

Notiz an Herrn Botschafter Krafft

Welches integrationspolitische Potential bergen die Niederlassungsverträge?

Verschiedentlich wurde im Anschluss an die Ablehnung des EWR-Abkommens (EWR-A) durch das Schweizer Volk die Idee eines Ausbaus der bestehenden Niederlassungsverträge (NV) vorgebracht. Tatsächlich sollen diese Verträge - die meisten stammen aus dem 19. Jahrhundert - den EWR weitgehend vorweggenommen haben, weshalb der Gang in die Archive einem Schritt hin zu Europa gleichkommen soll (vgl. etwa die Weltwoche vom 4. Feb. 1993). Im Sinne der bundesrätlichen Politik, der Schweiz alle Optionen offenzuhalten und eine Annäherung an Europa auf bilateralem Wege zu suchen, soll dieser Vorschlag im folgenden überprüft werden.

Ausgehend von den Erkenntnissen, dass die aktuelle Handhabung der Niederlassungsverträge heutigen Ansprüchen nicht mehr zu genügen vermag sowie, dass eine Neuregelung sowohl den Ausländern in der Schweiz wie den Schweizern im Ausland zugute kommen muss (Gegenseitigkeit), bieten sich drei unterschiedliche Vorgehensweisen an: 1. Die NV, welche durch die heutige Praxis weitgehend ausgehöhlt werden, erneut "à la lettre" anzuwenden, 2. die bestehenden NV durch Neuverhandlungen mit den ursprünglichen Vertragspartnern vertraglich anzupassen, und 3. den Bereich der Personenfreizügigkeit durch Verhandlungen mit der EG neu zu regeln.

Im folgenden werden, nach einem Überblick über den Inhalt der Niederlassungsverträge, zuerst die drei Varianten auf ihre Vor- und Nachteile hin überprüft und abschliessend die Befunde gewertet.

1. Die Niederlassungsverträge

1.1 Allgemeines. Im Zuge des zunehmenden wirtschaftlichen Austausches suchten die Staaten im letzten Jahrhundert, die Rechtsstellung ihrer Bürger im Ausland durch bilaterale NV zu verbessern¹. Wenngleich in der Formulierung teils sehr unterschiedlich, beinhalten alle NV ähnliche Regelungen: sie sichern den vertragsbegünstigten Ausländern das Recht, frei in das Vertragspartnerland einzureisen, sich dort niederzulassen und unter inländergleichem Rechts- und Eigentumsschutz einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen². Die Schweiz hat rund dreissig solcher Abkommen abgeschlossen, darunter solche mit vierzehn der achtzehn EWR-Vertragsstaaten³.

1.2 Gleichbehandlung als Ziel. Die NV beruhen alle auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Damit sichern sie nicht eine definierte Rechtsstellung, sondern verweisen auf eine

¹ Vgl. zum folgenden insbesondere das Gutachten der Völkerrechtsdirektion vom 27. Jan. 1977 über die "Tragweite der Niederlassungsverträge", in: VPB 41 (1977), S. 124-132, sowie *Walter A. Stoffel*, Die völkervertraglichen Gleichbehandlungsverpflichtungen der Schweiz gegenüber den Ausländern, Diss. Freiburg, Zürich 1979.

² Zum materiellen Geltungsbereich der NV vgl. ausführlich *Stoffel* (Fn. 1), S. 247-312.

³ In chronologischer Reihenfolge: GB und EIR (1855), I (1868), FL (1874), DK (1875), A (1875), NL (1875), E (1879), F (1882), B (1887), BRD (1909/10), GR (1927), SF (1935), IS (1963).



andere, bereits bestehende Rechtsstellung und machen diese auf die im Vertrag bezeichneten Fälle anwendbar.

Die NV bedienen sich zweier verschiedener Arten der Gleichstellung, sei es je alleine oder in Kumulation⁴: die Gleichstellung mit Inländern (Inländerbehandlung)⁵ und die Gleichstellung mit den bestbehandelten Ausländern (Meistbegünstigung). Garantiert eine Inländerklausel dem Ausländer aus dem Staat X die Gleichbehandlung mit den Inländern, muss diese Garantie auch dem meistbegünstigten Ausländer aus dem Staat Y zugute kommen. Umgekehrt profitiert der den Inländern gleichgestellte Staatsangehörige von X aber nicht von den dem Angehörigen von Y zugesprochenen Begünstigungen. Zumindest theoretisch ist damit die alleinige Vereinbarung einer Inländerklausel die weniger vorteilhafte Lösung, was in der Praxis aber nur in den seltenen Fällen Auswirkungen zeitigt, da gewisse Ausländer besser als die Inländer gestellt sind. Generell kann daher von einer einheitlichen Schutzwirkung aller Gleichbehandlungsklauseln gesprochen werden⁶.

1.3 Vertragsabänderung durch nachfolgende Praxis. Aus den NV lässt sich nicht - wie das eine Lektüre der Vertragstexte nahelegen könnte - ein Recht auf Niederlassung ableiten: In konstanter Praxis und allseits gebilligter Abweichung vom Vertragstext (*consuetudo derogatoria*) führten die Vertragsparteien nach dem Ersten Weltkrieg fremdenpolizeiliche Beschränkungen der Niederlassung ein und gestehen seither eine Berufung auf die NV einzig noch den schon Niedergelassenen (in der Schweiz: den Inhabern einer Niederlassungsbewilligung) zu. Nur diese können sich auf die Bestimmungen der NV, die freie Niederlassung, die rechtsgleiche Behandlung mit Schweizern sowie (teilweise) die Handels- und Gewerbefreiheit berufen. Mit diesem Vorgehen wurde die ursprüngliche Tragweite der NV empfindlich eingeschränkt und der Inhalt der NV geändert⁷.

2. Welche Vorteile birgt eine Anwendung "à la lettre" der NV?

2.1 Unterschiede zwischen NV und EWR in der Rechtsstellung der Begünstigten. Im wichtigsten Überschneidungsbereich zwischen den NV und dem EWR-A - der Freiheit des Personen- (und beschränkt: des Dienstleistungs-)verkehrs - besteht ein ganz grundsätzlicher Unterschied: während sich aus dem EWR ein Anrecht auf Niederlassung im Gebiet eines anderen Vertragsstaates ableiten lässt (Art. 28 Ziff. 3 EWR-A), ist die Anwendbarkeit der NV aufgrund der späteren Praxis an die vorherige Erlangung des Status eines Niedergelassenen geknüpft. Deren Bedingungen sind weiterhin durch die innerstaatliche Gesetzgebung geregelt (vgl. Punkt 1.3).

Einige der ursprünglichen Texte, wie zB. Art. 1 des NV zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche⁸, gewährten ein Anrecht auf freien Zutritt:

"Die Angehörigen jedes vertragschliessenden Teiles sollen berechtigt sein, sich in dem Gebiete des anderen Teiles ständig niederzulassen oder dauernd oder zeitweilig aufzuhalten, wenn und solange sie die dortigen Gesetze und Polizeiverordnungen befolgen."

⁴ Nur Inländerklausel: BRD, DK, F, FL; nur Meistbegünstigung: GR; Meistbegünstigung und Inländerklausel: B, NL und E; Meistbegünstigung und Inländerklausel für je getrennte Bereiche: SF, GB + EIR, I und A; Angaben aus *Stoffel* (Fn. 1), S. 144-145.

⁵ Die in den Verträgen vor 1874 geläufige Gleichstellung mit kantonsfremden Schweizerbürgern ist seit der Totalrevision nicht mehr üblich.

⁶ So auch *Stoffel* (Fn. 1), S. 146.

⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang den Art. 39 der Wiener Vertragsrechtskodifikation (SR 0.111) und *Jörg Paul Müller*, Vertrauensschutz im Völkerrecht, Köln/Berlin 1971, S. 181-186.

⁸ SR 0.142.111.361; BS 11 615.

Grundsätzlich wäre es möglich, diesen Bestimmungen dadurch wieder Nachachtung zu verschaffen, dass die derogierende Praxis geändert und Ausländern wieder der ursprüngliche Status eingeräumt wird. In Verbindung mit einer vertragskonformen Anwendung der Gleichbehandlungsklauseln könnte damit den NV eine neue Aktualität zukommen⁹.

Erste Folgerung: Ohne langwierige Neuverhandlungen und Ratifikationsverfahren könnte, zumindest theoretisch, durch eine Änderung der bestehenden, restriktiven Praxis den NV eine neue Aktualität verliehen werden.

2.2 *Möglichkeit des "Trittbrettfahrens" im EWR?* Böte die Gleichbehandlung mit den bestbehandelten Ausländern (Meistbegünstigung) auf der Grundlage der NV den Schweizern im EWR-Raum die Möglichkeit, ohne EWR-Mitgliedschaft der Schweiz in den Genuss der gemeinschaftsrechtlichen Personenfreizügigkeit zu kommen? Ein solches "Trittbrettfahren" ist rechtlich ausgeschlossen, weil nach Völkergewohnheitsrecht Zollunionen und Freihandelsverträge von der wirtschaftsrechtlichen Meistbegünstigung ausgenommen sind¹⁰. Vor allem der Umstand aber, dass die EWR-Staaten ihr Recht auf der Grundlage des *Acquis communautaire* harmonisiert haben und die diesbezüglichen Zuständigkeiten der EWR-Organen anerkennen, schliesst die Anrufung dieser Rechte über den Umweg einer bloss niederlassungsrechtlichen Meistbegünstigungsklausel aus¹¹. Ausschliessliche Referenzgrösse (vgl. Punkt 1.2) der Meistbegünstigung sind im Gebiet des EWR die meistbegünstigten Angehörigen von Drittstaaten.

Zweite Folgerung: Durch die Meistbegünstigung in den NV kann sich die Schweiz nicht in die Personenfreizügigkeit des EWR "einklinken".

2.3 *Schwierigkeit der Änderung.* Die Änderung der gewohnheitsrechtlichen Praxis ist allerdings nicht einfach, weil sie nicht bloss einseitig geschehen kann. Zur Änderung von Gewohnheitsrecht bedarf es immer der Zustimmung der anderen Rechtsbetroffenen¹². Besteht ein gegenseitiges Einverständnis der Vertragsparteien, die abweichende Praxis aufzugeben und die NV wieder buchstabengetreu anzuwenden, könnte eine formfreie Abmachung der gewohnheitsrechtlichen Übung ein Ende setzen. Zumindest die EG-Staaten werden jedoch einer solchen Abmachung kaum zustimmen, weil sie nach Art. 234 Abs. 3 EG-Vertrag gehalten sind, mit dem EG-Recht unvereinbare Abmachungen mit Drittstaaten zu beheben. Die Aufhebung der ausländerpolizeilichen Einschränkungen gewähren sie folglich nur jenen Staaten, die sich der Gesamtheit der gemeinschaftlichen Regelungen unterwerfen. Dieselben Schwierigkeiten ergeben sich beim Versuch, die Praxis durch eine einseitige Änderung der Rechtslage modifizieren zu wollen. Tatsächlich besteht kein Rechtsanspruch auf eine spätere Einräumung des Gegenrechts, soweit die Änderung von den Vertragspartnern nicht mitgetragen wird¹³.

Dritte Folgerung: Jede Änderung der von den NV abweichenden Praxis ist vom Einverständnis der Vertragspartner abhängig. Liegt dieses nicht vor, kann selbst im Falle einer einseitigen Änderung nicht auf ein späteres Einräumen des Gegenrechts bestanden werden.

⁹ In diesem Sinne auch die Schlussfolgerungen *Stoffels* (Fn. 1), S.313.

¹⁰ Vgl. *Alfred Verdross/Bruno Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 485.

¹¹ Vgl., *mutatis mutandis*, *Stoffel* (Fn. 1), S. 79-80 (im Verhältnis zu den EG-Staaten).

¹² *Verdross/Simma* (Fn. 10), S. 353-359.

¹³ *Verdross/Simma* (Fn. 10), S. 362-364.

3. Können die NV durch Vertragsanpassungen den EWR bereichsweise ersetzen?

Stimmen die Grundanliegen der NV und des EWR-A, die Überwindung von Grenzbarrieren, in ihrer allgemeinen Stossrichtung überein, so unterscheiden sich diese beiden völkerrechtlichen Instrumente in mehreren Punkten doch grundsätzlich voneinander:

3.1 Inhaltliche Unterschiede zwischen NV und EWR. Materiell beschränken sich die NV auf die Regelung gewisser Aspekte des freien Personen- und Dienstleistungsverkehrs, während das EWR-A mit der Sicherstellung der vier Freiheiten¹⁴ sowie den horizontalen und flankierenden Politiken¹⁵ den Anschluss der EFTA-Staaten an den Gemeinsamen Markt bezweckt.

Erste Folgerung: Angepasste NV würden nur einen sehr beschränkten Teil des Regelungsbereichs des EWR-A berühren.

3.2 Anzahl der Vertragspartner. Die NV sind bilaterale Verträge, das EWR-A ist ein multilateraler Vertrag. Es bestehen nur mit vierzehn der achtzehn EWR-Vertragsstaaten NV. Mit den restlichen EWR-Staaten müssten demnach gänzlich neue Verträge ausgehandelt werden, was Schwierigkeiten unter dem Gesichtspunkt der personellen Ressourcen aufwerfen könnte. Für alle revidierten und neuen Verträge müsste zudem je ein aufwendiges Ratifikationsverfahren durchgeführt werden.

Zweite Folgerung: Vertragsverhandlungen auf der Grundlage bestehender NV müssten mit 18 Staaten parallel geführt werden, was neben einem langwierigen Verfahren auch zu einer unerwünschten Heterogenität der Regelungen führen könnte.

3.3 Fragliche Vertragsmacht der EG-Staaten. In Verhandlungen mit den EG-Staaten über neue NV (mit P und L) oder über Anpassungen bestehender NV (mit allen anderen) wird sich die Frage stellen, ob sie ihre Vertragsmacht in den fraglichen Zuständigkeitsbereichen nicht zwischenzeitlich an die EG abgetreten haben. Aufgrund der AETR-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁶ verfügt die EG dort über eine Aussenkompetenz, wo sie schon gemeinschaftsintern legiferiert hat. Im Bereich der Personenfreiheit und mit ihr verwandter Aspekte ist dies der Fall. Selbst wenn nicht zweifelsfrei feststeht, ob die entsprechende Vertragskompetenz eine ausschliessliche ist¹⁷, ist davon auszugehen, dass sich die EG an einem Vertrag mit ihren Mitgliedstaaten zumindest beteiligen würde ("Gemischtes Abkommen").

Dritte Folgerung: Vertragsverhandlungen mit den EG-Mitgliedstaaten könnten nicht ohne Beteiligung der EG geführt werden. Auf jeden Fall ist daher mit der EG zu verhandeln ("Gemischtes Abkommen").

¹⁴ Die vier Freiheiten umfassen: den freien Warenverkehr (Art. 8-27 EWR-A), den freien Personenverkehr (Art. 28-30; Niederlassungsfreiheit: Art. 31-35 EWR-A), den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 36-39 EWR-A) sowie den freien Kapitalverkehr (Art. 40-45, 124 und 125 EWR-A). Dazu kommt die Regelung des Wettbewerbsrechts und anderer gemeinsamer Regeln (Art. 53-65 EWR-A: staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge etc.).

¹⁵ Art. 66-88 EWR-A: Sozialpolitik, Umweltschutz, Statistik, Gesellschaftsrecht, Forschung und Entwicklung, Bildung und Jugend etc.

¹⁶ Rs. 22/70, Slg. 1971, 263.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich *John Temple Lang*, The ERTA judgment and the Court's case-law on competence and conflict, in: Yearbook of European Law 6 (1986), S. 183-218.

4. *Hätte eine Regelung mit der EG spezifische Vorteile?*

Müssten Regelungen im Bereich der Personenfreiheit heute mit der EG ausgehandelt werden, stellt sich die Frage, ob dieses Vorgehen Vorteile zeitigt, welche durch eine bloss vertragliche Anpassung bestehender NV nicht zu erreichen wären.

4.1 *Homogenität der Regelung.* Ein Vertrag mit der EG erfasste das Verhältnis der Schweiz mit zwölf Staaten, darunter ihre drei wichtigsten Nachbarländer¹⁸. Müssten auch mit den EFTA-Staaten weiterhin bilaterale Lösungen angestrebt werden, wäre damit zumindest ein Grossteil der in der Schweiz lebenden Ausländer und, umgekehrt, die Schweizer in einem Grossteil Europas derselben Regelung unterstellt.

Erste Folgerung: Ein Vertrag mit der EG erlaubte eine grössere Homogenität der Regelung als eine Vielzahl bilateraler Verträge.

4.2 *Rechtstechnische Unterschiede zwischen NV und EWR.* Das EWR-A bedient sich wie in den übrigen Bereichen auch in jenem der Personenfreizügigkeit des Instruments der Rechtsharmonisierung (Art. 28 Ziff. 5 und Anhang V EWR-A), d. h. der Übernahme bestimmter Rechtsakte in die nationalen Rechtsordnungen, während die NV, den traditionellen völkerrechtlichen Regeln folgend, auf ein je binnenrechtliches Einräumen gegenseitiger Rechte und Pflichten ausgerichtet sind. In einem Zeitalter erhöhter Mobilität lässt sich die Freizügigkeit des Personenverkehrs sowohl aus technischen wie auch aus wettbewerbspolitischen Gründen kaum noch losgelöst von Fragen der Sozialen Sicherheit (Anhang VI EWR-A), der Sicherheit am Arbeitsplatz (Anhang XVIII EWR-A), der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Anhang VII EWR-A) und des Niederlassungsrechts (zumindest für die liberalen Berufe, Anhang VII EWR-A) betrachten¹⁹. Da diese Regelungsbereiche in allen potentiellen Vertragspartnerstaaten aufgrund des EG- oder des EWR-Vertrages auf der Grundlage des Acquis communautaire standardisiert sind, scheint eine Weiterentwicklung nach der traditionellen Lösung der NV (blosses Einräumen gegenseitiger Rechte und Pflichten) wenig erfolgversprechend.

Die mögliche Übernahme des Acquis pertinent führt allerdings zu heiklen Problemen im institutionellen Bereich: die Berücksichtigung der Acquis-relevanten Rechtsprechung (vgl. Art. 6 EWR-A), die Weiterentwicklung des Acquis (vgl. Art. 98 ff. EWR-A) und die Sicherung der Homogenität (vgl. insbesondere die Art. 105 ff. EWR-A)²⁰.

Zweite Folgerung: In einem Vertrag mit der EG könnten wichtige Aspekte der Personenfreiheit durch die Übernahme des entsprechenden Acquis umfassender geregelt werden. Allerdings bedingte dies (politisch heikle) institutionelle Lösungen ("EWR à la carte").

5. *Wertung*

Die Idee, die NV an die heutigen Bedürfnisse anzupassen, erweist sich als in jeder Beziehung unergiebig. Um einer durch die Ablehnung des EWR-Abkommens entstandenen,

¹⁸ Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um ein gemischtes Abkommen (mit Beteiligung der Mitgliedstaaten) oder um ein bilaterales Abkommen (ohne Mitgliedstaaten) handelt.

¹⁹ Vgl. zur Verflechtung der Aspekte ausführlich *Pierre Mercier/Olivier Jacot-Guillarmod*, *La libre circulation des personnes et des services*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991.

²⁰ In diesem Zusammenhang wird auf das Papier "Einige Gedanken zur institutionellen Problematik allfälliger neuer bilateraler Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften" der schweizerischen Mission in Brüssel vom 18. Feb. 1993 (Ref. s. C. 41.765.28) verwiesen, welches die diesbezüglichen Schwierigkeiten aufzeigt und entsprechende Lösungen vorschlägt.

möglichen Isolierung der Schweiz entgegen zu wirken, müssten auf breiter Front mit 18 Staaten Vertragsanpassungen, resp. neue Verträge, ausgehandelt werden. Es ist indessen davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten der EG heute nicht mehr ausschliesslich über die dafür erforderliche Vertragsmacht verfügen. Die EG wäre in jedem Fall Vertragspartei eines neuen Vertrages, sei es alleine oder im Verband mit ihren Mitgliedstaaten. Eine blosser Anpassung der bestehenden NV fällt damit zumindest in bezug auf die EG-Staaten ausser Betracht.

Eine Verhandlungslösung mit der EG als Vertragspartei hätte den Vorteil, dass die mit der Freiheit des Personenverkehrs untrennbar verbundenen Bestimmungen betreffend soziale Sicherheit etc. vertraglich geregelt werden könnten, was im Rahmen der bestehenden NV nicht im gleichen Umfang möglich wäre. Weiter könnten auch der Personenfreiheit verwandte Aspekte im Bereich der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit (im Sinne von Art. 31 ff. EWR-A) miteinbezogen werden. Die sich damit aufdrängende Übernahme des Acquis pertinent, verbunden mit den notwendigen Vorkehrungen im institutionellen Bereich, könnte das Vorhaben indessen dem Vorwurf eines "EWR à la carte" aussetzen.

Es stellt sich weiter die Frage, ob die EG und andere Staaten heute noch willens sind, aufwendige Vertragsverhandlungen im isolierten Bereich nur *einer* der vier Freiheiten zu führen ("Rosinenpicken"), zumal aufgrund der notwendigen Übernahme des Acquis pertinent eigenständige Lösungen im institutionellen Bereich unumgänglich wären. Eine solch isolierte Betrachtungsweise läge auch nicht im wohlverstandenen Interesse der Schweiz. Mit gewissen mediterranen EG-Mitgliedern beispielsweise lässt sich vorstellen, dass sich die Schweiz Konzessionen im Bereich des freien Personenverkehrs mit einem erleichterten Zugang zu deren Märkten abgelden liesse. Mit anderen Worten führt die enge Verflechtung der heutigen Regelung des Personenverkehrs mit anderen Bereichen der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit zum Ergebnis, dass eine isolierte Betrachtung auf internationaler Ebene kaum noch vorzunehmen ist.

Eine grössere Freizügigkeit im grenzüberschreitenden Personenverkehr bedingt in jedem Fall eine Liberalisierung der bestehenden schweizerischen Rechtslage. Ob sich die Schweiz autonom zu einer solchen entschliesst, oder ob sie dies infolge internationaler Abmachungen tut, ändert wenig an ihrer Notwendigkeit. Auch über Verhandlungen an der "Aussenfront" ist - wie der 6. Dezember gezeigt hat - der innerstaatliche Konsens über die Bereitschaft zur Lockerung bzw. Aufhebung polizeilicher Beschränkungen der Niederlassung von Ausländern nicht zu ersetzen.

Würden diese Bestimmungen aufgehoben, liesse sich auch im Rahmen der bestehenden NV ohne Zustimmung der Vertragspartner keine grössere Freizügigkeit für Schweizer im Ausland herstellen (Gegenseitigkeit). Alleine kann die Schweiz einzig ihre innerstaatliche Rechtslage ändern; und das kann sie unabhängig von den NV.

V. Zellweger

V. Zellweger

Direktion für Völkerrecht/EDA

s. C. 41.770.18 - ZEV

Bern, den 24. März 1993

Notiz

Geht an: EVD, Staatssekretär F. Blankart
 EVD, BIGA, Direktor J.-L. Nordmann
 EVD, BIGA, Abteilung Arbeitsmarkt, Vizedirektor D. Grossen
 EDA/EVD, Botschafter B. Spinner, Integrationsbüro
 EDA/EVD, Integrationsbüro, Sektion Politik und Recht
 EDA/EVD, Integrationsbüro, Sektion Information
 EJPD, Bundesamt für Justiz, Abteilung für internationale Angelegenheiten
 EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen
 EDA, Staatssekretär J. Kellenberger
 EDA, Politische Abteilung I
 EDA, Politisches Sekretariat
 EDA, Generalsekretariat
 EDA, Presse und Information
 EDA, Finanz- und Wirtschaftsdienst
 Mission Brüssel
 Delegation EFTA, Genf

09
 PFI 26. März 1993

Kopie an: KT, CAF, GT, VDF, HEC, HAA, PFD, ZEV

**Freizügigkeit im Personenverkehr: Integrationspolitisches Potential
 der bestehenden Niederlassungsverträge**

In der Folge des negativen Ausgangs der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 hat die Direktion für Völkerrecht/EDA eine Untersuchung über die Anpassungsmöglichkeiten der bestehenden Niederlassungsverträge an die heutigen Erfordernisse im Bereich des grenzüberschreitenden Personenverkehrs durchgeführt. Mit vierzehn der achtzehn EWR-Staaten ist die Schweiz durch solche Verträge verbunden. Wie von verschiedenen Seiten - unter anderem auch von der Presse (Weltwoche, Basler Zeitung) - ausgeführt, scheinen die Niederlassungsverträge ihrem Textgehalt nach beträchtliche Möglichkeiten im Bereich der Personenfreiheit zu bergen. Unsere eingehende Prüfung dieser Möglichkeiten ergibt nun allerdings, dass das Potential der Niederlassungsverträge durch die seit dem Ersten Weltkrieg praktizierte, restriktive Übung äusserst beschränkt ist. Tatsächlich bedürfte eine erneute integrale Anwendung dieser Verträge der Zustimmung unserer Vertragspartner, weshalb eine liberalere Praxis (und damit die neuerliche Anwendung der Niederlassungsverträge "à la lettre") nicht einseitig durch die Schweiz eingeführt werden kann.

Wir senden Ihnen anbei die genannte Untersuchung und hoffen, Ihnen mit diesen Angaben gedient zu haben.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



Kraft

Beilage erwähnt