernanliegen.<sup>24</sup> Durch den Auftritt eines geeinten Europas und das Festlegen internationaler Sicherheitsstandards in den neuen Technologien möchte sie das globale Wettrennen entscheidend mitgestalten. Deswegen verfolgt sie den Zweck, die Digitalisierung in der EU erheblich voranzutreiben und Netze mit deutlich höherer Kapazität aufzubauen. 5G soll ein Baustein auf dem Weg zur Verwirklichung der sogenannten Gigabit-Gesellschaft bis 2025 sein. Die EU sieht vor, sämtliche städtische und ländliche Gebiete, Schienennetze und Hauptverkehrsstrassen mit drahtloser Kommunikation zu versorgen.<sup>25</sup> Es gilt den Anschluss nicht zu verpassen, wie es beim Ausbau von 4G der Fall war. Dies ist ein ambitioniertes und nicht unumstrittenes Ziel. Denn die EU hat, insbesondere wenn es um die Akzeptanz der neuen Technologien in

der Bevölkerung und die teuren Investitionen in die 5G-Infrastruktur geht, noch viel Sensibilisierungsarbeit zu leisten. Ob ihr dies gelingt, wird sich erweisen.

Zurzeit sind die Mitgliedstaaten dabei, die Sicherheitsmassnahmen zum Ausbau der 5G-Mobilfunknetze umzusetzen. Grundlage dafür ist die im Januar 2020 verabschiedete Toolbox, welche Empfehlungen für Telekomanbieter zur Kontrolle und Investitionen abgibt. Die EU-Kommission sieht aber schon jetzt Handlungsbedarf, die Gefahr der Abhängigkeit von Hochrisikoanbietern auf Unionsebene zu mindern. Gemeint sind damit vor allem chinesische Lieferanten von Netzkomponenten. Die Befürchtung ist, dass die Technik zu Spionagezwecke missbraucht werden könnte. Die EU-Kommission fordert deswegen eine gründliche und fortlaufende Überwachung der Lieferketten. Dadurch möchte sie Marktentwicklungen unterbinden, die die Wertschöpfungskette beim 5G-Ausbau für die EU negativ beeinflussen könnten und mögliche Sicherheitsrisiken bereits früh identifizieren.<sup>26</sup>

Die EU will folglich die mit 5G einhergehenden Sicherheits- und Gesundheitsrisiken durch Regelungen reduzieren, ohne dabei die wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen auszubremsen. Zudem zielt die Regulierung des EU-Telekommarkts darauf ab, die Interessen auch ausserhalb des EU-Raums durchzusetzen. Um auf dem europäischen Binnenmarkt Fuss zu fassen, sehen sich ausländische Unternehmen dazu gezwungen, sich den EU-Normen anzupassen.

#### **4.1 Schweiz-EU: einzigartige Wertegemeinschaft**

Die Schweiz sieht sich im Telekommunikationssektor mit denselben Herausforderungen konfrontiert wie die EU. Gleichzeitig findet sie nur in der EU eine Partnerin, die dieselben rechtsstaatlichen Ansätze in der Cybersicherheit verfolgt wie sie selbst. Diese gemeinsamen Anliegen führen auch im Telekombereich zu einer stärkeren Verflechtung auf politischer, regulatorischer und technischer Ebene. Auf institutioneller Ebene vertreten das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) und die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) die Schweiz in zahlreichen internationalen Organisationen. Dazu zählen der Europäische Dialog zur Internet-Gouvernanz oder das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI).<sup>27</sup>

Besonders wertvoll war bislang auch die Zusammenarbeit mit der EU-Regulationsbehörde für Telekommunikation, dem Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). Das BEREC behandelt in seinen Arbeitsgruppen wichtige Themenbereiche wie die Netzneutralität, das Roaming oder die 5G-Sicherheit.<sup>28</sup>

**Nur in der EU findet die Schweiz eine Partnerin, die dieselben rechtsstaatlichen Ansätze in der Cybersicherheit verfolgt, wie sie selbst.**

Die Schweiz konnte als Beobachterin an den Plenarsitzungen dabei sein. Dadurch profitierte sie vom Austausch mit den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten über die jeweiligen nationalen Erfahrungen zu wichtigen Themen für die Schweiz. Aus dieser Organisation wurde sie letztes Jahr jedoch ausgeschlossen.<sup>29</sup> Der offizielle Grund war die Änderung des Reglements, wonach der Beobachterstatus für Drittländer aufgehoben wurde. Der tatsächliche Grund dürfte aber politischer Natur sein. Zwar hat der formelle Ausschluss für die Versorgung mit Telekom-Diensten in der Schweiz keine unmittelbaren Folgen, jedoch entfällt dadurch ein langjähriger und etablierter Kanal für den Know-how-Transfer. Dieser fehlende Informationsaustausch verhindert einen Wissensvorsprung, der gerade in den neuen Technologien entscheidend sein kann.

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich in den Telekomdiensten über ein sehr hohes Qualitätsniveau bei einem ausgezeichneten Preis-Leistungsverhältnis. Auch im Vergleich zu den meisten EU-Staaten liegt sie immer noch weit vorne. Dieser Qualitätsvorsprung ist aber nur garantiert, solange die Telekominfrastruktur den immer weiter steigenden Leistungsansprüchen genügt. Besonders mit Blick auf 5G muss hierzulande noch gewaltig in die Modernisierung der Infrastruktur investiert werden. Politische und regulatorische Hürden könnten dazu führen, dass die Schweiz ihren Vorsprung verliert. Insbesondere, weil die technologiekritischen Stimmen derzeit den Ton angeben.<sup>30</sup> Sie äussern sich, ähnlich wie dies in der EU der Fall ist, über die Sicherheitsrisiken und Bedenken zur öffentlichen Gesundheit.

Dadurch könnte sich der Ausbau von 5G um Jahre verzögern.

In der Schweiz ist das Thema Roaming ein Dauerbrenner. Im Gegensatz zur EU kennen wir hierzulande keine gesetzlich geregelten Preisobergrenzen. Eine Übernahme der in der EU geltenden Roaming-Like-At-Home-Regelung (RLAH) wäre deshalb nur im Rahmen eines bilateralen Vertrages möglich. Aktuell müssen die Schweizer Mobilfunkanbieter mit mehreren ausländischen Anbietern Abkommen abschliessen, um Schweizer Verbraucherinnen und Verbrauchern im Ausland – und umgekehrt EU-Bürgerinnen oder Bürger in der Schweiz – zu ermöglichen, ein Gerät zu nutzen. Das ist teuer und die verursachten Kosten werden auf den Konsumenten abgewälzt. Die hohen Preise gefährden die Attraktivität des hiesigen Wirtschafts- und Tourismusstandorts.<sup>31</sup> Wenn ausländische Gäste die Schweiz besuchen, müssen sie je nach Anbieter teils horrendes Roaming-Gebühren begleichen. So bezahlt ein Deutscher Vodafone-Kunde für einen Anruf aus der Schweiz nach Deutschland aktuell EUR 1.21 die Minute.<sup>32</sup> Ein Ausweichen auf ein Nachbarland ist daher oftmals naheliegend. Im Vergleich dazu wurde in der EU die Preisobergrenze für das Telefonieren erstmals im Jahre 2007 bei EUR 0.49 die Minute angesetzt.<sup>33</sup> Sie wurde jährlich gesenkt, bis schliesslich die Geltung des Inlandspreises durch das RLAH eingeführt wurde. Umgekehrt tappen Schweizerinnen und Schweizer ebenfalls schnell in die Kostenfalle. Je nach Mobilfunkanbieter bezahlt man beispielsweise für eine Benutzungsdauer von zwei Wochen in Spanien und ein Gigabit Daten-Roaming sowie 60 Telefonate à zwei Minuten zwischen CHF 40.- und absurden 22`605.50.-.<sup>34</sup>

#### **4.2 Gemeinsame Werte vertreten**

Die EU und die Schweiz stehen vor ähnlichen technologischen und politischen Hürden beim Ausbau der 5G-Technologie. Beide Seiten haben jeweils ein grosses Interesse daran, bei internationalen Standards auf die Sicherheit und die Gesundheitsaspekte der neuen Technologien zu setzen. Das Wirken der EU als Gesetzgeberin und ihr Auftreten als globale Macht ist auch im Sinne der Schweiz. Die Schweiz hat die EU in ihrer geostrategischen Rolle zu unterstützen, um so auch gleichzeitig ihre Anliegen global vertreten zu sehen. Angesichts des raschen geopolitischen Wandels und dem rasanten Tempo der neuen Technologien ist eine enge, länderübergreifende

Zusammenarbeit eine Notwendigkeit.

Darüber hinaus könnte ein bilaterales Abkommen die für die Schweiz entstandenen Nachteile ausgleichen. Eine Wiederaufnahme in das BEREC wäre damit gewährleistet, wodurch der enge Erfahrungsaustausch in sämtlichen relevanten Themen wieder stattfinden könnte. Mit einem Abkommen könnte auch die Roaming-Insel Schweiz Geschichte sein. Dies wäre besonders für den Wirtschafts- und Tourismusstandort förderlich, weil EU-Bürgerinnen und Bürger bei uns zu den selben Konditionen wie bei sich zuhause telefonieren und surfen könnten. Die Übernahme der RLAH-Regelung wäre ein begrüssenswerter Schritt in Richtung echte und grenzenlose Telekommunikation. Schliesslich besteht ihr Zweck genau darin, sich enger zu verknüpfen und die Menschen europaweit ein Stück weit näher zu bringen. ●



#### Handlungsempfehlungen

- Aktives Einbringen der Schweizer Interessen in den neuen Technologien durch vertiefte Unterstützung der EU in ihrer Rolle als weltweite Gesetzgeberin.
- Bilaterales Abkommen im Telekombereich mit Wiederaufnahme der Schweiz in das BEREC und Ausweitung der Roaming-Zone auf die Schweiz.
- Festlegen gemeinsamer regulatorischer und technischer Standards und ein enger Austausch in Bezug auf Sicherheits- und Gesundheitsaspekte von 5G.

# 5. Umweltschutz

## Mehr Zusammenarbeit für die Lösung der Umweltprobleme des 21. Jahrhunderts

Oskar Jönsson

Sabrina Nick

Mit ihrer zentralen Lage in Europa und ihrer Rolle als Wasserschloss ist die Schweiz aus Umweltsicht in vielerlei Hinsicht mit ihren europäischen Nachbarn verknüpft. Umweltprobleme kennen keine Grenzen: nachhaltige Lösungen bedürfen oft internationaler bzw. sogar globaler Zusammenarbeit. Dementsprechend verfügt die Schweiz schon seit dem Aufkommen der modernen Umweltschutzpolitik Anfang der siebziger Jahre gewissermassen über eine «Umwelt-Aussenpolitik» gegenüber dem europäischen Umland. Bereits 1950 gründeten die Rheinanliegerstaaten die internationale Kommission zum Schutz dieses europäischen Flusses; 1979 handelte die Schweiz mit verschiedenen anderen europäischen Staaten das sogenannte «Genfer Luftreinhalteabkommen»<sup>35</sup> aus. Zur Bewältigung der Umweltherausforderungen des 21. Jahrhunderts, insbesondere der Klimaerwärmung und dem Verlust von Biodiversität, ist eine vertiefte Zusammenarbeit der Schweiz und der EU im Umweltbereich notwendig.

### 5.1 Bestehende Zusammenarbeit in Umweltbelangen

Mit der Vertiefung der europäischen Integration wurde vermehrt die EU zur direkten Hauptansprechpartnerin in Umweltbelangen. Im

Rahmen der Bilateralen II trat die Schweiz 2006 der Europäischen Umweltagentur (EUA) bei. Obwohl die Schweiz im EUA-Verwaltungsrat als Nicht-EU Mitglied lediglich über eine beratende Stimme verfügt, kann sie zur Lösung von Umweltproblemen auf europäischer Ebene beitragen. So ermöglicht dies der Schweiz die Teilnahme am europäischen Umweltbeobachtungsnetz (Eionet), in welchem staatliche Institutionen und zivile Organisationen standardisiert Daten zur Klimaerwärmung, Bodenbelastung, Wasser- und Luftverschmutzung, Abfallentsorgung und Vielfalt von Flora und Fauna sammeln und koordinieren. Basierend auf diesen Informationen zum Zustand der Umwelt können fundierte Massnahmen gegen die Einflussfaktoren ergriffen und deren Wirksamkeit überprüft werden.

**Eine gemeinsame Umsetzung von Umweltmassnahmen ist nicht nur aus Umweltsicht wünschenswert, sie schafft auch einheitliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft.**

Gemeinsame Interessen im Umweltschutz erleichtern die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU, trotz eines kühleren diplomatischen Klimas. Besonders nennenswert ist in diesem Zusammenhang das bilaterale Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme<sup>36</sup> der Schweiz und der EU. Es handelt sich dabei um den weltweit ersten Staatsvertrag zur Verknüpfung von Emissionshandelssystemen, womit ihm Signalwirkung zukommt. Durch die Verlinkung und die damit einhergehende Harmonisierung der Preise wird das Risiko der Verlagerung von Produktionsstandorten in den Staat mit den am wenigsten hohen Umweltstandards reduziert (*Carbon Leakage*). Konkret wird damit ein grösserer Markt für CO<sub>2</sub>-Zertifikate geschaffen, was die angemessene Preisbildung begünstigt und gleiche Bedingungen für die Marktteilnehmer schafft. Eine gemeinsame Umsetzung von Umweltmassnahmen ist also nicht nur aus Umweltsicht wünschenswert, sie schafft auch einheitliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Dieser Aspekt dürfte an Bedeutung zunehmen, da zur Bewältigung der Klimaerwärmung und

des Biodiversitätsverlusts ein transformativer Wandel nötig sein wird und die Umweltpolitik damit ganzheitlicher gedacht werden muss.

## 5.2 Europäische Massnahmen im Rahmen des “EU Green Deal”

So diskutiert die EU aktuell im Rahmen des «European Green Deal» die Einführung eines “Carbon Border Adjustment”. Ein möglicher Ansatz wäre ein “carbon border tax”-Mechanismus. Dieser könnte als Importsteuer umgesetzt werden, deren Höhe sich nach der Differenz zwischen der CO<sub>2</sub>-Intensität der Herstellung im Ursprungsland und der EU bemessen würde. Der Vorschlag ist bisher kaum konkretisiert worden, sollte jedoch in einem ersten Schritt für besonders CO<sub>2</sub>-intensive Güter angewendet werden.<sup>37</sup> Mögliche Wettbewerbsnachteile, welche europäischen Unternehmen aufgrund der im internationalen Vergleich ambitionierteren Klimaschutzregulierung der EU entstehen könnten, würden dadurch ausgeglichen. Inwiefern die Schweiz von einer solchen Massnahme betroffen wäre, ist noch unklar. Die Schweizer Wirtschaft ist in das Europäische Emissionshandelssystem eingebunden, womit eigentlich die Motivation für einen solchen Grenzsteuerausgleich entfallen sollte. Aber selbst wenn letzten Endes keine Abgabe an der Grenze bezahlt werden müsste, könnte es zu einem administrativen Aufwand für die Unternehmen kommen, z.B. via einer Nachweiserfordernis, dass man am Emissionshandelssystem teilnimmt.

### Box 2

#### European Green Deal

Der “European Green Deal” ist die neue Wachstumsstrategie der EU, die umwelt- und klimarelevante Massnahmen aus allen Wirtschaftssektoren unter einem Label zusammen bringt und womit die europäische Wirtschaft ökologischer werden soll. Der Ansatz hat zum Ziel, holistisch zu sein und die internationale Forderung des “Mainstreamings” der Umweltthemen in die verschiedenen

Sektoren umzusetzen. Konkret haben die EU-Mitgliedsstaaten beschlossen, 30% des im Rahmen des EU Haushalts 2021-2027 und im Zusammenhang mit dem Covid-19-Aufbaufonds gesprochenen Gelder für Klimaschutz auszugeben. So sollen z.B. mindestens 150 Mrd. Euro in einen gerechten Übergang in eine saubere Wirtschaft investiert werden.

Ein weiteres Beispiel für wirtschaftsrelevante Umweltmassnahmen sind "grüne" Produktvorschriften.<sup>38</sup> Über grüne Produktvorschriften können beispielsweise die Wiederverwertbarkeit von Rohmaterialien, der Treibhausgasfussabdruck der Produkte oder erlaubte Inhaltsstoffe reguliert werden, aber auch Angaben zur Nachhaltigkeit und zum Herstellungsprozess des Produktes festgelegt werden. Solche Produktvorschriften stellen unter Umständen technische Handelshemmnisse dar, was Auswirkungen auf Schweizer Exporte in die EU haben könnte. Eine institutionelle Einigung würde die Beteiligung der Schweiz an der technischen Erarbeitung dieser Produktvorschriften ermöglichen, was der Schweiz erlauben würde, auf Expertenebene ihre Positionen und Anliegen einzubringen.

Die Schweiz ist frei, sich nicht autonom der EU anzupassen. Die EU ist aber im Gegenzug ebenfalls nicht verpflichtet, eine materiell gleich ausgestaltete Schweizer Regulierung als gleichwertig anzuerkennen.

Nach dem jetzigen Rechtsstand gibt es keine solchen Beteiligungsrechte im Vorfeld. Um dem Anliegen der Schweiz nach Autonomie zu genügen, sind weder die Schweiz noch die EU von Rechts wegen verpflichtet, die in den Mutual Recognition Agreements (MRA)<sup>39</sup> angelegten Harmonisierungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Die Schweiz ist frei, sich nicht autonom der EU anzupassen. Die EU ist aber im Gegenzug ebenfalls nicht verpflichtet, eine materiell gleich ausgestaltete Schweizer Regulierung als gleichwertig anzuerkennen.

Obwohl das Schweizer und das EU-Rechtssystem zahlreiche Parallelen im Umweltbereich aufweisen, zieht die Schweiz in gewissen Bereichen autonom das EU-Recht nach. Ein aktuelles Beispiel in dem der autonome Nachvollzug in Gang ist, sind Anpassungen des Schweizer Umweltschutzgesetzes (USG), um dieses kompatibel mit der Europäischen Holzhandelsverordnung (Europäischen Timber Regulation, EUTR) zu gestalten. Die EUTR soll verhindern, dass illegal geschlagenes Holz in der EU verkauft werden kann. Da die Schweiz über keine entsprechende, von der EU anerkannte Regulierung verfügt, sind Schweizer Holzverkäufer auf dem EU-Markt benachteiligt, weil

Schweizer Holz wie aus jedem anderen Drittland behandelt wird. Dies hat einen administrativen Aufwand zur Folge, um die Legalität des Holzes zu belegen. Deshalb erfolgte aus dem Parlament der Vorschlag, das Schweizer USG entsprechend anzupassen.<sup>40</sup> Allerdings ist noch offen, ob die EU die Schweizer Umsetzung als gleichwertig anerkennen wird. Eine einseitige Übernahme von EU-Recht existiert beispielsweise bereits in den schrittweise nachvollzogenen CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen. So müssen seit Anfang 2020 auch Schweizer Fahrzeugimporteure Sanktionen bezahlen, wenn sie ihre individuellen CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben nicht einhalten.

### 5.3 Transformativen Umweltschutz mitgestalten

Der Begriff des Umweltschutzes hat sich über die Jahre stark verändert. Heute stehen der Klimawandel und der Biodiversitätsschutz im Vordergrund und für die Erreichung der gesetzten Ziele ist ein transformativer Wandel in der Wirtschaft nötig. In den letzten Jahren prägten die EU-Staaten als Block die globale Entwicklungen im Umweltbereich mit progressiven Regulierungen bspw. bei den Chemikalien (REACH<sup>41</sup>). Die EU REACH-Verordnung hat zum Ziel, die menschliche Gesundheit und die Umwelt besser vor Risiken im Umgang mit Chemikalien zu schützen.

Die Ankündigungen der EU-Kommission im Rahmen des «European Green Deal» lassen einen Ausbau dieser regulatorischen Pionierrolle erwarten. Gleichzeitig gibt es auch Befürchtungen, dass der «European Green Deal» teilweise protektionistischen Interessen zum Opfer fallen könnte. Damit die Schweiz auch bei der Erarbeitung von solchen regulatorischen Instrumenten (technische Standards oder Genehmigungserfordernisse) einbezogen wird, ist eine ausdrückliche Regelung der Schweizer Beteiligung an Anreizsystemen oder ökonomischen Instrumenten notwendig.

Eine nähere Zusammenarbeit mit der EU sollte auch deshalb gesucht werden, weil die Schweiz die grundlegenden Werte, gerade hinsichtlich der Umweltfragen, mit dieser teilt. Auf dem multilateralen Umweltparkett stärken sich die beiden Parteien oftmals den Rücken. Die häufige Einigkeit in diesen Belangen zwischen der Schweiz und der EU sollte auch in Zukunft in den bilateralen Beziehungen reflektiert werden. Die Ambition der EU-Kommission, die globale Führung in Umweltfragen zu übernehmen, ist deshalb auch begrüssenswert

für die Schweiz. Sollte sich die Schweiz jedoch im Umweltbereich für einen Alleingang entscheiden, sind verschiedene Szenarien denkbar. In einem optimistischen Szenario würde die Schweiz eigene, progressive Umweltregulierungen verabschieden, welche dann jeweils von der EU anerkannt würden. Ein allfälliger Alleingang könnte jedoch auch auf eine unvorteilhafte Kombination von wirtschaftlicher Eigenschädigung und ökologischen Nachteilen hinauslaufen. So würde wohl in einem realistischen Szenario die Zusammenarbeit weiterhin aus einer Kombination von autonomen Nachvollzug von rechtlichen Regulierungen und einer Anschliessung an Unionsmechanismen bestehen, bei deren Ausarbeitung die Schweiz jedoch nicht mitreden könnte. In einem pessimistischen Szenario würde selbst der autonome Nachvollzug zu wirtschaftlichen Nachteilen führen, da dieser Ansatz nicht auf einer institutionellen Grundlage beruht, sondern letztlich vom guten Willen der EU und ihrer Mitgliedstaaten abhängen würde. Sowohl aus Sicht des Umweltschutzes als auch zur Sicherung des nachhaltigen Werkplatzes Schweiz empfiehlt sich daher eine enge zukünftige Zusammenarbeit in Umweltfragen mit der EU. Die bisherige Kooperation zwischen der Schweiz und der EU bildet dafür ein Fundament, reicht jedoch nicht aus, um gemeinsam den grossen ökologischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen. ●



#### Handlungsempfehlungen

- Koordination mit der EU auf multilateraler Ebene stärken, um Schweizer Interessen optimal einzubringen.
- Sektorielle Umweltinstrumente und marktzugangsrelevante Umweltgesetzgebung weiter ausbauen und harmonisieren (bsp. Emissionshandelssystem und EUTR).
- Grösstmögliche Beteiligung bei der Ausarbeitung von marktzugangsrelevanten Umweltmassnahmen sicherstellen, um den Zugang der Schweizer Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt zu gewährleisten.

# 6. Forschung

## Innovationskraft und Vollassoziierung an EU-Forschungsprogramme sichern

Florence Balthasar

Julie Cantalou

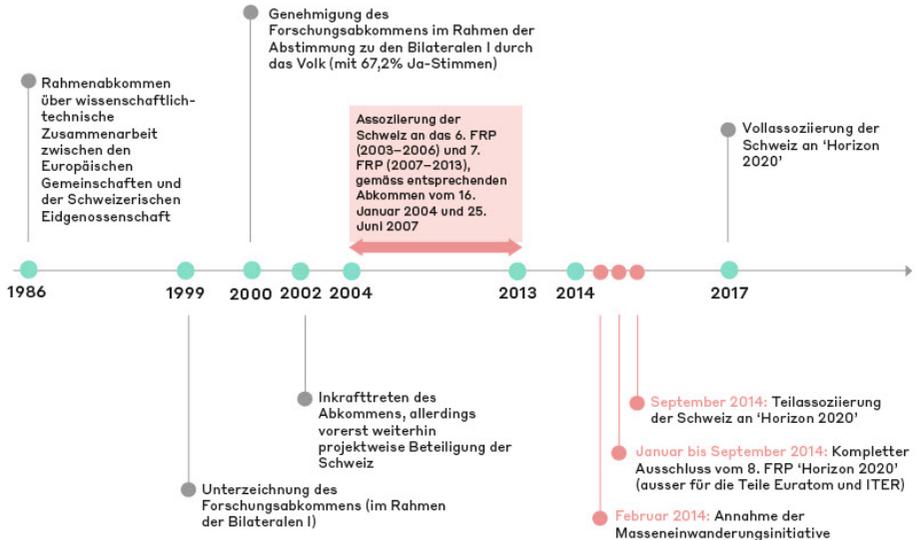
Florian Egli

Die Schweiz verfügt über ein exzellentes, vielfältiges und international kompetitives Forschungssystem. Die kontinuierliche Investition der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) seit mehr als einem Jahrhundert – mit aktuell 3.4% des BIP – trägt dazu bei. Ein Teil dieses Erfolgs ist aber sicherlich auch auf die starke internationale Vernetzung des Forschungssystems mit der akademischen Spitzenklasse zurückzuführen. Insbesondere der rege Austausch von internationalen Talenten zwischen Schweizer Hochschulen und Partnern im Ausland sowie die internationale Nutzung der Schweizer Forschungsinfrastruktur, wie z.B. das Paul Scherrer Institut (PSI), das Hochleistungs-Rechenzentrum (CSCS) und der Zugang von Schweizer Forschenden an europäischen Forschungsinfrastrukturen sind zu erwähnen. Die Teilnahme der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen (FRP) der Europäischen Union ist auch ein zentraler Pfeiler dieser Vernetzung.

### 6.1 Chronologie einer erfolgreichen Zusammenarbeit

Mit dem Abschluss des Forschungsabkommens im Jahr 1999 im Rahmen der Bilateralen I legte die Schweiz die Grundlage für eine vollständige Beteiligung an den Europäischen

Forschungsrahmenprogrammen. Seither nimmt die Schweiz als assoziiertes Land mit allen Rechten und Pflichten an den FRP teil, zuletzt an 'Horizon 2020' (inkl. Euratom Forschungsprogramm und Fusionsreaktor ITER).



Grafik 2: Chronologie einer erfolgreichen Zusammenarbeit.

Die FRP werden mit dem EU-Budgetierungszyklus alle 7 Jahre erneuert. Als Drittstaat muss die Schweiz jedes Mal ein neues Assoziierungsabkommen verhandeln, unterzeichnen und ratifizieren, damit sie als voll-assoziierter Partner teilnehmen kann. Diese Verhandlungen sind technische Schritte, welche insbesondere politisch herausfordernd sind.

2014 nahm das Schweizer Stimmvolk die Masseneinwanderungsinitiative (MEI) an, woraufhin der Bundesrat beschloss, das Protokoll über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien nicht zu unterzeichnen. Das Assoziierungsabkommen der Schweiz an 'Horizon 2020' war zu diesem Zeitpunkt fertig verhandelt, aber noch nicht unterschrieben. Die Schweiz wurde darauf während mehrerer Monate aus dem Programm ausgeschlossen und bekam anschliessend nur eine

Teilassoziierung. Während dem (Teil-)Ausschluss aus 'Horizon 2020' zwischen 2014 und 2017 ging die Anzahl EU-Projekte mit Schweizer Beteiligung deutlich zurück<sup>42</sup>. Die EU verlangte als Voraussetzung für eine erneute Vollassoziierung, dass die Umsetzung der MEI die Personenfreizügigkeit nicht verletze. Erst als im Dezember 2016 klar war, dass die Personenfreizügigkeit nicht verletzt wird, wurde die Vollassoziierung an 'Horizon 2020' Tatsache.

## **6.2 Welche Vorteile ergeben sich durch die Vollassoziierung für die Schweiz?**

Die Schweiz profitiert durch die Beteiligung an den FRP aus wissenschaftlicher, technologischer und wirtschaftlicher Sicht. Schweizer Forschende können sich durch den internationalen Wettbewerb mit den klügsten Köpfen messen und in internationalen Konsortien an globalen Herausforderungen (z.B. Klimawandel) arbeiten. Für Schweizer KMU und Start-ups ermöglichen die FRP eine internationale Innovationszusammenarbeit im Rahmen globaler Wertschöpfungsketten.

Die Schweiz profitiert durch die Beteiligung an den FRP aus wissenschaftlicher, technologischer und wirtschaftlicher Sicht.

Durch die Vollassoziierung an den FRP ist die Schweiz in den Leitungskomitees der spezifischen Programme sowie in diversen Steuerungsausschüssen vertreten. Dies gewährt ihr einen direkten Zugang zu Informationen und Einfluss auf die Durchführung der aktuellen sowie, bis zu einem bestimmten Grad, der Ausgestaltung zukünftiger Rahmenprogramme. Nur eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder in der EU würden der Schweiz bessere Bedingungen bieten als die Vollassoziierung.

## **6.3 Vollassoziierung in Zeiten politischer Instabilität**

Aus rein juristischer Perspektive gibt es keine Verbindung zwischen der Unterzeichnung des institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU einerseits und einer Assoziierung an 'Horizon Europe' andererseits. Im Gegensatz zur Personenfreizügigkeit ist

das institutionelle Abkommen keine juristische Voraussetzung für eine Assoziierung.

### Box 3

#### **Das zukünftige FRP Horizon Europe (2021-2027) und die Relevanz für die Schweiz<sup>13</sup>**

Mit einem geplanten Budget von 94 Milliarden Euro ist 'Horizon Europe' das grösste und umfassendste globale Forschungsfinanzierungsprogramm. Es beruht auf drei Pfeilern:

**Exzellenz:** der erste Pfeiler fördert vor allem Grundlagenforschung. Dazu gehören die prestigeträchtigen Fördermittel des European Research Councils (ERC) und das Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) Programm für Doktorierende und Postdoktorierende. Diese zwei Instrumente sind für Schweizer Hochschulen und Forschungszentren besonders attraktiv. Sie sind ein Qualitätsindikator und tragen zur globalen Reputation der Schweizer Hochschulen bei. Zudem ermöglichen sie die Akquise von internationalen Talenten und tragen als wichtige Quelle von Drittmitteln zur Personalförderung bei.

**Globale Herausforderungen:** Der zweite Pfeiler fördert Forschung zur Lösung globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel oder die Gesundheit. Dieser Pfeiler erlaubt auch eine schnelle Mobilisierung von Ressourcen in Krisensituationen, wie die gezielten Ausschreibungen zu COVID-19 im Rahmen von 'Horizon 2020' gezeigt haben. Die top-down Logik des zweiten Pfeilers ist eine gute Ergänzung zur überwiegend bottom-up Logik der Schweizer Instrumente der Forschungsförderung.

**Innovation:** Der dritte Pfeiler des Programms dient der Entwicklung und der Vermarktung von Forschungsergebnissen. Für Schweizer KMU und Start-ups bietet dieses Instrument die Möglichkeit, direkt Fördermittel zu erhalten, was in der Schweiz nur in Zusammenarbeit mit einem akademischen Partner möglich ist.

Neu möchte die EU-Kommission die Assoziierung an den FRP für Drittstaaten jedoch an deren Integrationsniveau mit der EU koppeln. Im Vorschlag der EU-Kommission für 'Horizon Europe' wurde die Schweiz deshalb in die Kategorie der «anderen Drittstaaten» platziert, was dazu führt, dass die genauen Assoziierungsbedingungen zurzeit unklar sind. Genau wie für das Vereinigte Königreich könnte der Zugang zu 'Horizon Europe' an ein übergreifendes Abkommen für sämtliche EU-Programme wie 'Erasmus+', 'Digital Europe' oder 'Creative Europe' geknüpft werden. Dies ist unter anderem auf die Folgen des Brexits zurückzuführen. Im Gegensatz zu der Schweiz muss Norwegen, das auch kein EU-Mitgliedstaat ist, nicht jedes siebte

Jahr seine Assoziierung an den FRP verhandeln, da die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) eine vollständige und dauerhafte Assoziierung garantiert.

Im aktuellen politischen Klima wäre eine Unterzeichnung des institutionellen Abkommens ein wichtiger Schritt hin zur Stabilisierung der komplexen politischen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz. Das Abkommen hätte zwar juristisch keine Auswirkungen auf die Vollasoziiierung an 'Horizon Europe', wäre aber ein wichtiger politischer Meilenstein auf dem Weg zurück zum verlorenen Paradies der problemlosen Vollasoziiierung. ●



### Handlungsempfehlungen

- Vollasoziiierung der Schweiz an 'Horizon Europe' sichern, dem nächsten europäischen Forschungsrahmenprogramm für die Jahre 2021-2027.
- Eine stabile Basis für die Vollasoziiierung der Schweiz an allen zukünftigen Forschungsrahmenprogrammen der EU schaffen, um die Rechtssicherheit für die wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure der Schweiz zu maximieren. Der Abschluss des Institutionellen Abkommens würde einen wichtigen Beitrag zu dieser stabilen Basis leisten. Zudem ist zu prüfen ob eine vollständige und dauerhafte Assoziierung der Schweiz an EU-Forschungsrahmenprogramme (bsp. nach dem EWR-Modell) durch eine zusätzliche Vereinbarung garantiert werden kann.

# Endnoten

- 1 Farman, D., Maurer, F. et Najy, C. 2020. Deux propositions pour finaliser l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE, Policy Paper. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik <https://t.ly/jCFQ>; Farman, D., Najy, C. und Zülich, W. 2019. Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus, Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik <https://bit.ly/2t5m6JA>
- 2 Feusi, D. 21/06/19. Der unfreundliche Brief. Tagesanzeiger. <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/der-unfreundliche-brief/story/10305649>. Zugriff 11/08/20
- 3 Siehe z.B. Heim, M. 20/04/2018. Swissgrid warnt: Es braucht ein EU-Stromabkommen. Handelszeitung. <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/swissgrid-warnt-es-braucht-ein-eu-stromabkommen>. Zugriff 08/08/20 oder Steiner, P. 03/04/19. Swissgrid warnt vor fehlendem Stromabkommen mit der EU. Tagesanzeiger. <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/swissgrid-warnt-vor-fehlendem-stromabkommen-mit-der-eu/story/16763379>. Zugriff 08/08/20
- 4 Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). 2015. Katastrophen und Notlagen Schweiz, Technischer Risikobericht 2015. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/40201.pdf>
- 5 Finger, M.P. und Van Baal P. A. 30/08/19. L'accord bilatéral sur l'électricité avec l'UE. bulletin.ch. <https://www.bulletin.ch/fr/news-detail/laccord-bilateral-sur-lelectricite-avec-lue.html>. Zugriff 09/08/20
- 6 Buchs, J.-P. 11/10/18. «L'Europe électrique se fait sans la Suisse». Bilan. [https://www.bilan.ch/economie/\\_l\\_europe\\_electrique\\_se\\_fait\\_sans\\_la\\_suisse\\_](https://www.bilan.ch/economie/_l_europe_electrique_se_fait_sans_la_suisse_). Zugriff 08/08/20
- 7 Siehe beispielsweise: VSE. 06/07/20. Stellungnahme zur Revision des Energiegesetzes. <https://www.strom.ch/de/dokument/stellungnahme-zur-revision-des-energiegesetzes>. Zugriff 08/08/20
- 8 Kürzliches Beispiel ist die sog. "Marktprämie für Grosswasserkraft", welche allerdings 2022 ausläuft (<https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/foerderung/erneuerbare-energien/marktpraemie-grosswasserkraft.html>. Zugriff 08/08/20). Alternative Fördermodelle werden zurzeit im Rahmen der Revision des Energiegesetzes diskutiert.
- 9 Schmutz, C. G. et Vonplon, D. 2020. Die EU zeigt sich in der Coronavirus-Krise pragmatisch und gibt den Export von Schutzmasken in die Schweiz wieder frei. NZZ. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/eu-gibt-offenbar-den-export-von-schutzmasken-in-die-schweiz-wieder-freid.1547590>. état le 20/03/20
- 10 Conseil fédéral. 1999. Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP). Art. 8 et 9. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994648/index.html>. état le 01/01/19
- 11 Le dernier rapport de FMH sur les statistiques médicales en Suisse a montré que 13'755 médecins pratiquant en Suisse sont d'origine étrangère (c'est-à-dire titulaires d'un diplôme de médecin étranger) soit 36.3 % du total des médecins pratiquant. Parmi ces derniers, 75.2% proviennent d'Allemagne, d'Italie, de la France et d'Autriche. Dans Hostettler, S. et Kraft, E. 2019. Statistique médicale 2019 de la FMH: forte dépendance de l'étranger. Bull. Med. Suisses. 2020;101(13):450-455. <https://doi.org/10.4414/bms.2020.18725>. état le 25/03/20
- 12 Pour la sécurité des médicaments, un accord de confidentialité signé en 2015 facilite le partage d'informations confidentielles sur la sécurité, la qualité et l'efficacité des médicaments entre les autorités compétentes de part et d'autre. Pour la lutte contre la toxicomanie, une convention (juridiquement non contraignante) signée entre l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA) et l'Office fédéral de santé publique facilite l'échange de pratiques dans le domaine de l'information sur les toxicomanies et leurs conséquences sur la santé publique grâce à la participation d'experts suisses aux groupes de travail de l'organisation. Pour plus d'informations il est possible de se référer à Swissmedic. 2015. Les autorités européennes et suisses signent un accord de confidentialité. <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/fr/home/news/mitteilungen/archive/les-autorites-europeennes-et-suissees>

signent-un-accord-de-confid.html. consulté le 22/05/20 et Département fédéral des affaires étrangères. 2019. Coopération dans le domaine des drogues et des toxicomanies.

<https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-nach-2004/ebdd.html>. consulté le 20/05/20

13 Voir le volet sur les produits industriels comme les dispositifs médicaux et les produits biocides et la réglementation de la certification des médicaments, ainsi que leur processus de fabrication. Annexe 1, ch. 4, 15 et 18. Conseil fédéral. 1999. Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM). <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994644/index.html>. état le 22/12/17

14 Journal officiel de l'UE. 2017. Règlement (UE) 2017/745 du parlement européen et du conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0745>

15 Swiss Medtech. 2017. La date d'application du RDM a été reportée d'un an au 26 mai 2021. [https://3f523920-8cff-4a1c-8866-b188e-9556a2b.usrfiles.com/ugd/3f5239\\_d540ebad-45294b3c9ec3ab774920b649.pdf](https://3f523920-8cff-4a1c-8866-b188e-9556a2b.usrfiles.com/ugd/3f5239_d540ebad-45294b3c9ec3ab774920b649.pdf). consulté le 08/08/20; Garesus, E. 2019. Alerte générale dans la medtech suisse. Le Temps. <https://www.letemps.ch/economie/alerte-generale-medtech-suisse>. état le 10/09/19

16 Journal officiel de l'UE. 2017. DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2017/253 DE LA COMMISSION du 13 février 2017. [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_impl/2017/253/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2017/253/oj).

17 Commission européenne. Programme Santé de l'UE. [https://ec.europa.eu/health/funding/programme\\_fr](https://ec.europa.eu/health/funding/programme_fr). consulté le 22/05/20

18 Journal officiel de l'UE. 2011. Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32011L0024>; eHealth suisse. Coordination internationale. <https://www.e-health-suisse.ch/fr/politique-droit/bases-strategiques/coordination-internationale.html>. consulté le 05/07/20.

19 Commission européenne. European Reference Networks. [https://ec.europa.eu/health/ern\\_en](https://ec.europa.eu/health/ern_en). consulté le 28/05/20

20 Pour plus d'informations sur le développe-

ment du réseau de santé numérique au sein de l'UE, il est possible de se référer au document de travail d'eHAction. eHAction. 2019. Member States/Countries document about aCommon Semantic Strategy for Health in the European Union. [http://ehaction.eu/wp-content/uploads/2019/08/eHAction\\_CSS-Document\\_open-consultation.pdf](http://ehaction.eu/wp-content/uploads/2019/08/eHAction_CSS-Document_open-consultation.pdf). Zugriff 09/08/20

21 Dans une étude menée par la fondation Bertelsmann en 2018 sur le niveau de numérisation des systèmes de santé dans 17 pays (d'Europe, ainsi qu'Israël et l'Australie), la Suisse n'était classée que quatorzième. Dans Thiel, R. et al. 2018. #SmartHealthSystems: Digitalisierungsstrategien im internationalen Vergleich. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/smarthealthsystems/>. consulté le 08/08/20

22 Commission européenne. EU4Health 2021-2027 – a vision for a healthier European Union. [https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health\\_en](https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_en). consulté le 04/09/20

23 Müller J. und Amman B. 2020. Was ein 5G-Moratorium für die Schweiz bedeuten würde. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/was-ein-5g-moratorium-fuer-die-schweiz-bedeuten-wuerde/>. Zugriff 20/07/20

24 EU-Kommission. 2015. Ein digitaler Binnenmarkt für Europa, Pressemitteilung. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_15\\_4919](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_4919). Zugriff 03/08/20

25 EU-Kommission. 2016. 5G für Europa: ein Aktionsplan, Mitteilung COM(2016) 588 final, vom 14/09/16. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-588-DE-F1-1.PDF>

26 EU-Kommission und der deutsche EU-Ratsvorsitz. 24/07/20. 5G-Sicherheit: Mitgliedstaaten berichten über Fortschritte bei der Umsetzung des EU-Instrumentariums und der Stärkung der Sicherheitsmaßnahmen, Pressemitteilung. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_1378](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1378). Zugriff 09/08/20.

27 Bundesamt für Kommunikation, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/internationale-aktivitaeten/taetigkeiten-des-bakom-in-internationalen-organisationen.html>. Zugriff 09/08/20

28 Agency for support for BEREC. [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/berec\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/berec_en). Zugriff 08/08/20

29 Mäder L. 2019. Schweiz wegen des fehlen-

- den Rahmenabkommens aus der europäischen Telekom-Behörde ausgeschlossen. NZZ. <https://www.nzz.ch/schweiz/telekom-schweiz-von-eu-regulierungsbehoerde-ausgeschlossen-ld.1460722?reduced=true>. Zugriff 30/07/20
- 30 Müller J. und Amman B. 2020. Was ein 5G-Moratorium für die Schweiz bedeuten würde. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/was-ein-5g-moratorium-fuer-die-schweiz-bedeuten-wuerde/>. Zugriff 20/07/20
- 31 Parlamentarische Initiative. 2017. Tschüss Roaming-Insel Schweiz. Abschaffung zur Sicherung des Wirtschafts-, Handels- und Tourismusstandortes Schweiz. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170457>. Zugriff 30/07/20.
- 32 Vodafone World and World Data. <https://www.vodafone.de/privat/service/vodafone-world.html>. Zugriff 05/09/20
- 33 Amtsblatt der EU. 2007. Verordnung (EG) 717/2007 (2007), über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32007R0717>
- 34 Moneyland. <https://www.moneyland.ch/de/roaming-rechner>. Zugriff 09/08/20; Bolzern T. 2019. Achtung vor Kostenfallen. 20Minuten. <https://www.20min.ch/story/10-gb-roaming-daten-kosten-bis-zu-225-000-fr-777299764009>. Zugriff 09/08/20
- 35 Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), 1983 in Kraft getreten.
- 36 Bundesrat. 2017. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20173209/index.html>
- 37 Pauwelyn, J. and Kleimann D. 2020. Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment. European Parliament Think Tank. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603502/EXPO\\_BRI\(2020\)603502\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603502/EXPO_BRI(2020)603502_EN.pdf). Zugriff 09/08/20
- 38 European Commission. 2019. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The European Green Deal. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf). Zugriff 27/08/20
- 39 Abkommen vom 21. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, 2002 in Kraft getreten.
- 40 Föhn, P. 28/09/17. Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz. Parlamentarische Motion. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173855>. Zugriff 27/08/20
- 41 Amtsblatt der EU. 2006. Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1907/oj?locale=de>
- 42 SERI. 2018. Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen – Zahlen und Fakten 2018. [https://www.sbf.admin.ch/dam/sbfi/en/dokumente/webshop/2018/ch-frp.pdf.download.pdf/ch\\_beteiligung\\_frp\\_e.pdf](https://www.sbf.admin.ch/dam/sbfi/en/dokumente/webshop/2018/ch-frp.pdf.download.pdf/ch_beteiligung_frp_e.pdf). Zugriff 09/08/20
- 43 Netzwerk FUTURE. 2020. Die Schweiz und Horizon Europe in 6 Fragen. [https://netzwerk-future.ch/data/Horizon%20Europe\\_DE.pdf](https://netzwerk-future.ch/data/Horizon%20Europe_DE.pdf). Zugriff 09/08/20.

**Zitieren**

Farman, D. (Hg.), Vogel, F. (Hg.), Adlemi, F., Balthasar, F., Cantalou, J., Dörig, S., Egli, F., Fegert, F., Jönsson, O., Nick, S. (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. Zürich: foraus - Forum Aussenpolitik.

**Danksagung**

Die AutorInnen danken für die Rückmeldungen von Christian Bühlmann, Rahel Byland, Jean-Christophe Füeg, Franziska Sprecher, Ueli Staeger sowie weiteren anonymen Expertinnen und Experten. Ebenso bedanken sich die AutorInnen für die Unterstützung der Geschäftsstelle von foraus, insbesondere Darja Schildknecht und Riccardo Bussmann.

**Disclaimer**

Der vorliegende Policy Brief des Programms Europa gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

Zürich | foraus – Forum Aussenpolitik | Badenerstrasse 431 | 8003 Zürich  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | Avenue de France 23 | 1202 Genève  
bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

# Bei foraus aktiv werden

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk von spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik. ●

## als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

## als AutorIn

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

## als GönnerIn

Unser Gönnerverein «Cercle des Donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, foraus nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

[foraus.ch/mitglied-werden](https://foraus.ch/mitglied-werden)