

BaZ Ausgabe vom 21.02.2014, Seite 2

"Höchstzahlen führen aus dem Dilemma" Für den Basler Europa- und Völkerrechtler Stephan Breitenmoser gibt es keine Alternative zum bilateralen Weg

BaZ:

Herr Breitenmoser, der Schweizer Souverän hat am 9. Februar Ja gesagt zur Masseneinwanderungs-Initiative. Sind Sie vom Ausgang dieser Abstimmung überrascht worden?

Stephan Breitenmoser:

Die knappe Zustimmung von 50,3 Prozent in der Bevölkerung und das deutliche Ständemehr waren schon eine Überraschung für mich. Betrachtet man das Resultat aber nicht nur ausländer-politisch, sondern in einem grösseren Gesamtzusammenhang, unter sozial-, bevölkerungs- und verkehrspolitischen sowie raumplanerischen Gesichtspunkten, dann ist es nicht mehr ganz so überraschend. Es sind da -verschiedene Vorbehalte gegenüber einer unbeschränkten Personenfreizügigkeit in einer zunehmend globalisierten Welt zusammengekommen, die ernst genommen werden müssen.

Wäre es Ihres Erachtens so viel besser gewesen, wenn die Initiative ganz knapp verworfen worden wäre?

Wenn die Initiative knapp abgelehnt worden wäre, hätte der Bundesrat wahrscheinlich ebenfalls Handlungsbedarf in den genannten Problembereichen geortet. Ob er allerdings auch etwas hätte bewirken können, ist eine andere Frage. Ängste in der Bevölkerung hätten so weiter bestanden und danach wohl die notwendige Ausdehnung der Freizügigkeit auf Kroatien gefährdet. Auch bei der noch strikteren Epopop-Initiative hätte wieder ein Ja gedroht. Im Unterschied zu -diesen beiden Fällen verfügen die Behörden nun bei der sehr offen formulierten Masseneinwanderungs-Initiative über einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum für das Weiterführen der bilateralen Ver-träge. Anlass und Zeitpunkt für den "Schuss vor den Bug" sind daher möglicherweise gar nicht so ungünstig – sofern wir aus der nun begonnenen Diskussion die richtigen Schlüsse für die Zukunft ziehen.

Christoph Blocher sprach nach der Abstimmung davon, dass der Bundesrat eine sehr starke Verhandlungsposition erhalten habe. Andere sahen das Ende des Bilateralismus nahen. Das widerspricht sich doch ziemlich diametral?

Das Ja zur Masseneinwanderungs-Initiative allein bedeutet in keiner Weise das Ende des Bilateralismus. In der Initiative ist nur von einer Pflicht zum Verhandeln und zur Anpassung die Rede. Damit aber werden die bi-lateralen Verträge als Faktum anerkannt. Zweitens haben die Initianten im Bundesbüchlein ausdrücklich erklärt, dass das Volksbegehren keine Kündigung der bilateralen Abkommen verlange. Das Stimmvolk konnte also in guten Treuen Ja zur Initiative sagen, ohne dadurch ein Ende des -Bilateralismus befürchten zu müssen. Aber der Bundesrat steht in der Pflicht, den vorhandenen Spielraum auszuloten und auszuschöpfen, das heisst nach annehmbaren Lösungen für beide Seiten zu suchen.

Aber als Ultima Ratio ist die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens in den Übergangsbestimmungen eben doch vorgesehen.

Ja, aber nur wenn am Schluss die-Verhandlungen mit der EU gänzlich scheitern. Eine Kündigung vonseiten der EU müssten die 28 Mitgliedstaaten einstimmig beschliessen. Solange man verhandeln kann, und solange wir in der Schweiz keine Ausführungsgesetzgebung beschliessen, die dem Personenfreizügigkeitsabkommen widerspricht, solange liegt kein Kündigungsgrund vor.

Aber die Initiative verlangt ausdrücklich Kontingente zur Steuerung der Zuwanderung. Und Kontingente sind mit dem Abkommen unvereinbar.

Das sehe ich ebenso. Aber neben dem Begriff "Kontingente" enthält die Ini-tiative auch den Begriff "Höchstzahlen". Ich bin überrascht, dass diese beiden Begriffe bisher nicht auseinandergelassen wurden. Kontingente sind wegen ihres Bewilligungserfordernisses und des Inländervorrangs diskriminierende Einschränkungen der Personenfreizügigkeit, was gegenüber EU-Angehörigen natürlich nicht zulässig ist. Dies im Unterschied zu Kontingenten gegenüber Angehörigen von Drittstaaten, die weiterhin möglich sind und auch restriktiver ausgestaltet werden können.

Und worin besteht der Unterschied zu den Höchstzahlen?

"Höchstzahlen führen aus dem Dilemma" Für den Basler Europa- und Völkerrechtler Stephan Breitenmoser gibt es keine Alternative zum bilateralen Weg

Wird eine Höchstzahl festgelegt, so können Zuwanderungen bis zur Erreichung derselben ohne Bewilligungserfordernis und Inländervorrang und damit diskriminierungsfrei ausgestaltet werden, wie die Bei-spiele der bisherigen Ventilklausele oder die Begrenzungen von Liechtenstein im EWR zeigen.

Aber entspricht es noch einer Freizügigkeit, wie sie die EU versteht, wenn die Schweiz eine Höchstzahl offeriert, die um einiges unter den heutigen 80'000 liegt?

Ich denke schon, insbesondere wenn solche Höchstzahlen auf eine Übergangszeit von fünf bis zehn Jahren beschränkt sind. Die EU hatte den Ventilmechanismus gegenüber der Schweiz bereits bei der Aushandlung des Freizügigkeitsabkommens im Jahre 1999 anerkannt, als es um die Zuwanderung von jährlich lediglich etwa 8000 EU-Angehörigen ging. Zwar dürfte die EU keine so tiefe Zahl mehr akzeptieren, doch sehe ich für eine Zahl irgendwo zwischen 40'000 und 60'000 durchaus realistische Verhandlungschancen. Für eine solche zeitliche Übergangslösung, etwa bis zum Ende der Euro- und Wirtschaftskrise in Europa, sollte die EU meines Erachtens dem Kleinstaat Schweiz gegenüber Verständnis aufbringen können.

Das würde bedeuten, dass das Dilemma mit der Personenfreizügigkeit nicht unlösbar ist?

Keinesfalls. Das Schweizer Volk ging auch in gutem Glauben davon aus, dass man eine Lösung auf dem Verhandlungsweg finden könne. Es wäre allerdings besser gewesen, wenn man die Frage des Verhältnisses der Schweiz zur EU und insbesondere diejenige nach dem Fortbestand der bilateralen Verträge schon vor der -Abstimmung eingehender diskutiert hätte, und nicht erst jetzt.

Auch über die Frage, was allenfalls mit Schengen/Dublin passiert, wurde im Vorfeld der Abstimmung gar überhaupt nicht diskutiert. Hat man schlicht nicht an das Grenzkontroll- und an das Erst-asylabkommen gedacht?

Die möglichen und meines Erachtens doch sehr gravierenden Auswirkungen auf die Verträge von Schengen und Dublin wurden vor der Abstimmung in der Tat nicht thematisiert. Und jetzt stellt man plötzlich fest, dass diese Abkommen auch gefährdet sein könnten. Anders als zwischen den sieben Verträgen der Bi-lateralen I gibt es zwischen dem -Freizügigkeitsabkommen und den Abkommen von Schengen und Dublin zwar keine formelle Guillotine-Klausel. Aber es besteht eine inhaltliche und damit logische Verbindung. Eine Beendigung der Personenfreizügigkeit dürfte daher meines Erachtens auch eine Kündigung von Schengen und Dublin zur Folge haben. Mit entsprechender Wiedereinführung von systematischen Grenzkontrollen und einer Zunahme von Tausenden zusätzlichen Asylgesuchen jährlich. Wie Bundesrätin Sommaruga gegenüber der EU zu Recht ausgeführt hat, wollte die Schweizer Bevölkerung darüber aber mit Sicherheit nicht abstimmen.

Ob gewollt oder nicht, die gegenwärtige Situation führt zu einer tatsächlichen oder gefühlten Rechtsunsicherheit im Land. Man weiss nicht mehr ganz sicher, wohin die Reise geht. Abkommen, über die bisher verhandelt wurde, werden auf Eis gelegt. Haben Sie Verständnis für diese Unsicherheit?

Durchaus. Und eine solche Rechtsunsicherheit ist weder für die Wirtschaft noch für den Bildungs- und Forschungsstandort Schweiz gut. Man muss aber deutlich festhalten, dass die bestehenden Abkommen mit der EU nicht auf Eis gelegt sind, sondern weiterbestehen und funktionieren. Sistiert sind nur Verhandlungen im Hinblick auf künftiges Recht mit -Bezügen zum Binnenmarkt, wie etwa das Forschungsabkommen "Horizon 2020", das Stromabkommen, das Erasmus+-Programm für Studierende oder das Filmförderprogramm. Anders ist es beim kürzlich unterzeichneten Wettbewerbsabkommen. Dort sieht die EU merkwürdigerweise keinen Bezug zum Binnenmarkt, und weil sie selber ein grosses Interesse daran hat, wurde es bis anhin auch nicht sistiert.

Müsste man dieses Interesse nicht in die Waagschale werfen?

Dies wäre in der Tat möglich. Meines Erachtens müsste man ohnehin die einzelnen Vertragsdossiers miteinander zu einem Gesamtpaket "Bilaterale III" verknüpfen, zusammen mit dem institutionellen Rahmenabkommen. Diese Dossiers wurden bisher von den einzelnen Departementen zu wenig koordiniert verhandelt. Jetzt aber wäre der Zeitpunkt für ein Gesamtpaket gekommen. Das Ganze wird sicher etwas kosten, weil neben den Höchstzahlen auch neue Kohäsionszahlungen ausgehandelt würden. Im Ergebnis würde aber ein solches "Bilaterale-III-Paket" als Folge der Masseneinwanderungs-Initiative den bilateralen Weg sogar stärken.

Aber dafür besteht keine Garantie von vornherein.

Nein. Deshalb sind die nun aufzunehmenden Gespräche des Bundesrats und unserer Diplomaten in Brüssel, Luxemburg, Strassburg sowie in den Hauptstädten der 28 EU-Mitgliedsstaaten auch von zentraler Bedeutung.

Heisst das dann aber nicht, dass wir mit einem relativ langen Schwebezustand leben müssen? Wie stark wird dadurch der hiesige Wirtschaftsstandort, aber auch der Forschungsplatz in Mitleidenschaft gezogen?

Ein längerer Schwebezustand sollte wegen der damit verbundenen Rechtsunsicherheit tatsächlich vermieden werden. Durch die Verknüpfung der verschiedenen Dossiers zu einem Paket wie auch durch die anstehende Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien besteht jedoch ein gewisser Zeitdruck. Für die regionale Wirtschaft könnte ich mir zusätzlich aber auch weitere Szenarien vorstellen, mit denen man die grössten Schwierigkeiten vermeiden könnte.

Szenarien welcher Art?

Wir sind in Basel so nahe an der Grenze, dass man sich durchaus überlegen könnte, am Flughafen oder im Gebiet des Rheinhafens zollfreie und grenzüberschreitende Wirtschaftszonen einzurichten, bei denen bisherige Grenzgängerinnen und Grenzgänger die Schweizer Grenze gar nicht mehr überschreiten müssten, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Die Basler Pharmaunternehmen errichten ja bereits heute auf beiden Seiten der Grenze Produktionsstätten. Solche Wirtschafts- und Zollfreizonen könnten auf vertraglicher und gesetzlicher Grundlage auch in anderen Grenzregionen der Schweiz mit einem grossen Anteil an Grenzgängern verwirklicht werden, etwa im Raum Südtessin-Norditalien, am Bodensee und in der Region Genf.

Sie wirken, was die Zukunft der Beziehungen Schweiz-EU betrifft, doch einigermassen zuversichtlich.

Aufgrund der gegenwärtigen Diskussionen als Folge der Masseneinwanderungs-Initiative gehe ich in der Tat davon aus, dass das Schweizer Volk die bilateralen Verträge mit der EU weiterführen möchte, wie es dies übrigens bereits mehrmals bestätigt hat und wie dies auch neueste Umfragen wieder unterstreichen. Der bilaterale Weg ist zwar ein schwieriger und steiniger, doch gibt es dazu zurzeit keine Alternative. Denn weder der Beitritt zur EU noch der zum EWR hätten derzeit beim Volk eine Chance. Und eine Abschottung mitten in Europa ist schlicht keine Option. Der bilaterale Weg erfordert aber Verhandlungsgeschick, damit sich aus scheinbaren Sackgassen immer wieder Auswege öffnen. Und natürlich ist dieser Weg - wie ein EU- oder ein EWR-Beitritt auch - nicht gratis.

Von Thomas Gubler