



NICOLE TUNG

FOTO-TABLEAU

Weh der, die nicht gehorcht 4/5

Ferdane Col ist tot, aber ihre Schönheit lebt fort. Die grossen Augen, die kühnen Brauen, den feinen Schnitt von Nase und Mund hat sie ihrer Tochter Cansu vererbt, die mit dem Porträt der ermordeten Mutter zwischen deren Eltern sitzt. Bis dahin lässt sich erzählen, was Nicole Tungs Aufnahme zeigt. Was dahintersteht, ist schwieriger mitzuteilen. Es beginnt bei den Dingen, welche die Bilder und Informationen zu Ferdanes Schicksal nur ahnen lassen – der Frage zum Beispiel, ob Cansu zuschauen musste, wenn ihr Vater und dessen Angehörige die Mutter misshandelten; ob sie dabei war, als ein Onkel ihr mehrere Knochenbrüche zufügte. Der Frage auch, weshalb die Ärzte im Spital damals offenbar keine Not sahen, mehr zu tun, als sich um Ferdanes Verletzungen zu kümmern. Und es endet dort, wo man die Grenze dessen erreicht, was dem eigenen Empfinden nach darstellbar und sagbar ist. Ferdane Col – eine unter mittlerweile mehr als zweitausend Frauen, die seit 2010 in der Türkei ermordet wurden – starb unter Umständen, die weit jenseits jener Grenze liegen.

Rahmenabkommen mit der EU

Notwendige Ergänzungen

Gastkommentar
von STEPHAN BREITENMOSER

Das vom Bundesrat ausgehandelte Rahmenabkommen mit der EU ist für den Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt zweifellos wichtig. In seiner jetzigen Ausgestaltung dürften seine Chancen, in einem Referendum von Volk und Ständen gutgeheissen zu werden, aber wohl eher gering sein. Den gewichtigen Vorbehalten (Aufweichung der flankierenden Massnahmen, Ausdehnung der Personenfreizügigkeit durch die Unionsbürgerrichtlinie, «Scheinschiedsgericht», Souveränitätsverlust durch Integrationscharakter) müsste deshalb durch einige Ergänzungen des Abkommens Rechnung getragen werden; eine Neuverhandlung im Sinne eines Aufschürens des Abkommens wäre hierfür nicht erforderlich.

Als völkerrechtlich bindendes Instrument bietet sich hierfür insbesondere ein sowohl in der Rechtssammlung des Bundes als auch im Amtsblatt der EU publizierter Briefwechsel oder Notenaustausch zwischen dem Bundesrat und der EU-Kommission über die Anwendung und Auslegung einzelner unklarer und umstrittener Bestimmungen des Rahmenabkommens an. Auch einseitige Erklärungen anlässlich des Genehmigungs- und Ratifikationsverfahrens wären möglich, doch ist deren Wirkkraft eine beschränktere.

So könnte durch einen rechtsverbindlichen Briefwechsel zwischen der Schweiz und der EU sichergestellt werden, dass der Schutz der Schweizer Arbeitnehmer vor Lohndumping gewahrt bleibt. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass die EU den Schutz vor Lohndumping im Binnenmarkt vor kurzem im Rahmen einer Revision der Entsenderichtlinie ausgebaut hat. Und diese Richtlinie, welche gegenwärtig noch vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) geprüft wird, beruht – wie die flankierenden Massnahmen in der Schweiz – ebenfalls auf dem Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort».

Im gleichen Briefwechsel könnte die in der Schweiz ebenfalls umstrittene Unionsbürgerrichtlinie explizit ausgeschlossen werden. Diese wurde 2004 erlassen und bildet damit nicht Teil des ursprünglichen EU-Freizügigkeitsrechts, das die Schweiz mit der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens im Jahr 1999 übernommen hat. Die Schweiz könnte in einem Briefwechsel etwa die Zusicherung der EU erhalten, dass die Richtlinie nur dann Teil des sektoriellen Vertragsrechts wird, wenn beide Seiten dies beschliessen. So kann insbesondere sichergestellt werden, dass die Richtlinie nicht durch Auslegung des EuGH Teil des bilateralen Vertragsrechts wird.

Sodann äussern die Kantone den Vorbehalt, dass die im Freihandelsabkommen von 1972 vereinbarten Beihilfeverbote ebenfalls durch Aus-

legung des EuGH für unmittelbar anwendbar erklärt werden. Auch hier könnte die Schweiz über einen Briefwechsel sicherstellen, dass dies nur durch gemeinsamen Beschluss erfolgt.

Schliesslich könnte durch ein Zusatzprotokoll oder allenfalls auch durch einen Briefwechsel ein Vorverfahren zur Streitschlichtung vereinbart werden. Dieses wäre dem im Rahmenabkommen vorgesehenen Schiedsgericht vorgeschaltet, bestünde aus je einem Schiedsrichter der Schweiz und der EU und könnte abschliessend entscheiden. Das Gremium würde vor dem im Rahmenabkommen vereinbarten Schiedsgericht angerufen werden, und zwar dann, wenn der – paritätisch zusammengesetzte – Gemischte Ausschuss bei einer Streitigkeit über die Auslegung des bilateralen Vertragsrechts keine Lösung findet. Sind sich die beiden Schiedsrichter einig, ist ihr Urteil abschliessend, und zwar auch dann, wenn das im Streit stehende Vertragsrecht auf EU-Recht beruht. Das heisst, dass das Schiedsgericht nicht verpflichtet wäre, in einem solchen Fall den EuGH anzurufen. Ein solcher Mechanismus verletzt das Auslegungsmonopol des EuGH nicht, solange die beiden Schiedsrichter nicht über die Auslegung und Anwendung des EU-Rechts als eines solchen, sondern lediglich über den Anwendungs- und Geltungsbereich des Rahmenabkommens und des von ihm erfassten bilateralen Rechts urteilen.

Nur bei fehlender Einigkeit der beiden Schiedsrichter, die bei klarer Rechtslage wenig wahrscheinlich ist, würde die Streitsache an den Gemischten Ausschuss zurückgehen. Dieser sucht dann in Kenntnis der unterschiedlichen Einschätzungen der beiden Schiedsrichter einen (politischen) Konsens. Gelingt ihm dies nicht – und nur dann –, ist jede Partei befugt, das im Rahmenabkommen vorgesehene Schiedsgericht anzurufen. Dieses kann und muss bekanntlich bei Unklarheiten über die Tragweite des Vertragsrechts, soweit dieses auf EU-Recht beruht, den EuGH um Auslegung nachsuchen. Wegen des hier vorgeschlagenen Vorverfahrens zur Streitschlichtung dürfte dieser Fall aber nur selten tatsächlich eintreten.

Solche Ergänzungen des Rahmenabkommens erfordern keine Neuverhandlung des nun vorliegenden Abkommensentwurfs. Sie sind damit ein möglicher Ausweg aus der verfahrenen europapolitischen Situation der Schweiz, zumal sie die Chancen einer Annahme des Abkommens in einem Referendum deutlich erhöhen würden. Der aufgezeigte Weg kann aber auch erst im Sinne eines Plans B nach einem gescheiterten Referendum eingeschlagen werden.

Stephan Breitenmoser ist Professor für Europa- und Völkerrecht an der Universität Basel und Richter am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen.

Stadtentwicklung und Stadtgestaltung

Urbane Verdichtung statt Zersiedlung

Gastkommentar
von JÜRIG SULZER

Die Zersiedlung unseres Landes wird in den Medien und im politischen Diskurs ebenso kritisiert wie die abweisend wirkende Gestaltung von neuen Bauten und Siedlungen in der Agglomeration. Gleichzeitig werden aber auch Visionen in der Stadtentwicklung und Stadtgestaltung verlangt. Wenn wir über Kritik und Vision ernsthaft nachdenken, dann müssen wir über die Qualität urbaner Verdichtung von Quartieren sprechen, weil die bisherige Siedlungsplanung oft eine zweifelhafte Gestaltungsqualität aufweist.

Die annähernd hundertjährige Phase der Moderne ist einem falschen Verständnis von Stadtentwicklung gefolgt. Die moderne Stadt sollte zur Maschine mit konsequenter Funktionstrennung gemacht werden. Und der öffentliche Raum wurde als Landschaftsraum in der Stadt missverstanden, durch den die sogenannte «Lebensader Verkehr» fliesst. Es war ein zeitbedingter Ansatz, den öffentlichen Raum der Stadt in dieser Art und Weise zu degradieren.

Heute wissen wir, wie die europäische Stadt über die Jahrhunderte gewachsen ist. Es genügt nicht, die Zersiedlung zu beklagen. Stattdessen müssen wir mit kreativen Ideen zur nachhaltigen Innenentwicklung von Städten und Gemeinden sowie zur Schönheit von Häusern beitragen. Der Stadtraum hat Priorität anstelle willkürlich gestalteter grüner Flächen innerhalb städtischer Gebiete. Wir sollten anerkennen, dass die Natur in der Stadt immer eine künstliche Komponente hatte, wie gestaltete Stadtparks, besondere Alleen, identitätsbildende Plätze, lesbare Strassen und Boulevards sowie Gärten in Wohnhöfen.

Das beliebige und enge Zusammenfügen von Häusern bietet noch keine Gewähr für eine qualitätsvolle urbane Verdichtung. Und die überall wieder hochgelobte Hochhausverdichtung ermöglicht wohl hohe Gewinne für Grossinvestoren, wie dies in Zürich-West mit der beliebigen Anordnung hoher Häuser anschaulich erlebt werden kann.

In der Regel verhindern Hochhäuser gemeinschaftlich orientierte und gemischt genutzte urbane Quartiere. Zudem führen derartige Bebauungen zu mehr Gentrifizierung in Stadt und Gemeinde.

Die europäische Stadt ist im Grundsatz horizontal geprägt, wodurch eine qualifizierte urbane Verdichtung entstehen kann. Diese horizontale Gliederung der Stadt bietet Chancen, Stadträume im menschlichen Massstab wieder mit Einzelhäusern als Quartierensemble zu gestalten. Da-

durch wird eine Integration unterschiedlicher Einkommensschichten und Einzeleigentümer gestärkt. Horizontale stadträumliche Verdichtung setzt ein breites architektonisches Gestaltungsrepertoire für öffentliche Strassen und Plätze, vielfältige Wohnhöfe, moderne Arbeitsstätten und für raumbildende Grünbereiche im Kontext der jeweiligen Einzelhäuser voraus.

Fehlt es an sinnlicher Übereinstimmung und Verbundenheit der Bewohner mit ihrem Stadtquartier, entsteht Anonymität und Entwurzelung. «Raumgeborgenheit» zu realisieren, wie es das Nationale Forschungsprogramm «Neue urbane Qualität» vorgezeichnet hat, bietet Voraussetzungen für eine hohe Qualität urbaner Verdichtung.

Das Haus, das in der globalisierten Welt ein Zuhause bieten soll, muss an den besonderen Ort gebunden sein. Es kann nicht gleichförmig überall in der Welt stehen. Ortslosigkeit ist zu vermeiden und die Identität des urbanen Quartiers zu stärken. Die Vision einer neuen Generation verdichteter Gründerzeitquartiere, die Raumgeborgenheit bieten und durch Digitalisierung geprägt sein werden, ist das Ziel.

In Ergänzung zur Gestaltung urbaner Verdichtung neuer Quartiere sollte die qualifizierte Stadtverdichtung der oft hässlich erscheinenden Agglomerationssiedlungen der Nachkriegsmoderne intensiviert werden. Die Einwohnerzahl ehemaliger Agglomerationssiedlungen könnte verdoppelt werden, und zwar ohne neues Bauland auf der grünen Wiese einzubeziehen. Der Zersiedlung wäre dann weit nachhaltiger entgegengewirkt als mit immer wieder neuen gesetzlichen Forderungen.

Die Menschen werden in Zukunft die Chance bekommen, ebenso schön zu leben wie in den historischen Innenstädten. Diese sind nach wie vor Sehenswürdigkeiten urbanen Lebens. Dicht genutzte, moderne Gründerzeitquartiere werden auch in der Agglomeration von einer neuen Schönheit durchflutet sein. Die horizontal gegliederte Verdichtung von Stadtquartieren bietet die grossartige Chance, die Stadtverdichtung sowohl für Neubauquartiere als auch für ehemalige Siedlungen in der Agglomeration voranzubringen.

Die Zersiedlung wird gebremst und die Gentrifizierung reduziert. Die Zukunft gehört schönen und hochverdichteten urbanen Gründerzeitquartieren des 21. Jahrhunderts mit sorgfältig gestalteter zeitgenössischer Architektur.

Jürg Sulzer ist em. Professor für Stadtumbau und Stadtentwicklung an der Technischen Universität Dresden; bis 2004 war er Stadtplaner der Stadt Bern.