

DISS. ETH No. 22158

The Last Gallic Village?

An Empirical Analysis of Switzerland's Differentiated European Integration
1990 – 2010

A thesis submitted to attain the degree of

DOCTOR OF SCIENCES of ETH ZURICH

(Dr. sc. ETH Zurich)

presented by

SABINE JENNI

lic.rer.soc., Universität Bern

born on 12.02.1984

citizen of Ins BE

accepted on the recommendation of

PROF. DR. FRANK SCHIMMELFENNIG

PROF. DR. SANDRA LAVENEX

PROF. DR. PASCAL SCIARINI

2014

Abstract

This thesis examines the European policy of Switzerland, a subject which has been hotly debated in Switzerland for many years. While most Western European countries have participated in building an economic and political organisation, which is the most developed regional integration project in the world, Switzerland still regulates its ties with neighbours by means of international treaties and occasionally transposing rules of this organisation, namely the European Union (EU), into domestic legislation. In contrast to its neighbours, Switzerland neither delegated legislative nor judicial competences to intergovernmental or supranational authorities. Despite this special situation, the instruments of Swiss European policies show similarities to the European integration of the EU member states. On the one hand, sectoral agreements with the EU as well as unilateral rule transpositions into domestic legislation have historical predecessors. Also other countries, which were more reluctant towards European integration, pursued similar policies at different time points. On the other hand, Switzerland's European policies rely heavily on EU law, which builds the core of European integration. Is it thus justified to call Switzerland the last Gallic village in Western Europe? The thesis examines this question based on an empirical dataset, which measures the integration quality of Switzerland's European policies between 1990 and 2010.

The dataset builds on the concept of differentiated integration, which describes the differential validity of EU rules. Even though Switzerland is not an EU member, EU rules are sometimes extended to Switzerland, because they are implicitly or explicitly included in sectoral agreements or transposed into domestic legislation. Therefore, Switzerland is conceived of as a case of differentiated integration. The dataset encompasses all sectoral agreements with the EU and all federal laws, and examines the integration quality of changes to this body of legislation. It is necessary to measure the integration quality, because the extension of EU rules to Switzerland differs from the way EU law is valid for member states on two dimensions: the degree of the substantive congruence with EU law and the strength of the legal link to the EU. Therefore, the dataset measures the substantive and legal integration quality of legal changes. Questions of implementation and enforcement are not subject of the thesis.

The empirical analyses showed that substantive extensions of EU rules to Switzerland appeared in domestic legislation as well as sectoral agreements throughout the whole research period. Extensions of EU rules with a stronger legal link to the EU became more frequent in recent years and were often related to the agreement packages Bilaterals I and Bilaterals II. Some of these agreements needed implementation measures in domestic legislation and some included obligations to continuously adopt new relevant EU rules. The thesis explains these developments with the help of supranationalist and intergovernmentalist theories of European integration and shows that though Switzerland is a special case, it is not a theoretical outlier. Bivariate and multivariate data analyses show that for the development of Switzerland's differentiated integration the institutional quality of the different integration instruments plays an important role. This finding is in line with the supranationalist view of integration. The clearer the link of a sectoral agreement to the EU and to EU law, the more frequent the agreement is revised and the more often these revisions refer to EU rules. In addition, more frequent agreement revisions are related to less frequent rule transpositions into domestic legislation.

Bivariate and multivariate analyses also showed that Switzerland's most important integration steps are the result of negotiations at the domestic as well as intergovernmental level. This corresponds to a core argument of liberal intergovernmentalism. Negotiations play an even more important role for Switzerland than for EU member states, because every integration step, which is not based on an already existing agreement provision, has to be negotiated anew. This succeeds if at the national and on the international level issues, which lie in the interest of different groups, can be linked. Therefore, Switzerland's differentiated integration is the result of compromises, which makes it difficult to explain with economic interests or developments, although theoretically these factors are also deemed relevant. Political factors like public attention, issue salience, seat share of pro-European parties and the domestic decision-making process are more important.

The analyses also indicated several points, which are of special relevance for Switzerland and are also significant for research on European integration in general. The different instruments of Switzerland's European policies are correlated to different explanatory factors. For example, the political factors mentioned above are especially important for new sectoral agreements and implementation measures in domestic legislation, whereas revisions, which are foreseen by specific agreement provisions, are not related to these political factors. Simi-

larly, new sectoral agreements, important agreement revisions and implementation measures are sometimes subject to popular referenda. In contrast, the day-to-day developments of the agreements as well as unilateral transpositions of EU rules into domestic legislation are rarely brought to the polls. In sum, the results suggest that the day-to-day development of Switzerland's differentiated integration is supported by a broad consensus. This consensus enables its rather dynamic development despite the many veto points of Switzerland's political system and this development can be explained by European integration theories. However, the Swiss way of differentiated integration is fragile, because it is not based on a general decision in favour of integration and because Switzerland preserved its freedom to decide case-by-case on integration, which implies that integration can also be rejected. This perhaps happened in a recent popular vote on immigration. The Swiss case shows that integration can develop in a euro-sceptic country with direct democratic political institutions, but this way of integration requires many compromises and can always be called into question.

Zusammenfassung

Die vorliegende Dissertation behandelt die Europapolitik der Schweiz und damit ein Thema, welches in der Schweiz seit Jahren kontrovers diskutiert wird. Während die allermeisten westeuropäischen Länder an einem wirtschaftlichen und politischen Integrationsprojekt bauen, das seinesgleichen sucht, regelt die Schweiz ihre Beziehungen mit der Europäischen Union (EU) bis heute in internationalen Abkommen und übernimmt nach Bedarf EU Bestimmungen ins Landesrecht. Im Gegensatz zu ihren Nachbarländern hat sie weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung an intergouvernementale oder supranationale Behörden delegiert. Trotz dieser Sonderrolle weisen die Instrumente der Schweizer Europapolitik Ähnlichkeiten zur europäischen Integration von Mitgliedstaaten der EU auf. Einerseits hat die Schweiz weder bilaterale Verträge mit der EU noch Anpassungen des Landesrechts als Antwort auf die Europäische Integration ‚erfunden‘. Vielmehr verfolgten auch andere weniger integrationsfreudige Länder zu verschiedenen Zeitpunkten ähnliche Politiken. Andererseits steht die Schweizer Europapolitik in engem Zusammenhang mit EU Recht, welches den Kern europäischer Integration darstellt. Kann die Schweiz trotzdem als letztes gallisches Dorf in Westeuropa bezeichnet werden? Die Dissertation untersucht diese Frage auf der Grundlage einer empirischen Datensammlung, welche die Integrationsqualität der Europapolitik der Schweiz zwischen 1990 und 2010 misst.

Die Datensammlung baut auf dem Konzept der differenzierten europäischen Integration auf, welches die differenzielle Gültigkeit von EU Recht beschreibt. Durch die bilateralen Abkommen und Anpassungen des Landesrechts gelten Rechtsakte der EU manchmal trotz ihrer Nichtmitgliedschaft in der EU auch für die Schweiz, weshalb die Schweiz als ein Fall differenzierter Integration zu verstehen ist. Entsprechend umfasst die Datensammlung alle Abkommen mit der EU sowie alle Bundesgesetze und misst die Integrationsqualität von allen Änderungen dieses Rechtsbestandes. Diese ‚Gültigkeit‘ von Rechtsakten der EU für die Schweiz unterscheidet sich jedoch im Hinblick auf die materielle Übereinstimmung mit dem entsprechenden EU Recht und im Hinblick auf die rechtliche Anbindung an die EU von der Form, wie das entsprechende Recht für EU Mitgliedstaaten gilt. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen unterscheidet und untersucht die Dissertation die unterschiedlichen materiellen und

rechtlichen Integrationsqualitäten von Änderungen im Rechtsbestand. Fragen der Umsetzung und der Rechtsprechung wurden von der Untersuchung ausgeschlossen.

Die empirische Untersuchung zeigt, dass materielle Rechtsübernahmen sowohl im Landesrecht als auch in Abkommen mit der EU über den gesamten Untersuchungszeitraum auftreten. Stärkere rechtliche Anbindungen an die EU wurden erst in jüngerer Zeit häufiger, wofür vor allem die Abkommen der Vertragspakete Bilaterale I und II verantwortlich sind, die der Umsetzung in Landesrecht bedurften und in Einzelfällen dynamische Anpassungspflichten mit sich brachten. Die Dissertation erklärt diese Entwicklungen mithilfe von supranationalistischen und intergouvernementalistischen Theorien der europäischen Integration und zeigt, dass die Schweiz zwar ein besonderer, aber kein theoretisch unerwarteter Fall ist. Bivariate und multivariate Datenanalysen zeigen, dass auch für die Entwicklung der differenzierten Integration der Schweiz die institutionelle Qualität der Integrationsinstrumente eine wichtige Rolle spielt, wie das supranationalistische Theorien postulieren. Je enger die rechtliche Anbindung eines Vertrages an die EU, desto öfter wird er revidiert und desto eher enthalten diese Revisionen EU Recht. Ausserdem gehen häufigere Vertragsrevisionen mit weniger häufigen Anpassungen des Landesrechts einher.

Bivariate und multivariate Analysen zeigen ebenfalls, dass die wichtigsten Integrationsschritte der Schweiz das Ergebnis von Verhandlungen auf nationaler wie auf intergouvernementaler Ebene sind, wie es der liberale Intergouvernementalismus postuliert. Verhandlungen spielen für die Schweiz sogar eine grössere Rolle als für Mitgliedstaaten, da jeder Integrationsschritt, der nicht durch eine Vertragsklausel vorgesehen ist, neu verhandelt werden muss. Dies gelingt, wenn auf nationaler wie auf internationaler Ebene Themen verknüpft werden, die im Interesse verschiedener Gruppen stehen. Da die differenzierte Integration so das Ergebnis von Kompromissen ist, ist es entsprechend schwierig, ihre Entwicklung mit wirtschaftlichen Interessen und Entwicklungen in Zusammenhang zu bringen, obwohl diese Faktoren in der Theorie ebenfalls für zentral erachtet werden. Politische Faktoren wie die öffentliche Aufmerksamkeit, die Sitzstärke der Parteien, welche die Europapolitik der Regierung unterstützen, sowie der nationale Entscheidungsprozess scheinen für die Schweiz eine wichtigere Rolle zu spielen.

Die Analysen weisen auch auf einige Punkte hin, die für die Schweiz von besonderer Relevanz und teilweise auch für die Weiterentwicklung der Forschung zur europäischen Integra-

tion allgemein von Belang sind. Die verschiedenen Instrumente der Schweizer Europapolitik hängen mit verschiedenen Erklärungsfaktoren zusammen. Beispielsweise werden vor allem neue bilaterale Verträge und Umsetzungsmassnahmen im Landesrecht von den erwähnten politischen Faktoren beeinflusst, während Vertragsrevisionen, die einem im Vertrag vorgesehenen Mechanismus folgen, von diesen Faktoren unabhängig sind. Wichtige neue Verträge und Revisionen sowie Umsetzungsmassnahmen sind zudem oft dem fakultativen Referendum unterstellt. Die alltägliche Weiterentwicklung der Verträge sowie die Anpassungen des Landesrechts im Rahmen des autonomen Nachvollzugs werden hingegen höchst selten vors Volk gebracht. Insgesamt legen die Resultate nahe, dass die alltägliche differenzierte Integration der Schweiz von einem breiten Konsens getragen und deshalb trotz der vielen Vetopunkte regelmässig weiterentwickelt wird, was mit Integrationstheorien erklärt werden kann. Allerdings ist diese Art der Integration nicht stabil, da sie nicht auf einer grundsätzlichen Entscheidung für Integration beruht und sich die Schweiz die Freiheit bewahrt hat, sich im Einzelfall auch gegen Integration zu entscheiden, wie das vielleicht in der jüngsten Volksabstimmung geschehen ist. Der Fall der Schweiz zeigt deshalb, dass sich Integration auch in einem euro-skeptischen Land mit direktdemokratischen Volksrechten entwickeln kann. Diese Art der Integration bedarf aber mehr Kompromissen und kann immer wieder in Frage gestellt werden.