

Europa und die Bundesverfassung: Plädoyer für einen Integrationsartikel

Thomas Cottier

Präsident der Vereinigung *Die Schweiz in Europa*

Ausgangslage

Die heftige Auseinandersetzung der letzten drei Jahre um die Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung (Masseneinwanderung) erinnert an die umkämpfte Einführung der Niederlassungsfreiheit im 19. Jahrhundert. Damals verloren die souveränen Kantone im neuen Bundesstaat das Recht, die Einwanderung aus andern Kantonen und dem Ausland beliebig zu steuern. Jeder Schweizer und jede Schweizerin hatte fortan das Recht, sich ohne Diskriminierung andernorts niederzulassen. Die Niederlassungsbewilligung wurde zum Recht und Anspruch; sie konnte nur in begründeten Einzelfällen verweigert werden.

Heute beschränken auf gleiche Weise die enge wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der Europäischen Union und die Abhängigkeit des Wohlstandes und vieler Arbeitsplätze in diesem Land von offenen europäischen Grenzen und Marktzugang die Möglichkeit von Bund und Kantonen, die Zuwanderung aus Europa beliebig zu steuern. Was Verfassung und Gesetz mit Bezug auf Drittstaatsangehörige zulässt und auch umsetzt, ist gegenüber der Union und EFTA mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht mehr möglich. Die Schweiz selbst hat hier ihre Souveränität staatsvertraglich im Gegenzug zu ausgehandelten Vorteilen im Rahmen der Bilateralen I rechtlich eingeschränkt. Das Schweizervolk hat die Notwendigkeit der Freizügigkeit als Garantie für Marktzugang und den Werkplatz Schweiz mehrmals an der Urne bestätigt. Die Unverzichtbarkeit der Bilateralen Verträge zur Sicherung der Teilhabe am europäischen Binnenmarkt wird heute von einer grossen Mehrheit in Bevölkerung und Wirtschaft getragen. Damit ist auch klar, dass die Umsetzung von Art. 121a BV nur im Rahmen dieser Verträge erfolgen kann.

Lautstark ist heute indessen von Verfassungsbruch die Rede. Oder, dass die auf die Verbesserung der Lage der Arbeitslosen beschränkten Massnahmen weit hinter der Verfas-

DIE SCHWEIZ IN EUROPA

sungsbestimmung zurückstehen. Politisch ist das verständlich, aber verfassungsrechtlich unrichtig. Denn der angenommene Initiativtext selbst anerkennt in seinen Uebergangsbestimmungen, dass die Umsetzung eine Anpassung der Verträge mit der EU voraussetzt. Sie anerkennt damit den Vorrang vertraglicher Regelung und ging in ihrer Absicht irrtümlicherweise davon aus, dass die Anpassung innert drei Jahren zu erreichen sein wird. Da das grundlegende Prinzip der europäischen Niederlassungsfreiheit auf dem Spiele stand, machte die EU nicht mit. Die verfassungsrechtliche Voraussetzung der beidseitigen Anpassung konnte trotz redlichen Bemühungen des Bundesrates nicht erreicht werden. Der Verhandlungsauftrag der Verfassung führte nicht zum Ziel. Die Einführung von Quoten und eines eigentlichen Inländervorranges ist daher nicht möglich.

Die Mehrheit des Parlaments ist den Verfassungsauftrag daher zu Recht im Rahmen des Möglichen angegangen. Es hat sich in einem ersten Schritt auf die Verbesserung der Lage der Arbeitslosen beschränkt. Das ist wertvoll und wahrte wichtige Fristen, ist aber nur ein Anfang. Es hätte zugleich auch Massnahmen zur besseren Integration von jungen Müttern in das Berufsleben treffen können, oder gezielte Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit junger inländischer Arbeitskräfte im Diplombereich. Es hätte Massnahmen zur Linderung der Wohnungsnot in den Agglomerationen an die Hand nehmen oder die Raumplanung besser auf die zunehmende Wohnbevölkerung ausrichten können. Die Verdichtungspolitik, Raumplanung und Agrarpolitik nehmen jedenfalls darauf nicht hinreichend Rücksicht. Teilweise werden diese Themen im Rahmen anderer Politiken, aber auf unkoordinierte Weise an die Hand genommen. Es fehlt ihnen eine gewisse *unité de doctrine* in Zielsetzung und Umsetzung.

Hier müssen die Alternativen zu Art. 121a BV ansetzen. Die Abschaffung der Bestimmung und damit ein Ja zur RASA Initiative ist angesichts der europapolitischen Lage und Verflochtenheit grundsätzlich sinnvoll. Die Bestimmung hat keine normative Bedeutung in der Verfassung und kann materiell so nicht umgesetzt werden, was weiterhin zu Frustrationen führen wird. Für die Steuerung der Einwanderung aus Drittstaaten genügen die bestehenden Grundlagen in Verfassung und Gesetz. Und sollten sich die Modalitäten der Einwanderung im Gefolge von *Brexit* und nationalkonservativen Entwicklungen innerhalb der EU verändern, so kann die Schweiz allfällige Anpassungen und Einschränkungen im Freizügigkeitsabkommen ohne Art. 121a BV im Rahmen ihrer Gesetzgebung umsetzen.

Es ist daher wenig sinnvoll, einen Gegenvorschlag zu RASA im Rahmen von Art 121a BV selbst anzusetzen. Die Streichung der dreijährigen Fristen belässt die Einführung von Quoten und Inländerbehandlung als Dauerauftrag, der kaum umsetzbar ist und lediglich

DIE SCHWEIZ IN EUROPA

den ständigen Wahlkampf und nationalkonservative Anfeindungen und Vorwürfe des Verfassungsbruchs bedienen wird, die unseren Institutionen und dem Vertrauen in die Politik schaden. Das gleiche gilt, wenn lediglich der Vorbehalt bestehender Verträge eingefügt wird. Dieser Vorrang besteht im Migrationsrecht schon heute und ist nicht erforderlich. Eine Einfügung wird am ständigen und wahltaktisch motivierten Vorwurf an den Bundesrat nichts ändern, dass er in den Verhandlungen für die Umsetzung der Bestimmung zu wenig tut. Fakt ist, dass die Zielsetzung von Quoten und auch eines Inländervorranges mit der rechtlich und faktischen Integration der Schweiz in Europa heute nicht vereinbar und vertretbar sind und somit nicht in die Verfassung gehören. Anderes zu erwarten ist reine Spekulation, auf die verfassungsrechtlich nicht gebaut werden kann.

Sowenig die Kantone die Einwanderung gegenüber dem Bund verfassungsrechtlich steuern können, kann heute auch die Schweiz als faktisches Mitglied der Union mit hohem wirtschaftlichen Integrationsgrad und daher auch starker wirtschaftlicher Abhängigkeit die Steuerung der Einwanderung europäischer Bürgerinnen und Bürger nicht zahlenmässig einschränken. Man kann dies nur mit der Kündigung des Freizügkeitsabkommens und damit der Bilateralen I tun - mit andern Worten auf Kosten eines *Schwexit*, mit allem, was dies für den Wirtschafts- und Finanzplatz Schweiz an Einbussen an Arbeitsplätzen, von Wohlfahrt, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Chancen inmitten Europas zur Folge hätte. Die sich deutlich abzeichnenden Schwierigkeiten Grossbritanniens mit *Brexit* lehren uns, dass dies für die Schweiz kein gangbarer Weg ist. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass künftige nationalkonservative Initiativen dieses Ziel anstreben und die schweizerische Politik über weitere Jahre zu dominieren drohen, auf Kosten der Lösung grosser Herausforderungen angesichts von Globalisierung und Regionalisierung. Der mit der eingereichten sog. Selbstbestimmungsinitiative „Schweizer Recht statt Fremde Richter“ eingeleitete Angriff auf Völkerrecht und Bundesgericht und einen wirksamen Grundrechtsschutz gegenüber Bundesgesetzen sind nach der knappen Annahme von Art. 121a BV weitere Schritte einer langfristigen Strategie.

Handlungsspielräume nutzen

Mit dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, wie verfassungsrechtlich vorgegangen werden soll. RASA stellt die Streichung von Art. 121a BV zur Disposition. Befürchtet wird, dass dies erneut als Zwängerei abgetan wird und das Volk verärgert ein Nein einlegt. Dabei wird vergessen, dass sich die Masseinwanderungsinitiative eingereicht wurde, nachdem das Volk kurz vorher das dritte Mal über die Personenfreizügigkeit abgestimmt hatte.

DIE SCHWEIZ IN EUROPA

Wenn von Zwängerei die Rede sein soll, dann hier, auch wenn damals behauptet wurde, dass die Initiative in der Hoffnung auf eine Vertragsänderung das Abkommen nicht gefährde. Wie dem auch sei, die RASA Initiative und ihre notwendige und anstehende Abstimmung bieten die Chance, einen echten Gegenvorschlag und eine eigentliche Grundsatzabstimmung und Richtungsentscheidung von Volk und Ständen über die Stellung der Schweiz in Europa herbeizuführen.

Der Gegenvorschlag muss die geschilderte Ausgangslage berücksichtigen und dort ansetzen, wo der Gesetzgeber in Zukunft tatsächlich und rechtlich im Rahmen des vielseitigen Vertragsnetzes der Schweiz mit der EU auch wirklich Handlungsspielräume hat. So kann die Verfassung erneut Vertrauen schaffen, da sie solche Ziele effektiv und ohne Verletzung völkerrechtlicher Verträge auch umsetzen kann. Eine echte und substantielle Alternative könnte auch zum Rückzug der RASA Initiative führen.

Erweiterter Gegenvorschlag

Die starke Verflechtung der Schweiz mit der Europäischen Union wird bis heute in der Verfassung nicht abgebildet. Sie beschränkt sich auf die allgemeinen aussenpolitischen Bestimmungen und Zielsetzungen. Rechtlich ist eine Abbildung an sich nicht erforderlich. Das Verhältnis regelt sich völkerrechtlich und steht verfassungsrechtlich unter dem Vorrang des Völkerrechts, das für Behörden und Gerichte massgebend ist.

Mit Artikel 121a BV hat sich das geändert, und es gilt es nun, einen Gegenvorschlag zu RASA auf eine verfassungswürdige Weise zu entwickeln. Ein Integrationsartikel in der Verfassung gibt Volk und Ständen die Möglichkeit, grundsätzlich über die Ausrichtung der Integrationspolitik zu entscheiden. Sie können Stellung nehmen zur grundlegenden Fragen des Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht, zur Stellung der EMRK und bilateralen Verträgen, und wie die direkte Demokratie im Integrationsprozess vor Aushöhlungen geschützt werden kann. Sie können Stellung nehmen zu einem Programm vertrauensbildender Massnahmen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit der einheimischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt. Volk und Ständen wird aufgezeigt, wo effektive Handlungsspielräume bestehen. Sie können so entscheiden, ob die Schweiz weiter auf dem bisherigen Weg gehen soll oder sich nationalkonservativ von Europa abwenden soll, mit allen Konsequenzen die dies hat.

Bundesrat und Parlament sollten den Mut und die Führungsstärke aufbringen, in diese Richtung zu arbeiten. Ihnen steht es offen, eine weitergehende Bestimmung als zu Fragen

der Immigration vorzulegen, allenfalls rechtlich nicht als Gegenvorschlag sondern als selbständiger Vorschlag von Bundesrat und Parlament, der gleichzeitig wie RASA zur Abstimmung gebracht wird und politisch als konstruktiver Gegenvorschlag zu – oder anstelle - von RASA antritt.

Abstimmung über die bilateralen Verträge, EMRK und Vorrang des Völkerrechts

Die Abstimmung über eine Verfassungsbestimmung wird so oder so politisch primär zum Plebiszit über den bilateralen Weg. Das ist eine wünschbare Wirkung und bringt Klärung auf die eine oder andere Seite. Nicht erforderlich ist dazu, die bilateralen Verträge und den Ansatz selbst in der Verfassung zu verankern. Denn die Form der Integration der Schweiz in Europa ist Gegenstand von völkerrechtlichen Verträgen, deren Kleid sich ändern kann und ändern können muss im Verlaufe der Zeit. Die Verfassung soll den Beitritt zur Union, zum EWR oder einem Dritten Weg in der Zukunft weder präjudizieren noch verhindern. Wesentlich ist aber, das in allen Formen für die Schweiz zentrale Grundanliegen der direkten Demokratie und deren Wahrung in den Entscheidungsprozessen in den Verfassungstext aufzunehmen. Damit wird in künftigen Verhandlungen mit der EU das Anliegen der Mitbestimmung und Referendums bei der Uebernahme von sekundärem EU Recht im Rahmen eines künftigen institutionellen Vertrages gestärkt.

Von entscheidender Bedeutung ist, die künftigen Rahmendbedingungen offener Arbeitsmärkte und einer wachsenden Wohnbevölkerung anzusprechen. Die Erfahrungen mit *Brexit* und den US Wahlen lehren erneut, dass Freihandel ohne soziale Abfederung und Solidarität im Inneren der Staaten nicht nachhaltig ist. Wer sich für offene Grenzen einsetzt, muss sich auch für angemessene flankierende Politiken in den Bereichen Arbeit, Gleichstellung, Umschulung, aber auch in der Raumplanung, Wohnungsbau und Verkehrspolitik aussprechen. Die Verfassung muss hier den Grundauftrag an Bund und Kantone formulieren.

Die Abstimmung zum Verhältnis zur europäischen Integration beschränkt sich politisch nicht auf die bilateralen Verträge sondern beschlägt auch die EMRK und den Vorrang des Völkerrechts. Sie sind mit der Integrationsfrage eng verbunden und sollten im Vorschlag einer Klärung zugefügt werden, ohne hier auf weitere Initiativen und Angriffe auf die Teilhabe am europäischen Integrationsprozess zu warten. Der Vorrang des Völkerrechts ist Teil der Verfassung und kommt in Art. 5 Abs. 4 und Art. 190 BV zum Ausdruck. Bund und Kantone beachten das Völkerrecht und völkerrechtliche Verträge sind für das Bun-

desgericht und rechtsanwendenden Behörden verbindlich. Angesichts der politischen Infragestellung dieser allgemeinen und über die Migration hinausgehenden Grundsätze in der laufenden und kommenden Integrationsdebatte eine erneute Grundsatzentscheidung von Volk und Ständen in der Sache politisch klärend und sinnvoll.

Verfassungsvorschlag Art. 54a BV

Gestützt auf diese Ueberlegungen wird eine neue Bestimmung nach Art. 54 der BV im Kapitel zu den auswärtigen Angelegenheiten wie folgt vorgeschlagen und zur Diskussion gestellt:

Art 54a Verhältnis zur europäischen Integration

- 1. Die schweizerische Eidgenossenschaft beteiligt sich am Prozess der europäischen Integration. Sie anerkennt, teilt und fördert die Grundwerte von Frieden, Freiheit Demokratie und Wohlfahrt, wie sie in den Vertragswerken des Europarats und der Europäischen Union Ausdruck finden.*
- 2. Sie strebt unter Wahrung der Volksrechte eine vertiefte Beteiligung am Binnenmarkt der Europäischen Union und in weiteren Politikbereichen an mit dem Ziel einer Stärkung der schweizerischen Wirtschaft, ihrer Wettbewerbsfähigkeit, ihrer Anpassungsfähigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung.*
- 3. Bund und Kantone fördern im Rahmen bestehender Verträge die Chancengleichheit der einheimischen Wohnbevölkerung. Sie schützen deren Bedürfnisse und treffen geeignete Massnahmen, namentlich in den Bereichen von Arbeit und Gleichstellung, Bildung, Umschulung, soziale Sicherheit, regionalem Ausgleich, Raumordnung und Verkehr.*

Übergangsbestimmungen

Art. 121a BV und Art. 197 Ziff. 9 BV werden aufgehoben.

Politische Chancen und Risiken der Vorlage

Die Annahme eines Integrationsartikels klärt die Grundsatzfrage im Verhältnis der Schweiz zur europäischen Integration. Sie bringt bei Annahme zum Ausdruck, dass die Schweiz Teil Europas ist mit einem gemeinsamen Schicksal und Ziel, Frieden in Freiheit auf demokratische Weise zu wahren und zu sichern. Sie bestätigt politisch den bilateralen Weg, ohne weitere staatsvertragliche Entwicklungen festzulegen. Sie beinhaltet indirekt

DIE SCHWEIZ IN EUROPA

ein Votum zur EMRK, die seinerzeit dem Volk nicht vorgelegt wurde. Sie bestätigt den Vorrang des Völkerrechts, indem Massnahmen in deren Rahmen zu treffen sind. Sie antwortet auf die in der Masseinwanderungsinitiative zum Ausdruck gekommen berechtigten Anliegen, Chancengleichheit zu verwirklichen – über die mit der Förderung von Arbeitslosen begonnen Massnahmen hinaus. Sie verpflichtet Bundesrat und Parlament, die zum Ausdruck gebrachten Sorgen in den einzelnen Politikbereichen aufzunehmen und zu berücksichtigen. Sie sendet ein wichtiges Signal an die europäischen Nachbarn und die Welt, indem sich die Schweiz im Rahmen ihrer direkten Demokratie am Projekt Europa beteiligt und dieses unterstützt in Zeiten fundamentaler Anfechtung. Das ist heute kein zu unterschätzender Beitrag der wirtschaftlich erfolgreichen Schweiz mit ihrer tiefen Arbeitslosigkeit.

Man wird einwenden, dass eine solche Vorlage mit hohen Risiken verbunden ist und zu viele Ziele anzusprechen sucht. Bei einer Ablehnung werden der bilaterale Weg und die EMRK in Frage gestellt und der Weg in die Isolation geöffnet. Ein solches Ergebnis kann angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen in Europa nicht ausgeschlossen werden. Fallen die Mehrheitsverhältnisse in der Bevölkerung entsprechend aus, sind Bilaterale und EMRK Werke aber auch ohne diese Vorlage gefährdet. Sie werden mit der Rückkehr des Nationalismus nachfolgenden Initiativen schrittweise zum Opfer fallen. Die Entwicklung einer zunehmenden Abschottung und Isolation würde sich so oder manifestieren. Eine Ablehnung der Vorlage löst diesen Prozess nicht aus, sondern beschleunigt ihn allenfalls. Rechtlich ändert sich bei einer Ablehnung vorerst nichts. Sie beinhaltet keine Kündigung bestehender Abkommen oder der EMRK. Wird RASA auch abgelehnt, bleibt Art. 121a BV als *lex imperfecta* in Kraft, die nicht durchgesetzt werden kann. Wird RASA angenommen und der Integrationsartikel abgelehnt, so kehrt die Schweiz zum Status quo ante zurück mit einem klaren Votum zur Beibehaltung der Freizügigkeit.

Die Risiken sind daher weit geringer als der Vorteil, mit dieser Bestimmung die Initiative und klärende Entscheidung proaktiv zu suchen und nicht länger lediglich passiv auf nationalkonservative und primär wahltaktisch motivierte Angriffe zu reagieren. Es geht darum, das Vertrauen in die Verfassung wieder herzustellen, die berechtigten Anliegen der Bevölkerung aufzunehmen und dafür mit vereinten Kräften in Rahmen einer breiten Koalition zu kämpfen. Auf beiden Seiten wird allen klar sein, was auf dem Spiele steht.

Bern, 19.12.2016