

## Die Masseneinwanderungsinitiative – ein politisches Lehrstück

von Eugen David, St.Gallen

„Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig“. „Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt.“

„Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.“ „Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.“

Diese Sätze finden sich in der SVP-Masseneinwanderungsinitiative (SVP-MEI). Aufgrund der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 stehen sie heute in der Bundesverfassung.

### Eine grobe Fehleinschätzung

Den rechtsnationalen Initianten war von Anfang an klar, dass dieser Text nur umsetzbar ist, wenn die Schweiz aus dem europäischen Binnenmarkt austritt. Die Kündigung der bilateralen Verträge haben sie nicht in den Text aufgenommen, weil sie die Chancen der Initiative nicht beeinträchtigen und für



deren Folgen keine Verantwortung übernehmen wollten. Einziges Motiv der Initianten war - wie seit 25 Jahren -, mit EU- und ausländerfeindlichen Parolen ihre Machtposition im Land auszubauen.

Auch dem Bundesrat war klar, dass eine Umsetzung der Initiative nur mit einem Austritt der Schweiz aus dem europäischen Binnenmarkt möglich war. Er verzichtete jedoch darauf, diesen Punkt ins Zentrum seiner Botschaft zu stellen, weil er einer offenen

Auseinandersetzung mit den Rechtsnationalen aus dem Weg gehen wollte. Er zählte vielmehr darauf, das Volk werde die Initiative ablehnen.

Das Parlament hätte die Initiative für ungültig erklären können. Wegen der fehlenden Kündigungsklausel war die Einheit der Materie offenkundig nicht gewahrt: Eine „eigenständige Steuerung der Zuwanderung“ ist nur *mit* Austritt der Schweiz aus dem europäischen Binnenmarkt zu haben, aber *nicht ohne*. Mit der Initiative behaupteten die Rechtsnationalen das Gegenteil: die eigenständige Steuerung der Zuwanderung sei für die Schweiz *ohne* Kündigung der Bilateralen zu haben.

Das Parlament verzichtete auf eine Ungültigerklärung. Die allgemeine Erwartung war wiederum, das Volk werde die Initiative schon ablehnen. Die schweizerische Volksdemokratie sei bekannt für ihre rationalen Entscheide. Emotionale Entscheide seien bei uns sehr selten. Sie seien in einem so wichtigen Thema nicht zu erwarten. Eine grobe Fehleinschätzung.

Am 9. Februar 2014 stimmte das Volk der Initiative zu.

### Der Bundesrat reicht den Schwarzen Peter weiter

Der Ball lag zuerst im Feld des Bundesrates. In einer ersten Reaktion machte er deutlich, wie ernst er das Ergebnis der Volksabstimmung nimmt. Kurz nach der Abstimmung lehnte er es ab, dem neuen

EU-Mitglied Kroatien in der Schweiz die Rechte aus dem Personenfreizügigkeitsabkommen einzuräumen.

Dabei hatte er wohl nicht mit der harschen Reaktion der EU gerechnet. Diese verweigerte postwendend der Schweiz die weitere Teilnahme am EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation - bis zur Ratifizierung des Abkommens mit Kroatien.

Die Hoffnung des Bundesrates, die EU-Gremien würden ihm den Schwarzen Peter abnehmen, zerbrach sich definitiv im Sommer 2014. EU-Kommission, und später auch EU-Rat und EU-Parlament, teilten der Schweiz offiziell mit, dass die EU auf eine Abänderung der Verträge im Sinne der SVP-MEI nicht eintreten könne.

Daraufhin verfolgte der Bundesrat eine Doppelstrategie: einerseits liess er die Öffentlichkeit in regelmässigen Abständen wissen, die EU werde – trotz den offiziellen Absagen – schon noch auf die schweizerischen Begehren eintreten. Andererseits brachte er ein Gesetz in das Parlament, welches die bestehenden bilateralen Verträge klar verletzte und zu einem Austritt der Schweiz aus dem europäischen Binnenmarkt geführt hätte.

Damit war der Bundesrat den Schwarzen Peter los und konnte für sich Verfassungstreue und Unterwerfung unter den Volkswillen in Anspruch nehmen. Vermutlich ein taktisch kluger Schachzug, weil eine Nicht-Umsetzung der SVP-MEI durch die Regierung in der schweizerischen Medienkonstellation weit weniger öffentliche Akzeptanz erwarten kann, als eine Nicht-Umsetzung der SVP-MEI durch das Parlament.

#### *Keine Mehrheit für den Austritt der Schweiz aus dem europäischen Binnenmarkt*

Der Schwarze Peter lag neu im Feld des Parlaments. Man durfte gespannt sein, wer ihn aufgreifen würde. In einer ersten Runde lehnten alle Parteien unter Berufung auf Souveränität und Demokratie diese Zumutung ab. Ein ehemaliger Spitzenbeamte des Bundes präsentierte Pläne, wonach die Schweiz eine Zuwanderungskontingentierung einführen und dennoch am europäischen Binnenmarkt teilnehmen könne. Man müsse die Kontingentierung nur mundgerecht verpacken. Die Rechtsnationalen hatten schon vor der Volksabstimmung versprochen, man werde den EU-Verkehr durch die Schweiz blockieren und damit die EU zum Einknicken zwingen.

Das ganze Getöse war vordergründig für die Medien und das schweizerische Publikum bestimmt. Ausschlaggebend für die Meinungsbildung war der Ausschluss der Schweiz vom EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation. An diesem Beispiel konnten die Nachteile eines Ausscheidens der Schweiz aus dem europäischen Binnenmarkt erstmals konkret erlebt werden. Für eine deutliche Parlamentsmehrheit war klar, dass man diese Nachteile nicht hinnehmen wollte. Diese Mehrheit hält die Nachteile – zu Recht – für ausserordentlich schwerwiegend für die Zukunft des Landes.

Das Parlament setzte das entsprechende Signal mit der Genehmigung des Kroatien-Abkommens.

Die Rechtsnationalen verzichteten auf das Referendum. Die Lancierung einer EU- und ausländerfeindlichen Volksabstimmung macht für ihre Geldgeber keinen Sinn, wenn sie daraus keinen Ausbau ihrer Machtposition erwarten können.

#### *Die Alibiübung „Inländervorrang light“*

Die Übermittlung der unbequemen Entscheidung der Parlamentsmehrheit an die schweizerische Öffentlichkeit blieb als Problem im Raum stehen. Niemand wollte die Botschaft überbringen, dass ein Ausscheiden aus dem europäischen Binnenmarkt für die Schweiz inakzeptable Nachteile bringt und daher die SVP-MEI nicht umgesetzt wird.

Als Ausweg erfanden die parlamentarischen Kommissionen den „Inländervorrang light“. Gemeint ist damit eine zusätzliche, aber EU-Bürger nicht diskriminierende Arbeitsmarktregulierung. Das Wort

„Inländervorrang“ täuscht: einen Vorrang von Inländern, oder – wie es der SVP-MEI steht – von Schweizern, sieht die Regulierung nicht vor. Ein typisches Produkt des schweizerischen Polit-Pragmatismus.

Die Linke unterstützt traditionsgemäss jede zusätzliche Arbeitsmarktregulierung. Im Mitte-Rechts-Lager blieb die bürokratische Ausgestaltung strittig. Am Schluss einigt man sich auf einen neuen Formular- und Personenverkehr zwischen den regionalen Arbeitsvermittlungsstellen und den Unternehmen für die Vermittlung von bestimmten Arbeitslosengruppen.

Das angestrebte Ziel, den „Inländervorrang light“ der Öffentlichkeit als adäquate Umsetzung der SVP-MEI zu verkaufen, wird allerdings verfehlt. Das aber nehmen die Erfinder vom „Inländervorrang light“ in Kauf, im Wissen, dass die Geldgeber der Rechtsnationalen ein Referendum nicht finanzieren wollen, weil es ihnen nichts bringt. Findet kein Referendum statt, gilt nach schweizerischem Verfassungsrecht das Gesetz, auch wenn damit die SVP-MEI nicht umgesetzt wird. Das Volk akzeptiert und legitimiert die Nichtumsetzung stillschweigend.

Steht fest, dass kein Referendum zustande kommt, wird der Bundesrat das Kroatien-Abkommen ratifizieren. Die Schweiz wird wieder am EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation teilnehmen können. Am Status quo im Verhältnis Schweiz/EU ändert sich nichts. So weit, so gut.

#### *Und jetzt – wozu Rasa ?*

Der Verein „Raus aus der Sackgasse“ hat nach der Abstimmung über die SVP-MEI erfolgreich die RASA-Initiative lanciert. Die Initiative will den Text der SVP-MEI-Initiative wieder aus der Bundesverfassung entfernen.

Da die Sackgasse nicht mehr besteht, macht die Veranstaltung eines neuerlichen emotionalen Plebiszits wenig Sinn. Im Gegenteil: die Rechtsnationalen, werden die Gelegenheit nutzen, mit EU- und ausländerfeindlichen Parolen ihre Machtposition vor den eidgenössischen Wahlen 2019 auszubauen.

An der konkreten materiellen Rechtslage im Verhältnis Schweiz/EU ändert sich nichts, unabhängig davon, ob RASA angenommen oder abgelehnt wird.

#### *Der bundesrätliche Gegenvorschlag*

Der Bundesrat hat Ende Oktober 2016 mitgeteilt, er wolle einen Gegenvorschlag zu RASA ausarbeiten. Der Inhalt ist noch unbekannt. Wird – um die Rechtsnationalen und ihre Geldgeber nicht zu verärgern - nur die abgelaufene Dreijahresfrist in Artikel 197 Ziffer 11 BV gestrichen, erhielt der Bundesrat ein ewiges Mandat, mit der EU über Zuwanderungskontingente von EU-Bürgern zu verhandeln.

Das wäre eine neue „demokratiepolitische“ Alibiübung und wenig förderlich für eine Klärung des Verhältnisses Schweiz/EU.

Die EU hat der Schweiz schon vor Jahren mitgeteilt, dass keine weiteren Abkommen über eine Beteiligung der Schweiz am europäischen Binnenmarkt abgeschlossen werden können, wenn nicht – wie in allen andern Binnenmarktländern - institutionell gewährleistet ist, dass in der Schweiz das europäische Binnenmarktrecht tatsächlich angewendet wird.

Hier liegt das Schlüsselproblem für die Zukunft des Landes. Der Bundesrat sollte seine beschränkten Ressourcen hier einsetzen, statt sich ein ewiges Verhandlungsmandat über die Zuwanderung von EU-Bürgern geben zu lassen.