

Ein neues Fundament für die Europapolitik

Der Zuwanderungsartikel in der Bundesverfassung muss ersetzt werden. Von Matthias Oesch

Die Bundesverfassung (BV) atmet einen weltoffenen und völkerrechtsfreundlichen Geist. Art. 5 Abs. 4 verpflichtet zur Beachtung des Völkerrechts. Praxis und Lehre anerkennen den grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts vor kollidierendem innerstaatlichem Recht. Art. 2 Abs. 4 verpflichtet die Schweiz, sich «für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» einzusetzen. Art. 54 Abs. 2 enthält eine Ziel- und Aufgabennorm für die Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Gleichzeitig verzichtet die BV darauf, über die Grundsätze, Ziele und Grenzen der schweizerischen Europapolitik Auskunft zu geben. Sie enthält auch keine Bestimmung, die sich zum Verhältnis der Schweiz zu europäischen Organisationen und Vertragswerken äussert. Die BV kommt bewusst «europaneutral» daher.

Dieses Manko wurde in einer breiten Öffentlichkeit kaum kritisch hinterfragt – bis Volk und Stände am 9. Februar 2014 die Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» angenommen haben. Seither steht die Europapolitik der Schweiz auf dem Prüfstand. Es ist nicht möglich, die neuen Verfassungsbestimmungen (Art. 121a und 197 Ziff. 11) umzusetzen, ohne das Freizügigkeitsabkommen (FZA) zu verletzen. Da die EU nicht gewillt ist, das FZA grundlegend neu zu verhandeln, kann der bilaterale Weg in seiner bisherigen Form nur fortgesetzt werden, sofern Volk und Stände nochmals auf den Entscheid vom 9. Februar 2014 zurückkommen. Andernfalls droht dem bilateralen Weg – dem schweizerischen «Königsweg» – ein jähes Ende. Bei einer nochmaligen Verfassungsabstimmung sind drei mögliche Varianten denkbar.

Naheliegend ist die ersatzlose Aufhebung der neuen Verfassungsbestimmungen. Das verlangt die Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (Rasa). Damit würde konsequent und schnörkellos der Status quo ante wiederhergestellt. Demokratietheoretisch wäre ein solcher Schritt unproblematisch; es gibt keine Karenzfrist, um den früheren Entscheid en pleine connaissance de cause, das heisst vor allem auch im vollen Bewusstsein über die europapolitischen Konsequenzen der Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung», umzustos-

sen. Gleichzeitig wäre es das erste Mal überhaupt, dass eine Bestimmung bei einer Teilrevision der BV ersatzlos gestrichen würde.

Denkbar ist eine Ergänzung und/oder Umformulierung von Art. 121a mit dem Ziel, den Widerspruch mit dem FZA aufzulösen. Dies würde etwa mit einem Einschub erreicht, wonach völkerrechtliche Verpflichtungen bei der Regelung der Zuwanderung vorbehalten bleiben. Dabei könnte ausdrücklich auf die bilateralen Verträge mit der EU Bezug genommen werden. Es ist allerdings fraglich, ob ein spezifisch auf das Ausländerrecht gemünzter Vorbehalt des Völkerrechts verfassungssystematisch klug wäre. Das Völkerrecht ist bereits heute selbstredend auch bei der Regelung der Zuwanderung zu beachten. Zudem hat das Bundesgericht angedeutet, dass nicht nur die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), sondern auch das FZA innerstaatlichem Recht im Kollisionsfall vorgeht (BGE 142 II 35). Dessen ungeachtet bedürfte es ohnehin einer grundlegenden Neuformulierung von Art. 121a, um keine falschen Erwartungen zu schüren. Eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung und die Personenfreizügigkeit mit der EU schliessen sich zwangsläufig aus.

Am anspruchsvollsten, aber auch am elegantesten ist es, den Zuwanderungsartikel und die Übergangsbestimmungen wieder zu streichen und einen neuen Europa-Artikel bzw. Europa-Absatz zu schaffen. Art. 54, welcher die auswärtigen Angelegenheiten im Allgemeinen regelt, könnte wie folgt ergänzt werden:

■ Art. 54 Abs. 2bis: Er [der Bund] wirkt am Prozess der europäischen Integration mit. Die Schweiz ist Mitglied des Europarates und strebt eine aktive und enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Union an. Sie achtet und fördert die gemeineuropäisch anerkannten Werte; dazu gehören zuvörderst Frieden, Freiheit, Wohlergehen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte.

■ Art. 54 Abs. 2ter: Er berücksichtigt bei der Aushandlung und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge insbesondere die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung und die natürlichen Lebensgrundlagen in der Schweiz. Er erlässt im Rahmen seiner Zuständigkeiten flankierende Massnahmen.

Art. 54 Abs. 2bis verpflichtet den Bund, sich konstruktiv am europäischen Einigungsprozess zu beteiligen. Er reflektiert eine betont europafreundliche Grundhaltung und schliesst einen Ableingang der Schweiz in Europa aus. Namentlich werden der Europarat und die EU genannt, ohne dass damit eine Gering(er)schätzung weiterer Organisationen und Vertragswerke impliziert wird. Er verzichtet darauf, die Art und Weise der Zusammenarbeit und das Instrumentarium näher zu definieren. Er überlässt den Entscheid über weitergehende Integrationsschritte den dafür zuständigen Behörden, wobei zumindest bei einem EU-Beitritt ohnehin Volk und Stände das letzte Wort haben werden und sich eine Neufassung dieser Bestimmung aufdrängt.

Dieser Vorschlag mag auf den ersten Blick blutleer und unspektakulär daherkommen. Gleichwohl sollte die rechtspolitische Bedeutung nicht unterschätzt werden. Er nimmt auf die Grundanliegen des Europarates (inkl. EMRK) und der EU Bezug. Er hält den Bund dazu an, sich für die Förderung dieser Werte einzusetzen. Auch bilden diese Werte Mindeststandards bzw. Schranken, welche bei der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess zu beachten sind. Der Vorschlag unterstreicht die Wichtigkeit enger und stabiler Beziehungen der Schweiz zur EU, welche nicht nur für das wirtschaftliche Wohlergehen der Schweiz zentral sind, sondern auch eine Vielzahl weiterer Politikbereiche – wie etwa Wissenschaft und Kultur, Umweltschutz, Verkehr, Flüchtlingswesen und Grenzschutz – betreffen.

Gute Gründe sprechen dafür, die Sorgen, die zur Annahme der Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» geführt haben, verfassungsrechtlich weiterhin zu reflektieren. Stichworte sind «Dichtestress», «Sozialtourismus», «Explosion der Mieten» und «Lohndumping». Art. 54 Abs. 2ter verpflichtet den Bund, die mitunter als negativ gewerteten Folgen der europäischen Integration stärker zu bedenken und flankierende Massnahmen zu erlassen. Auch diese Ergänzung von Art. 54 ist programmatischer Natur. Sie schafft keine neuen Bundeskompetenzen.

Der Bundesrat wird sich bis Ende Oktober 2016 zu Rasa äussern und einen Bundesbeschluss für eine Stellungnahme der Bundesversammlung

entwerfen müssen. Sofern er plant, einen Gegenentwurf zu Rasa vorzuschlagen, verlängert sich die Frist bis Ende April 2017. Unabhängig davon können auch die Bundesversammlung sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine nochmalige Verfassungsabstimmung in die Wege leiten.

Die vorgestellten Varianten verfolgen alle das Ziel, den bilateralen Weg in seiner jetzigen Form weiterzuführen. Zumindest längerfristig stellt ein neuer Europa-Artikel dabei die sachlich stimmigste und tragfähigste Lösung dar.

Matthias Oesch ist Professor für öffentliches Recht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Zürich.