

Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung

*Wie lassen sich die Schweizer Verfassung und die
Personenfreizügigkeit vereinbaren? Eine klar definierte
Schutzklausel könnte als Ausweg dienen.*

Von Michael Ambühl und Sibylle Zürcher

Migrationsfragen haben Konjunktur. Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der EU und den USA. Es vergeht kaum ein Tag, an dem die grossen Blätter der Weltpresse dieser Frage nicht einen Artikel widmen. In der Schweiz wird die Debatte durch zwei Besonderheiten akzentuiert: Zum einen ist die Immigrationsrate der Schweiz im Verhältnis zu vergleichbaren Ländern hoch.

Abgesehen von Kleinststaaten ist die Schweiz mit 23,3 Prozent im Jahr 2012 (23,8 Prozent 2013) Ausländeranteil und einer jährlichen Nettomigration von 1,9 Prozent Spitzenreiterin in Europa. Wichtige Partnerländer aus der EU haben deutlich tiefere Werte: In Österreich macht der Ausländeranteil 11 Prozent aus, und die jährliche Zuwanderung beträgt 1,1 Prozent, in Deutschland liegen diese Werte bei 9 und 0,7 Prozent, in Grossbritannien bei 8 und 0,8 Prozent, in Italien bei 7 und 0,6 Prozent und in Frankreich bei 6 und 0,4 Prozent.

Zum anderen ist die Schweiz, auch als Nicht-EU-Mitglied, stark mit der EU verbunden. Die EU ist die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz für Waren und Dienstleistungen. Auch in der Handelsstatistik der EU rangiert die Schweiz auf den vordersten Rängen und macht je nach Bereich 5 bis 10 Prozent des EU-Aussenhandelsvolumens aus. Des Weiteren lebten im Jahr 2013 rund 1,3 Millionen EU-Bürger in der Schweiz. Dazu kamen über 280 000 Grenzgänger. Umgekehrt lebten etwa 440 000 Schweizer in der EU, und nur 17 000 waren Grenzgänger.

Der neue Verfassungsartikel 121a verlangt, dass die Einwanderung von Ausländern in die Schweiz durch Höchstzahlen oder Kontingente begrenzt wird, dass ein Inländervorrang gilt und dass Verträge, die im Widerspruch zu diesem neuen Artikel stehen, innerhalb von drei Jahren neu verhandelt werden müssen. Dieser Verfassungsauftrag hat vor allem das 1999 abgeschlossene Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU im Visier. Die EU hat jedoch mehrfach betont, dass sie nicht willens sei, über eine FZA-Modifikation zu verhandeln, da eine solche in Widerspruch zum fundamentalen Prinzip der Freizügigkeit der EU stünde.

Die Unvereinbarkeit zwischen Verfassungsauftrag und bilateralen Verträgen mit der EU hätte wohl eine Kündigung des FZA zur Folge. Dies wiederum würde zu einer automatischen Kündigung der anderen sechs Verträge der Bilateralen I wie auch des Schengen/Dublin-Abkommens führen. Letzteres, weil aus Sicht der EU eine Schengen/Dublin-Assoziierung nur in einem Freizügigkeitsraum möglich ist.

Mit der vor zwei Wochen erfolgten Ablehnung

der Ecopop-Initiative herrscht nun insofern Klarheit, als sich die Schweiz ab jetzt auf die Frage der Umsetzung des Einwanderungsartikels 121a konzentrieren muss. Aus unserer Sicht gibt es hierzu grundsätzlich drei Optionen:

► Man könnte erstens versuchen, den Artikel 121a aus der Verfassung zu kippen. Abgesehen davon, dass dieses Vorgehen – obwohl rechtlich durchaus zulässig – nicht ganz Schweizer Politiktradition entspricht, hat diese Variante wohl wenig Chancen auf Erfolg. Dies nicht nur, weil man auch ein Ständemehr gewinnen muss, sondern, weil damit die (wahren oder nur wahrgenommenen) Migrationsprobleme nicht einfach verschwinden werden. Im Gegenteil ist eher davon auszugehen, dass die Migration in unser Land noch zunehmen wird. Migration ist letztlich ein Indikator für den wirtschaftlichen und sozialen Erfolg eines Landes in Relation zu seiner Nachbarschaft. Es ist nicht zu erwarten, geschweige denn wünschenswert, dass dieser relative Erfolg in Zukunft abnehmen wird.

► Die zweite Option besteht darin, die Verfassung buchstabengetreu umzusetzen. Dies dürfte nicht nur die erwähnten Kündigungen zur Folge haben, sondern das Verhältnis mit der EU, der für uns mit Abstand wichtigsten aussenpolitischen Partnerin, schwer belasten. Eine solche Option ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll. Dies auch deshalb, weil der Verfassungstext eine gewisse Flexibilität lässt.

► Als dritte Option sehen wir eine Umsetzung der Verfassung, die nicht auf einem «Alles oder nichts»-Gedanken beruht und die die Flexibilitäten und Spielräume vollständig nutzt: So wird im Verfassungsartikel der Begriff «Höchstzahlen» nicht konkret beziffert, und es wird hervorgehoben, dass die «gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz» berücksichtigt werden sollen. Auch räumt die Schweizer Verfassungsarchitektur dem Gesetzgeber bei den Umsetzungsarbeiten gewisse Freiheiten ein. Würden Umsetzungsgesetz bzw. -vertrag in einem Referendum angenommen, hätte das Volk die Umsetzungsarbeiten des Parlaments nachträglich legitimiert. Danach käme keine andere Instanz mehr zum Zug, insbesondere auch nicht das inexistente Schweizerische Verfassungsgericht. Diese Option sollte es erlauben, den bilateralen Weg zu erhalten. Jüngste (unverbindliche) Umfragen scheinen zu zeigen, dass ein grosser Teil der Bevölkerung dies möchte. Unser Lösungsvorschlag basiert auf 3 Teilen bzw. 3 Modulen. Jedes dieser Module wäre unabhängig von den anderen voranzutreiben.

Das erste Modul betrifft interne Begleitmassnahmen, die die internationalen Verträge unberührt lassen. Diese Massnahmen können unterteilt werden. Einerseits in Massnahmen, die die Nachfrage nach

ausländischen Arbeitskräften dämpfen, wie etwa steuerliche Massnahmen, eine bessere Nutzung des inländischen Arbeitspotenzials (Frauen, Ältere, Flüchtlinge), eine Stärkung der Ausbildung in Berufen mit Fachkräftemangel oder standortpolitische Massnahmen. Andererseits in Massnahmen, die allfällig negative Folgen der Einwanderung abfedern. Dies z. B. in den Bereichen Baurecht, Raumplanung oder Umsetzung der flankierenden Massnahmen beim Arbeitnehmerschutz. Diese Massnahmen wurden bereits von verschiedenen Institutionen und Autoren diskutiert (vgl. z. B. P. Schellenbauer in «Avenir-Standpunkte» Nr. 6, W. Leimgruber in der NZZ vom 17. 11. 14, R. Eichenberger im «Schweizer Monat» vom September 2014).

Das zweite Modul umfasst Vorkehrungen im Verhältnis zu Nicht-EU/Efta-Staaten. In Bezug auf die rund 160 Länder ausserhalb des EU/Efta-Raumes könnte man Inländervorrang und Kontingente einführen bzw. die heutige Praxis weitgehend fortsetzen.

Verbleibt noch das dritte Modul, gewissermassen die Pièce de Résistance: Vorkehrungen im Verhältnis zur EU. Unser Ansatz ist es, den Grundsatz der Personenfreizügigkeit aufrechtzuerhalten. Falls jedoch ernsthafte soziale, ökologische, ökonomische oder politische Schwierigkeiten auftraten, sollte unilateral eine Schutzklausel angerufen werden dürfen. Damit die EU eine derartige Schutzklausel akzeptieren kann und nicht einen Blankocheck erteilen müsste (was sie nie täte), müssten die «Schwierigkeiten» klar definiert werden.

Wir schlagen vor, das Auftreten von Schwierigkeiten anhand von übermässiger Nettoeinwanderung zu definieren. Eine Übermässigkeit liegt dann vor, wenn die Schweiz eine wesentlich grössere Migrationsrate aufweist als der EU/Efta-Raum. «Wesentlich grösser» ist sie dann, wenn die prozentuale Nettomigration in der Schweiz den Mittelwert der EU/Efta-Staaten um die zweifache Standardabweichung übersteigt.

Geht man von normal oder Gauss-verteilten Datenpunkten aus (viele Grössen in der Natur sind normal verteilt, wie z. B. die Körpergrösse), bedeutet dies, dass nur noch 2,3 Prozent der Fälle über diesem Wert liegen – aus statistisch-wissenschaftlicher Sicht eine Ausnahmesituation. Die Schutzklausel käme also dann zur Anwendung, wenn die Migration in der Schweiz den extremen Schwellenwert überstiege – «extrem» notabene im europäischen Quervergleich. Dann dürfte die Schweiz einwanderungsbeschränkende Massnahmen ergreifen, indem sie die Zuwanderung auf den Schwellenwert «hinunterkontingentiert».

Des Weiteren empfehlen wir, zusätzliche Parameter zu berücksichtigen wie den bereits vorhandenen Bestand der EU/Efta-Bürger oder makroökonomische Parameter des Arbeitsmarktes, um eine noch bessere und feinere Parametrisierung einer Ausnahmesituation für die Schutzklausel zu erhalten. Um eine grössere Stabilität und Vorhersehbarkeit der Schwellenwerte, die die Schutzklauselformel erzeugt, zu garantieren, schlagen wir vor, die Daten der jeweils letzten drei Jahre zu betrachten. Dies wird auch so in der alten Schutzklausel in Art. 10 des FZA gehandhabt.

Konkret würde dies bedeuten, dass immer im Januar des laufenden Kalenderjahres die Einwanderungs-, Arbeitsmarkt- und Ausländerstatistiken der Vorjahre angeschaut würden. Anhand der Formel würde dann eine mögliche Interventionschwelle für das laufende Jahr festgelegt. Falls im laufen-

den Jahr diese Schwelle überschritten würde, könnte der Bundesrat nach angemessener Konsultation der EU/Efta und unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen beschliessen, ob er im laufenden Jahr die Einwanderung plafonieren möchte. Dieser bundesrätliche Beschluss sollte nach geeigneter Mitwirkung/Konsultation unseres Parlaments erfolgen.

An unserem Lehrstuhl haben wir die vorgeschlagene Formel für eine Schutzklausel (inklusive des Parameters für den EU/Efta-Bestand und des Arbeitsmarktes) für die Jahre von 2008 bis 2012 durchgerechnet.

Je nach der genauen Festlegung der verschiedenen Parameter hätte die Schweiz in den letzten fünf Jahren die Zuwanderung mehr oder weniger häufig beschränken dürfen: immer (im Fall eines tiefen Schwellenwertes) oder nur dreimal (im Fall eines hohen Wertes). Um die Formel auf ihre Plausibilität hin zu testen und um die Schweizer Werte für jeden Parameter in Relation zum EU/Efta-Mittel setzen zu können, haben wir sie für alle 32 EU/Efta-Staaten durchgerechnet. Erwartungsgemäss haben vor allem Luxemburg und Liechtenstein, in gewissen Fällen Zypern und Norwegen, ihren Schwellenwert überschritten.

Die hier beschriebene Schutzklausel könnte in das bestehende Vertragswerk eingefügt werden und die auslaufende Schutzklausel ersetzen. In den Verhandlungen mit der EU müssten die in der Formel aufgeführten Parameter, quasi die Stellschrauben, exakt festgelegt und in einem Zusatzprotokoll des FZA niedergeschrieben werden. Dort müssten auch die genauen Auslösemodalitäten, wie die Unilateralität und der Konsultationsmechanismus, sowie Revisionsbestimmungen u. a. m. festgelegt werden. Eine solche Schutzklausel hätte verschiedene Vorteile: Erstens bleibt der für die EU wichtige Grundsatz der Personenfreizügigkeit gewahrt. Zweitens ist die Klausel keine weltfremde Idee, sondern inspiriert durch die generelle Schutzklausel sowie die (noch) bestehende Ventilklausel (Art.14[2] bzw. 10[4] FZA). Die Formel für die Schutzklausel ermöglicht drittens eine objektive, transparente Betrachtung des Problems anhand quantitativer Grössen.

Da die Formel nicht auf Schweizer Befindlichkeiten ausgerichtet ist, wäre sie – rein theoretisch – auch für jedes EU/Efta-Land anwendbar. Dieser Umstand sollte der Schweiz nicht zum Vorwurf gemacht werden, etwa sie wolle sich in die EU-interne Debatte einmischen. Im Gegenteil, dass EU/Efta-Werte als Referenzgrundlagen gelten, müsste die Akzeptanz einer derartigen Schutzklausel erhöhen. Die Formel ist auch dynamisch und solidarisch. Dynamisch, weil sie sich jeweils den neuen Gegebenheiten im EU-Binnenmarkt anpasst. Solidarisch, weil die Schweiz damit auch ihren Teil zum guten Funktionieren des Binnenmarkts beiträgt, nämlich mit der Akzeptanz einer grossen Migration, aber eben nicht einer übermässigen. 7 Prozent der EU/Efta-Migranten sind 2012 in die Schweiz gekommen, die aber nur 1,5 Prozent der EU/Efta-Bevölkerung hat.

Die hier entwickelte Idee ist zudem dem Brüsseler Denken nicht fremd. Zum einen kennt die EU selber zahlreiche Schutzklauseln, zum anderen ist es für sie nicht unüblich, politische Probleme mit technischen Formeln zu lösen. Beispiele für Schutzklauseln gibt es im bilateralen Landwirtschaftsabkommen, im Freizügigkeitsabkommen, im Landverkehrsabkommen oder im Schengener Assoziations-

abkommen. Beispiele für technische Lösungen sind etwa die Verordnung über das CO₂-Ziel für 2020 oder die Steuerabkommen der EU-Mitgliedstaaten Grossbritannien und Österreich mit der Schweiz.

Alles in allem glauben wir, dass unser Vorschlag fair sei und dass er von den europäischen Partnern, die viel weniger zum Migrationsbinnenmarkt beitragen, als fair wahrgenommen werden sollte. Die Verhandlungschancen müssten daher eigentlich intakt sein. Entscheidend wäre lediglich das Finden eines vernünftigen Gleichgewichts: Durch die erwähnten Stellschrauben muss der Schwellenwert so definiert werden, dass er weder zu tief – womit der Grundsatz der Freizügigkeit faktisch ausgehöhlt würde – noch zu hoch ist – und damit gar nie Wirkung entfalten könnte.

Wie so oft sind aber Verhandlungen mit grossen Partnern nicht ganz einfach. Wie man aus Theorie und Praxis der Verhandlungen weiss, kommt man am besten zu einem fairen Interessenausgleich, wenn man die anderen zeitgleich diskutierten Dossiers, hier etwa die Unternehmensbesteuerung oder der automatische Informationsaustausch, einem «angemessenen Parallelismus» unterstellt. Dieses Konzept, das sei hier nebenbei vermerkt, wurde von der EU bei der Aushandlung der Bilateralen I propagiert. Es handelte sich dabei um nichts anderes als einen Euphemismus für einen «Paketansatz». Wir möchten hier aber nicht einem fixen «Paketansatz» das Wort reden, sondern nur dafür eintreten, dass man (möglicherweise legitime) Anliegen des Verhandlungspartners erst dann erfüllt, wenn auch die eigenen legitimen Anliegen erfüllt werden.

Man mag einwenden, die beiden erwähnten Finanzdossiers seien nicht mehr in Brüssel, sondern in der Pariser OECD zu Ende zu verhandeln und daher nicht Teil eines möglichen Deals mit der EU. Bei diesem Einwand geht aber vergessen, dass auch in Paris die treibenden Kräfte die grossen EU-Mitgliedstaaten sind (die USA sind diesbezüglich eine wenig glaubwürdige Kraft, haben sie doch ihre Hausaufgaben noch nicht gemacht).

Zurückkommend zur Grundidee des Ansatzes: Die internen Massnahmen von Modul 1 sollten so ausgestaltet werden, dass die Schutzklausel idealerweise gar nie zur Anwendung kommen muss. In Extremfällen soll aber eine Interventionsmöglichkeit bestehen. Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil damit das Vertrauen der Bevölkerung ins gesamte Massnahmenbündel gestärkt werden kann. Alles in allem scheint uns die anstehende Problemlösung schwierig, aber machbar.

Michael Ambühl ist Professor für Verhandlungsführung an der ETH und ehemaliger Staatssekretär EDA und EFD; **Sibylle Zürcher** ist Postdoc an der ETH. Im Januar 2015 stellen die Autoren ihr Modell detailliert in der «Swiss Political Science Review» (www.spsr.ch) vor.