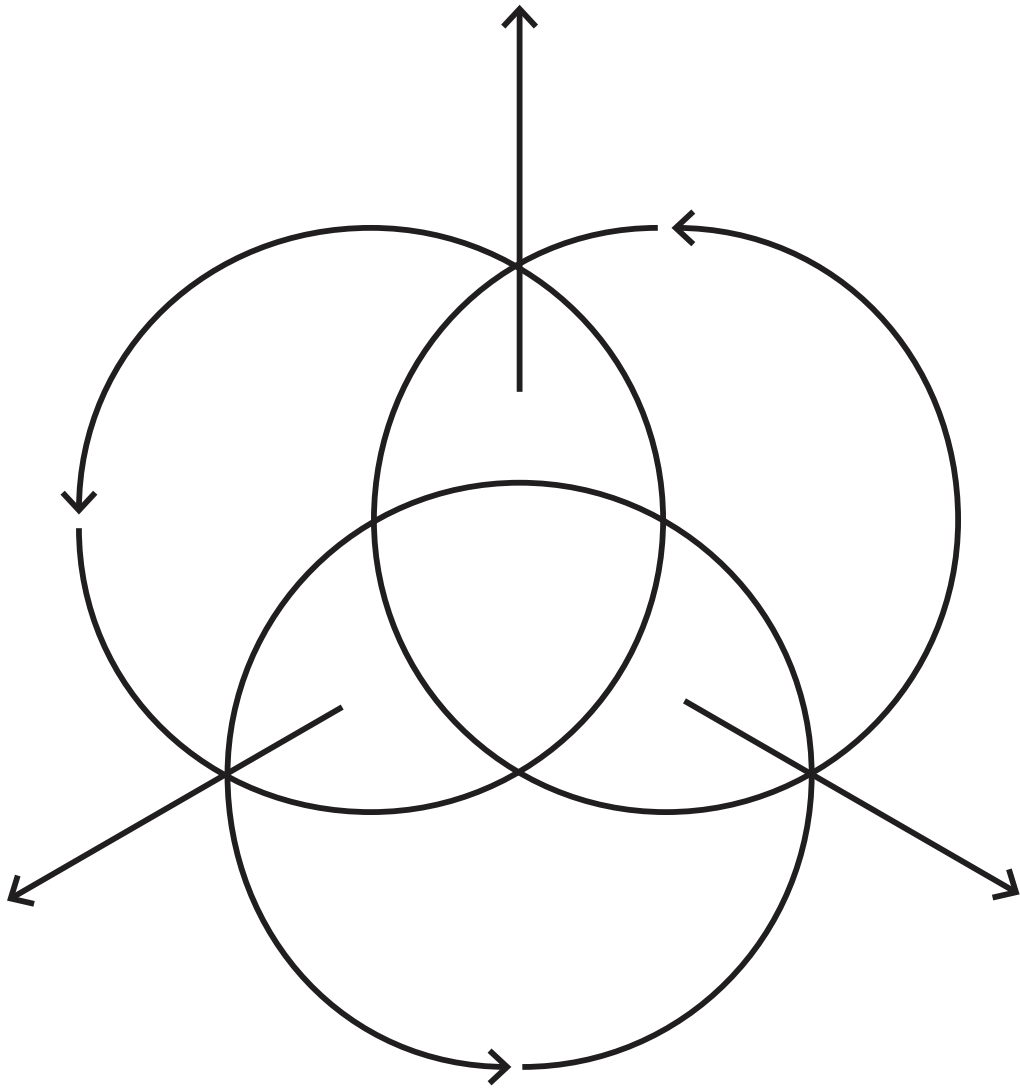


# VORSCHLAG 4



# Eine dynamische Schutzklausel entwickeln

MICHAEL AMBÜHL, SIBYLLE ZÜRCHER

Ein Kommentator der «Neuen Zürcher Zeitung»<sup>1</sup> hat die aktuelle Gefühlslage unserer Meinung nach gut skizziert: Vieles hat lange darauf hingedeutet, dass die Welt immer mehr zusammenwächst und nationale Grenzen verschwinden – das Ende des Kalten Kriegs, die EU, Uno, Globalisierung, Mobilität, das Internet oder das notwendigerweise gemeinsame Vorgehen gegen Klimaprobleme, Terrorismus oder Armut. Und doch scheint es, dass Nationalismus und Landesgrenzen wieder oder immer noch Konjunktur haben. Putin verfolgt einen dezidiert chauvinistischen Kurs, Indien und die Türkei zelebrieren Rückbesinnung auf nationale Werte. Die EU ist unter den Druck der Finanzkrise geraten und einer Zerreissprobe durch die Migration ausgesetzt. In mehreren ihrer Mitgliedstaaten sind denn auch aktuell nationalistische Parteien regierungs-(mit-)bestimmend. In verschiedenen westlichen Ländern schlägt sich Unzufriedenheit mit der Regierung in sogenannten Antiestablishment-Trends nieder wie im Fall von Donald Trump in den USA, der Isolationismus und Patriotismus propagiert.

Man darf wohl sagen, dass das Thema Migration das Potenzial hat, die in Jahrzehnten der europäischen Eini-gung gewachsenen institutionellen Bindungen zu schwächen. Diverse Ereignisse belegen dies Anfang 2016: Der ungarische Grenzzaun, die österreichischen Kontin-gente, die strikten schwedischen Grenzkontrollen, die britischen Schutzklauseln und auch die erlahmende deutsche Begeisterung für die Willkommenskultur<sup>2</sup> oder Frankreichs Aussage, 30000 und nicht mehr Flüchtlin-

## VORSCHLAG 3

ge aufnehmen zu können. Neutraler formuliert, könnte man sagen, Staaten verstehen sich wieder mehr als geschlossene Solidargemeinschaft – ein fein austariertes, gut funktionierendes System.

### POSITIVE UND NEGATIVE EFFEKTE DER MIGRATION

Die positiven Effekte der Migration sind unbestritten.<sup>3</sup> Aus ökonomischer Warte betrachtet ist Migration ein wichtiger Antriebsmotor für Fortschritt. Ein Mix aus gut ausgebildeten Migranten, die gesuchte Fähigkeiten oder Ausbildungen in ihre neue Heimat mitbringen, und weniger gut ausgebildeten Migranten, die Engpässe in den bei heimischen Arbeitskräften weniger gefragten Tätigkeiten ausfüllen, sorgt dafür, dass Volkswirtschaften dynamischer und flexibler werden. Arbeitsplätze werden geschaffen sowie Steuer- und Rentenbeitragszahler. In den Herkunftsländern kann die Migration die Arbeitsmärkte entlasten, und dank Rückkehrern oder Rücküberweisungen kommen Investitionen in das Land zurück, die den Brain-Drain-Effekt ausgleichen und die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe oftmals übersteigen. Kurz, das humane Kapital kann sich dorthin bewegen, wo es am produktivsten eingesetzt werden kann.

Neben den rein ökonomischen gibt es noch weitere positive Effekte der Migration. Migration bietet Menschen die Gelegenheit, ihre persönlichen Bestrebungen wie etwa berufliche Ziele verwirklichen zu können oder ihr Überleben zu sichern. Für ein Migrationsland hat eine Öffnung positive Effekte für die intellektuelle und kulturelle Weiterentwicklung – neue Ideen werden eingebracht oder entstehen im Austausch mit Neuem und Ungewohntem. Eine kleine Nation wie die Schweiz, die sich global einbringen möchte, braucht Offenheit und Kreativität.

Prominente historische Beispiele dafür, dass Migration viel Gutes gebracht hat, gibt es für die Schweiz eini-

ge. Hugenottische Flüchtlinge brachten in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts die Fabrikation von tragbaren Uhren nach Genf und lösten damit die Erfolgsgeschichte der Uhrmacherei in der Schweiz aus. Grosse Schweizer Konzerne wie Nestlé oder Brown Boveri wurden von Einwanderern gegründet. Gastarbeiter haben den Schweizer Wohlstand vermehrt. In der Nachkriegszeit und vor allem seit den 1960er-Jahren war der Import von billigen Arbeitskräften aus dem Ausland für die Bau- und Tourismusindustrie nötig. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung stieg denn auch zwischen 1960 und 1970 von 10 auf 17,5 Prozent<sup>4</sup> an. Grosse Projekte wie beispielsweise der Mattmark-Staudamm waren dank ausländischer Arbeitskräfte möglich. Die Öffnung der Schweiz gegenüber der EU – inklusive Osterweiterung – hat einen Beitrag dazu geleistet, dass die Schweiz die Finanzkrise relativ gut überstehen konnte.<sup>5</sup>

Doch Migration hat nicht nur positive Effekte, und eine Tendenz zur negativen Wahrnehmung ist feststellbar. Während die positiven Effekte nicht so direkt sichtbar sind, rücken die negativen Aspekte bei manchen Personengruppen direkt ins Blickfeld. Wir nehmen überfüllte Züge und Strassen wahr oder ärgern uns über die unzureichende Integration in die Gesellschaft, wenn beispielsweise das Niveau in einer Schulklasse tief ist, weil nur die Hälfte der Schülerinnen und Schüler die lokale Landessprache spricht. Fremde Kulturen können Ängste wecken, wenn einige ihrer Vertreter Menschenrechte missachten, Terror propagieren oder autoritäre, antidemokratische Regierungen unterstützen. Solche Bedenken der Bevölkerung allein als Rechtsextremismus abzutun, würde dem Thema wohl nicht gerecht. Auch sind diese Bedenken nicht landesspezifisch – man kann weltweit im Diskurs eine Abschwächung der Offenheit feststellen. Als die Visegrád-Länder in der aktuellen Flüchtlingskrise Bedenken gegen bedingungslose Offenheit aussprachen, wurden sie dafür von den an-

## VORSCHLAG 3

deren EU-Mitgliedern kritisiert. Letztere propagieren zwar Offenheit, lassen ihren Worten aber oft andere Taten folgen. Angesichts dieser Krise ist man es der intellektuellen Redlichkeit wohl schuldig darauf hinzuweisen, dass es nicht sehr kohärent ist, einerseits absolute Offenheit zu propagieren und andererseits von einem Tag auf den anderen unter dem Stichwort «organisatorische Massnahmen» Zäune zu errichten, Brücken zu schliessen und Obergrenzen einzuführen.

### DER EINWANDERUNGSARTIKEL 121A DER BUNDESVERFASSUNG

Vor dem Hintergrund der gemischten Wahrnehmung von Migration ist es am 9. Februar 2014 in der Schweiz zur – allerdings nur knappen – Annahme der Initiative gegen Masseneinwanderung gekommen. Die Initiative sieht vor, dass die Schweiz die Migration autonom steuert (Art. 121a BV), indem sie die Aufenthaltsbewilligungen von Ausländern mit Höchstzahlen und Kontingenten begrenzt. Diese Höchstzahlen und Kontingente sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten; neue internationale Verträge, die dem neuen Artikel widersprechen, dürfen nicht abgeschlossen werden beziehungsweise bereits existierende müssen neu ausgehandelt werden. Letzteres zielt besonders auf das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) ab, das 1999 zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen wurde. Für die EU zählt die Personenfreizügigkeit zu ihren fundamentalen Grundfreiheiten und ist unerlässlich für die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt.

Die Schweiz wurde durch die Annahme der Initiative vor ein Dilemma gestellt: Einerseits den neuen Verfassungsauftrag zu respektieren und die Migration zu beschränken, andererseits die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, die das Schweizer Volk zuvor mehrere Male in Abstimmungen bekräftigt

hatte, zu erhalten. Eine Umsetzung des Verfassungsartikels, der die Personenfreizügigkeit verletzt, könnte zu einer Kündigung der bilateralen Abkommen führen und wahrscheinlich auch zu einer Kündigung von Schengen/Dublin.

Vor dem Hintergrund des doppelten Dilemmas – positive versus negative Wahrnehmung sowie Umsetzung der Verfassung versus Erhalt der Bilateralen – betrachtet unser Beitrag das Thema Migration. Um auf gute Lösungs- oder Verbesserungsvorschläge zu kommen, die eine breite Akzeptanz finden und realisierbar sind, sollte wohl keine einseitige Sichtweise eingenommen werden. Der ehemalige Chefredaktor des «Economist» hat es unseres Erachtens treffend formuliert: «In der Welt von heute liegt das nationale Interesse in der Steuerung der Offenheit – und nicht in ihrer Abschaffung.»<sup>6</sup> Entsprechend sollte man in der Migrationsdebatte vom «ob» zu einem «wieviel» übergehen und wegkommen von einer rein binären Sicht – 0 oder 1, alles oder nichts, gut oder schlecht. Sodann wäre es sinnvoll, quantitative Argumente in die Debatte einzubeziehen, statt sie nur mit qualitativen Argumenten zu führen. Der Vorwurf, dass sich Menschen oder ihr Leid nicht quantifizieren lassen, ist in diesem Zusammenhang nicht zutreffend: Alles auf unserem Planeten hat Grenzen. Es können zum Beispiel unbestrittenermassen nicht zehn Millionen Menschen in einem einzigen Jahr neu in ein kleines Land ziehen. Entscheidend in der Debatte – der qualitativen und der quantitativen – ist die Einhaltung von Humanität, Fairness und Rechtsstaatlichkeit. Ein Beitrag dazu kann die konstruktive Umsetzung von Art. 121a sein, des Einwanderungsartikels unserer Bundesverfassung.

#### WEGE ZUR UMSETZUNG DES VERFASSUNGSARTIKELS

Auch bei der Frage, wie man den neuen Verfassungstext umsetzen könnte, scheint uns die oben beschriebene bi-

### VORSCHLAG 3

näre Sicht – entweder «man kann nichts machen» oder «es muss eine 100-prozentige Umsetzung geben» – nicht zielführend. Ersterer Ansatz wäre politisch nicht sensibel, weil man Ängste, Sorgen und wahre oder wahrgenommene Probleme nicht einfach ignorieren sollte, denn sie werden wohl nicht von selbst verschwinden. Der zweite Ansatz, die strenge Umsetzung, würde die Beziehungen zur EU sehr belasten, die Kündigung der Bilateralen riskieren und Rechtsunsicherheit schaffen. Die Schweiz wäre vor einige Schwierigkeiten gestellt, nicht nur weil das Land wirtschaftlich und kulturell stark in den EU-Raum integriert ist, sondern auch weil es geografisch mitten in diesem Raum liegt. Die Verflechtung ist eindrücklich: 1,3 Millionen EU-Bürger leben in der Schweiz, dazu kommen 300 000 Grenzgänger. Umgekehrt leben 440 000 Schweizerinnen und Schweizer in der EU, und rund 17 000 sind Grenzgänger. Täglich überqueren 700 000 Personen und 20 000 LKWs die Schweizer Grenze. Beim Warenhandel der EU macht die Schweiz 10 Prozent der Exporte und 6 Prozent der Importe aus, während 56 Prozent der Warenexporte der Schweiz in die EU gehen und 75 Prozent der Importe aus der EU kommen.<sup>7</sup>

Löst man sich von den Extremen – Nichtstun oder buchstabengetreue Umsetzung –, kann man sich Gedanken über eine Zwischenlösung machen, die den existierenden Spielraum nutzt. Ein solcher besteht bekanntlich: Unsere Verfassungsarchitektur erlaubt es, dass eine Umsetzung im Sinn und Geist nachträglich vom Stimmvolk durch ein Referendum beziehungsweise durch das Nichtergreifen eines solchen legitimiert wird. Per Definition existiert auch Spielraum bei Verhandlungen. Auch scheint die EU beispielsweise bereit, «über die praktischen Probleme der Personenfreizügigkeit zu sprechen», wie es Catherine Ashton Ende Juli 2014 in einem Brief formuliert hat oder wie es bei den Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich

(UK) und der EU im Vorfeld des drohenden Brexit geschehen ist.

Unseres Erachtens sollte man mit der EU keine Debatte über den Grundsatz der Freizügigkeit führen – für die EU ist diese nicht verhandelbar –, sondern über die Implementierung dieses Grundsatzes. Unser Vorschlag zur Umsetzung des Verfassungsartikels 121a BV untergräbt die Personenfreizügigkeit denn auch nicht in ihrer Substanz, sieht aber für Extremsituationen vor, mittels einer Schutzklausel gezielte, zeitlich beschränkte Massnahmen ergreifen zu können. Angemerkt sei hier auch, dass Schutzklauseln gängige Bestandteile von (internationalen) Verträgen sind und von ihrer Natur her die Akzeptanz aller Vertragspartner erfordern, um gültig zu sein.

#### DAS SCHUTZKLAUSEL-MODELL

Unser Vorschlag basiert auf drei Elementen. Das erste Element sind interne Begleitmassnahmen. Diese Massnahmen sollen so gestaltet werden, dass die Schutzklausel nach Möglichkeit gar nie zur Anwendung kommt. Sie sollen erstens die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften dämpfen und zweitens allfällige negative Auswirkungen der Einwanderung abfedern. Zur ersten Kategorie gehören steuerliche Massnahmen, die bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials – durch Frauen, ältere Personen, oder auch Flüchtlinge – oder Ausbildungsanstrengungen in Berufen mit Fachkräftemangel. Diese Massnahmen wurden bereits von verschiedenen Institutionen und Autoren diskutiert.<sup>8</sup> Zur zweiten Kategorie zählen die Verstärkung der flankierenden Massnahmen im Arbeitnehmerschutz oder Gesetzesanpassungen im Bereich Baurecht oder Raumplanung, um beispielsweise der fortschreitenden Zersiedlung entgegenzuwirken.

Das zweite Element unseres Vorschlags umfasst Vorkehrungen im Verhältnis zu Nicht-EU/EFTA-Staaten.



### VORSCHLAG 3

In Bezug auf die rund 160 Länder ausserhalb des EU/EFTA-Raumes könnte man Inländervorrang und Kontingente haben, also die heutige Praxis fortsetzen. Das dritte Element – die *Pièce de Résistance* – sind die Vorkehrungen gegenüber der EU/EFTA. Hierfür haben wir ein Modell entwickelt. Der Grundsatz der Personenfreizügigkeit soll, wie gesagt, erhalten bleiben. In Ausnahmesituationen, die durch genau definierte sozioökonomische Indikatoren festgelegt sind, soll es möglich sein, verschiedene Arten von Massnahmen zu ergreifen. Wenn keine aussergewöhnliche Situation vorliegt, soll die Personenfreizügigkeit gelten, wie man sie heute kennt.

Wir stellen 6 Anforderungen an unser Modell: 1) Es soll effizient sein, das heisst, es soll eine Antwort auf Art. 121a BV geben und einen Einfluss auf die Migration haben. 2) Es soll vollständig sein, das heisst sowohl die Frage der Migration als auch die der Grenzgänger behandeln (siehe Wortlaut 121a, Abs. 3 BV). 3) Es soll übertragbar sein, also nicht spezifisch auf die Schweiz zugeschnitten, sondern einem allgemein anwendbaren, objektiven Mechanismus folgen. 4) Es soll ordnungspolitisch möglichst wenig invasiv sein. 5) Das Konfliktpotenzial mit der EU soll minimiert werden. 6) Es soll möglichst einfach sein und die benötigten Statistiken sollen bereits existieren.

Eine Unterscheidung des Phänomens der ständigen Migration (in der Schweiz wohnhafte Personen) vom Phänomen der Grenzgänger (nicht in der Schweiz wohnhafte Personen, die aber in der Schweiz arbeiten) schien uns angebracht, da sie verschiedene Auswirkungen auf ein Land haben. Während sich bei Grenzgängern die Frage der Integration oder des Zugangs zu Sozialsystemen kaum stellt, befürchtet man dafür gerade in diesem Bereich Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt und Lohndumping aufgrund unterschiedlicher Lebenshaltungskosten. Wir folgen jedoch in beiden Modellteilen einem ähnlichen Mechanismus.

Um bestimmen zu können, wann eine aussergewöhnliche beziehungsweise schwierige Situation vorliegt, müssen die möglichen «Schwierigkeiten» identifiziert werden, das heisst es müssen objektive Indikatoren gefunden werden. Drei wichtige Bereiche sind wohl der Arbeitsmarkt, die Infrastruktur und die soziale Sicherheit. Indikatoren für den Bereich Arbeitsmarkt können beispielsweise die Arbeitslosigkeit oder der Lohndruck sein. In den Bereich Infrastruktur gehören die Auslastung des Verkehrs, die Qualität und die Integrationsmöglichkeiten von Schulen oder die Raumplanung, wobei hier einfache, aussagekräftige Indikatoren wohl schwieriger zu identifizieren sind als im Bereich Arbeitslosigkeit. Der Bereich der sozialen Sicherheit umfasst Sozialsysteme – inklusive der allfällige Missbrauch derselben – und andere Fragen des öffentlichen Interesses. In bereits publizierten Papieren haben wir einerseits einen Vorschlag präsentiert, der mit einer Formel die Migration auf nationaler Ebene mit dem Indikator der Nettomigration aus EU/EFTA in Ausnahmefällen beschränkt. Als einen möglichen zusätzlichen Parameter haben wir die Arbeitslosigkeit vorgeschlagen.<sup>9</sup> Andererseits haben wir für die Grenzgänger die Indikatoren «Arbeitslosigkeit» und «Löhne» – genauer gesagt, deren zeitliche Änderung – modelliert.<sup>10</sup>

Sind die Indikatoren für Schwierigkeiten identifiziert, müssen Schwellenwerte bestimmt werden, die festlegen, ab wann eine Situation aussergewöhnlich ist. In unserem Modell werden die Schwellen nicht absolut definiert, sondern über einen Vergleich mit anderen, vergleichbaren Einheiten. Absolute Definitionen der Schwellenwerte für die Indikatoren wären etwa 10-prozentige Arbeitslosigkeit, 105-prozentige Auslastung des öffentlichen Verkehrs oder 80000 Nettoeinwanderer pro Jahr. Eine relative Definition ist demgegenüber: Die Nettomigration in der Schweiz weicht stark vom Mittelwert der EU/EFTA-Staaten ab. Wir quantifizie-

## VORSCHLAG 3

ren die Abweichung mit der Standardabweichung, dem Mass für die Streuung von Datenpunkten um ihren Mittelwert. So sagen wir «weicht stark ab», wenn ein Wert mehr vom Mittelwert abweicht als eine Standardabweichung, und «weicht sehr stark ab», wenn der Wert mehr abweicht als zwei Standardabweichungen. Dadurch, dass eine Ausnahmesituation erst bei einem starken oder sehr starken Abweichen vom Mittelwert auftritt, kann die Schutzklausel nur selten ausgelöst werden.

Die relative Definition von Aussergewöhnlichkeit macht unser Modell dynamisch, weil es keine fixen Werte beinhaltet, sondern Entwicklungen im EU/EF-TA-Raum berücksichtigt – im Gegensatz zur alten, temporären Schutzklausel, Art. 10, Abs. 4 FZA, wo die relevante Grösse einzig die durchschnittliche Zuwanderung der letzten drei Jahre in die Schweiz war. Zudem ist es solidarisch, weil die Schweiz – wie alle anderen Mitglieder auch – ihren Beitrag zum guten Funktionieren des Binnenmarktes leistet.

**MÖGLICHE MASSNAHMEN BEI SCHWIERIGKEITEN**  
Das Modell unterscheidet zwischen internen und externen Massnahmen. Nur letztere sind relevant für das Freizügigkeitsabkommen. Das Modell sieht vor, Massnahmen immer auf der tiefst möglichen Ebene zu ergreifen – also dort, wo sie am wenigsten invasiv sind –, bevor man auf eine höhere Ebene aufsteigen kann. Das Modell folgt somit einer Bottom-Up-Logik. Bei der Grenzgängerfrage beispielsweise ist es in drei Ebenen unterteilt: in die sektorielle Ebene mit 48 Branchen in jeder Region, die regionale Ebene mit 7 Schweizer Grossregionen (alternativ 26 Kantone) und die nationale Ebene mit 32 EU/EF-TA-Staaten. Eine Intervention auf der sektoriellen Ebene ist einfacher zu bewerkstelligen als eine Intervention auf der regionalen oder auf der nationalen Ebene. Die Massnahmen sollen immer auf die entsprechen-

de Ebene und auf die Auslöseindikatoren zugeschnitten und zielführend sein.

Auch ist zu betonen, dass es sich im Modell immer um «Kann-Vorschriften» handelt. Übersteigen die relevanten Indikatoren ihre Schwellenwerte in einem Gebiet, so können dort Massnahmen ergriffen werden – sie müssen es aber nicht. Das Modell hat nicht den Anspruch, ein präzises ökonomisches Modell zu sein, das erlauben würde, anhand von Daten der vergangenen Jahre Voraussagen zu machen, welche Massnahmen die Schweiz idealerweise ergreifen müsste, um die Wirtschaft optimal zu steuern oder den Sozialstaat zu entlasten. Das Modell erlaubt lediglich, aussergewöhnliche Situationen zu identifizieren und Massnahmen zu ergreifen, wenn diese sinnvoll und zielführend erscheinen.

#### VERHANDLUNGSSCHANCEN DES MODELLS

Das skizzierte Modell ist ein Denkansatz, den wir zur Diskussion gestellt haben. Die genaue Struktur, also die Aufteilung in Ebenen, die Wahl der Indikatoren, die Schwellenwerte, die auslösbaren Massnahmen oder die konkrete vertragliche Implementierung sind Punkte, über die verhandelt werden kann. Um die Verhandlungschancen eines solchen Modells zu beurteilen, sind drei Anhaltspunkte wichtig: das bestehende Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU, die Verhandlungen zwischen UK und der EU sowie die Flüchtlingsthematik in Europa.

Art.14, Abs.2 des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sieht bekanntlich vor, dass «bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» der «gemischte Ausschuss» zusammentreten kann, um Massnahmen zu beschliessen. Bis heute existieren nach unserer Kenntnis keine objektiven Kriterien, wann ein Problem als schwerwiegend erachtet werden darf. Mit einem Ansatz, der auf einer Objektivierung von Schwierigkeiten basiert und nur Massnahmen zu ergreifen erlaubt, die in

### VORSCHLAG 3

ihrer Dauer und ihrem Anwendungsfeld beschränkt und zielgerichtet sind, könnten die Modalitäten der Anwendung des FZA präzisiert werden. In unserem Modell beispielsweise schlagen wir bei der Grenzgängerfrage einen Inländervorrang auf Branchen- oder Regionsebene vor. Diese Diskriminierung ist nicht automatisch FZA-kompatibel, sie erfolgt aber auch nicht auf Grund der Staatsbürgerschaft, sondern aufgrund des Wohnortes: Inländer sind die in der Schweiz wohnhaften Schweizer und Ausländer. Die Schwierigkeiten werden zudem nachgewiesen mit einer übermässigen Verschlechterung der Erwerbstätigkeit und der Lohnentwicklung (mit gleichzeitig ansteigender Grenzgängerzahl).

Aufschluss über die Chancen für die Verhandlungen der Schweiz mit der EU kann auch ein Blick auf UK geben. Ende 2015 teilte Cameron dem Europäischen Rat die veränderten Bedingungen für die britische Mitgliedschaft mit. Nach dreimonatigen Verhandlungen wurden veränderte Vertragsbedingungen publiziert, die Gültigkeit erlangen, falls UK im Referendum für eine EU-Mitgliedschaft stimmen sollte. Einerseits sind diese Verhandlungen für die Schweiz relevant, da die EU einem Drittstaat gegenüber wohl nicht entgegenkommender sein will als gegenüber Mitgliedstaaten – jedenfalls nicht zeitgleich. Andererseits scheint es uns interessant zu betrachten, in welcher Art die EU einen Nachweis von Schwierigkeiten fordert, um die Einführung von Beschränkungen – für UK beim Bezug von Sozialleistungen für Neueinwandernde – zu tolerieren. Auch wenn die finale Implementierung und Wirkung des Vertrages noch offen ist, so anerkennt er, dass die Einwanderung ein Land überfordern kann, und er erlaubt, vorübergehend spezifische Massnahmen zu ergreifen. So steht darin zur Personenfreizügigkeit: «this right may be subject to limitations on grounds of public policy, public security or public health»,<sup>11</sup> und es wird festgehalten, dass in UK heute eine aussergewöhnli-

che Situation herrsche, ohne diese allerdings genauer festzulegen. Diese offene Formulierung scheint uns interessant. Die EU öffnet keine Pandorabox für konkrete Ansprüche anderer Länder, und UK bekommt die Möglichkeit zugestanden, etwas zu unternehmen. Diese Möglichkeit muss implizit auch für Drittstaaten gelten, und das Konzept eines «safeguard mechanism» im Vertrag bietet einen Anknüpfungspunkt für die Schweiz.

Neben der Personenfreizügigkeit ist auch die Flüchtlingsfrage aktuell ein wichtiges Thema in der EU. Die Schweiz ist von dieser Entwicklung aus drei Gründen direkt betroffen: Erstens stellt sich die Frage, wie sich die Schweiz humanitär engagieren kann, zweitens ist die Schweiz – juristisch – Teil des Schengen/Dublin-Systems, und drittens ist es auch akademisch interessant, wie die EU-Staaten ihrerseits mit Migrationsfragen umgehen. Die EU hat im Herbst 2015 mit einem Verteilschlüssel<sup>12</sup> einen ersten Versuch unternommen, die Frage quantitativ anzugehen; der Rat hat diesen jedoch abgelehnt. Man hat versucht, eine als fair empfundene Verteilung zu finden und hat die Kontingente nicht einfach proportional zur Einwohnerzahl bestimmt, sondern zusätzliche Parameter miteinbezogen wie die Arbeitslosigkeit oder das Bruttoinlandprodukt. So gesehen folgt der Vorschlag einer ähnlichen Logik wie der unsrige, der Anwendungsbereich ist jedoch ein anderer: Unser Modell beschränkt Flüchtlinge und Asylsuchende nicht. Es sei hier noch erwähnt, dass das vorgeschlagene Verteilmodell der EU leider mathematisch fehlerhaft war. Man hat die Absicht verfolgt, das Aufnahmekontingent für ein Land zu senken, wenn mehr Arbeitslosigkeit herrscht. Die Formel wurde aber so konstruiert, dass in gewissen – und zwar nicht weit hergeholt – Fällen das Gegenteil passiert.<sup>13</sup> Im Mai 2016 hat die Kommission einen neuen Vorschlag vorgelegt, der sich nur noch auf Bevölkerungsgrösse und Bruttoinlandprodukt bezieht.

## VORSCHLAG 3

Die drei erwähnten Punkte – Art. 14, Abs. 2 FZA, die Formulierung der veränderten Vertragsbedingungen der Mitgliedschaft UK und die vorgeschlagenen Verteilschlüssel bei Flüchtlingen – scheinen uns zum Ausdruck zu bringen, dass in Ausnahmesituationen gewisse Einschränkungen der Personenfreizügigkeit als nötig erachtet werden.

### UMSETZUNG MIT KREATIVITÄT, FLEXIBILITÄT UND AUGENMASS

Die angesprochenen Fragen zur Migration – sei es bei der Personenfreizügigkeit innerhalb des EU-Raums oder bei Flüchtlingen – haben grosse politische und humanitäre Bedeutung. Zur Zeit der Drucklegung dieses Textes ist noch vieles offen: Der Ausgang der Verhandlungen UK-EU, mögliche Abstimmungen in der Schweiz, etwa eine Verfassungsanpassung oder ein Referendum gegen einen allfälligen Umsetzungsvorschlag, und schliesslich die Entwicklung der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU. Daher sind verlässliche Aussagen zu Details einer möglichen Schutzklausel und ihren Verhandlungsaussichten schwierig. Was sich unserer Meinung nach aber sagen lässt: Ein rein binäres Denken – Migration ist gut oder schlecht – scheint ungebracht. Es stellt sich vielmehr die Frage nach dem Wieviel, und zwar nicht nur im Fall der Schweiz. Eine Steuerung der Offenheit gehört zu den Herausforderungen unserer Zeit.

In der Schweiz muss eine entsprechende Lösung auf Basis der Verfassung gefunden werden. Wir glauben, dass man durch eine Umsetzung des Art. 121a BV mit Kreativität, Flexibilität und Augenmass am ehesten sicherstellen kann, dass sowohl der Verfassungsauftrag realisiert werden kann, als auch die bilateralen Abkommen erhalten bleiben.

Eine Steuerung der Migration sollte auf transparenten, objektiven sowie nachvollziehbaren Kriterien

beruhen und die Ziele von Humanität, Fairness und Rechtsstaatlichkeit erfüllen. Eine Objektivierung in einem politisch sensiblen Gebiet kann helfen, eine diskretionäre, rein politische Vorgehensweise zu verhindern.

*Michael Ambühl ist ehemaliger Staatssekretär im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und im Eidgenössischen Finanzdepartement. Seit September 2013 ist er ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich. Sibylle Zürcher ist promovierte Physikerin und Postdoc am gleichen Lehrstuhl.*

- |  |   |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">1</p> <p>Signer, David: Vom Sinn und Unsinn der Grenzen. In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 4.2.2016.</p>  | <p style="text-align: center;">8</p> <p>Schellenbauer, Patrick, in: Avenir-Standpunkte 6; Leimgruber, Walter, in: NZZ, 17.11.2014; Eichenberger, Reiner, in: Schweizer Monat, September 2014.</p>   |
| <p style="text-align: center;">2</p> <p>Gujer, Eric: Die Schutzklausel ist noch nicht tot. In: NZZ, 23.2.2016.</p>   | <p style="text-align: center;">9</p> <p>Ambühl, Michael; Zürcher, Sibylle: Immigration and Swiss-EU Free Movement of Persons. Question of a Safeguard Clause. In: Swiss Political Science Review (2015).</p>                                      |
| <p style="text-align: center;">3</p> <p>Z.B. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, Juni 2013.</p> | <p style="text-align: center;">10</p> <p>Ambühl, Michael; Antonini, Céline; Zürcher, Sibylle: Une clause de sauvegarde «bottom up» – Proposition pour la mise en oeuvre de l'article 121a Cst. Étude mandatée par le Canton du Tessin (2016).</p> |
| <p style="text-align: center;">4</p> <p>Bundesamt für Statistik (BFS): Statistisches Lexikon der Schweiz (be-d-01.03.01-petra-01).</p>   | <p style="text-align: center;">11</p> <p>Conclusions of the European Council, 18./19.2.2016 (EUCO 1/16).</p>  |
| <p style="text-align: center;">5</p> <p>SECO: Spezialthema – Immigration und Wirtschaftswachstum, Konjunkturtendenzen Frühjahr 2015. Bern 2015.</p>  | <p style="text-align: center;">12</p> <p>Z.B. European Commission: Annex to the Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Crisis Relocation Mechanism, 9.9.2015.</p>  |
| <p style="text-align: center;">6</p> <p>Emmott, Bill: Den Patriotismus zurückgewinnen. In: Der Bund/Tagesanzeiger, 1.2.2016.</p>   | <p style="text-align: center;">13</p> <p>Grech, Philip: Undesired Properties of the European Commission's Refugee Distribution Key. In Review bei: European Union Politics.</p>   |
| <p style="text-align: center;">7</p> <p>Daten: Eidg. Zollverwaltung EZV, BFS und Schweizerische Nationalbank SNB, 2013 bzw. 2015..</p>   |   |