

Wahrscheinliches Szenario: Weitere Volksabstimmung

Eine sowohl innen- als auch aussenpolitisch akzeptierte Lösung zu finden, gleicht bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative einer Suche nach dem Ei des Kolumbus. Gross ist die Zahl der Umsetzungsvorschläge. Der Bundesrat legt sich in seinem Vernehmlassungsentwurf bezüglich der Kernforderung der Initiative – Einführung von Kontingenten zur Steuerung der Einwanderung in Bezug auf EU-Bürger – noch nicht fest. Eine weitere Volksabstimmung ist absehbar – mit ungewissem Ausgang.

Martina Greiter

«Bei der Personenfreizügigkeit ist die EU nicht kompromissbereit», stellte der Staatspräsident Frankreichs François Hollande bei seinem Staatsbesuch in der Schweiz fest: «Innerhalb der Personenfreizügigkeit ist Frankreich aber dazu bereit, mit der Schweiz zu diskutieren, zu verhandeln und gemeinsam eine Lösung zu suchen.» Auf dem Weg zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative hat der Bundesrat am 11. Februar einen ersten Entwurf bis zum 28. Mai 2015 in die Vernehmlassung geschickt.

Kernforderung der Initiative: Bundesrat legt sich noch nicht fest

In seinem Entwurf legt sich der Bundesrat bezüglich der Kernforderung der Initiative in Bezug auf EU-Bürger noch nicht fest: «In der Substanz schlägt der Bundesrat einzig für Drittstaatenangehörige starre Kontingente vor, die jedoch heute schon meist zur Anwendung kommen», betont Astrid Epiney, Europarechtsprofessorin und Rektorin der Universität Freiburg, «bezüglich der Steuerung der Einwanderung von Unions-Bürgern will er noch prüfen, was möglich ist.» Der Bundesrat strebe an, dass man diese Frage nach Möglichkeit so angehen solle, dass sowohl die Bilateralen Verträge aufrechterhalten würden, als auch der Verfassungsartikel umgesetzt werden könne. «Dies bedeutet, dass der Bundesrat bezüglich der zentralen Frage der Steuerung der Einwanderung von EU-Bürgern noch keine Entscheidung getroffen hat.» Fritz Sager, Professor für Politikwissenschaft am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, stellt seinerseits fest: «Der Bundesrat muss einerseits eine konsolidierte Lösung präsentieren, andererseits sitzen Parteipolitiker im Gremium, die auch ihre Parteien glücklich machen müssen.» Dies könne dazu führen, dass schwierige Entscheide in die Umsetzungsphase delegiert würden, was «strategisch nicht unglücklich» sei.

Mit Annahme der Initiative Druckmittel gegenüber EU abgegeben

«Bei der Masseneinwanderungsinitiative steht die Migrationsdiskussion im Vordergrund, aber de facto handelt es sich auch um eine aussenpolitische Debatte, wo sich eine andere Konfliktlinie zeigt», analysiert Sager. Beim aussenpolitischen Aspekt stehe einerseits die Frage im Zentrum: Wollen wir den Marktzugang zum EU-Binnenmarkt behalten oder wollen wir das Freizügigkeitsabkommen kündigen? In der innenpolitischen Diskussion andererseits gehe es um die Frage: Wollen wir Einwanderung wieder mit Kontingenten steuern oder wollen wir die gesamtgesellschaftlichen Interessen aufrechterhalten, woraus sich für das Gesundheitswesen die Frage ableitet: Können wir weiterhin auf die Leute aus dem EU-Raum zählen, die wir brauchen? «Dabei hat der innenpolitische Entscheid einen Einfluss auf den aussenpolitischen und umgekehrt, was für die Schweiz keine unbekannte Konstellation darstellt», betont Sager. «Es ist gar nicht so

schlecht, wenn die kleine Schweiz in Verhandlungen mit der EU auf innenpolitische Probleme verweisen kann, welche zu einem Referendum führen könnten, um so die EU dazu zu bringen, der Schweiz bei diesen Fragen entgegenzukommen.» Innenpolitisch wiederum könne zur Zurückhaltung aufgefordert werden, damit aussenpolitisch eine gute Verhandlungslösung möglich sei. «Ungünstig bei der Masseneinwanderungsinitiative ist nun aber, dass der innenpolitische Entscheid bereits gefallen ist», stellt Sager fest. «Die EU kann jetzt problemlos ihre Position vertreten, dass bei einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens die Bilateralen Verträge wegfallen», was zur Folge habe, dass der innenpolitische Druck in der Schweiz grösser als der aussenpolitische sei. Sager zieht folgendes Fazit: «Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hat die Schweiz ein nicht unwesentliches Druckmittel gegenüber der EU abgegeben.»



Foto: © djama/fotoia.com

Vage Verfassungsbestimmung ermöglicht flexible Umsetzung

«Die neue Verfassungsbestimmung ist vage, in sich selber widersprüchlich und steht im Spannungsfeld zu anderen Verfassungsbestimmungen», stellt Epiney fest. So seien die Kontingente gemäss Initiativtext auf die «gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz» auszurichten, so dass die wirtschaftliche Entwicklung offenbar nicht beeinträchtigt werde. Hinzu komme, dass der Verfassung kein Auftrag zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens im Falle eines Scheiterns der geforderten Neuverhandlungen zu entnehmen sei. «Aus diesen und weiteren Gründen komme ich zum Schluss, dass die Initiative flexibel umgesetzt und gleichzeitig das Ziel der Verfassungsbestimmung verwirklicht werden kann, ohne dass das Freizügigkeitsabkommen mit der EU modifiziert und damit neu ausgehandelt werden muss.» Offenbar sei das Ziel der Verfassungsbestimmung selber zu steuern, wie viele Menschen pro Jahr netto zuwandern können sollen. Ein solcher Zielwert könne beispielsweise mit einem eher unverbindlichen Mehrjahresziel politisch festgelegt werden, um dann zu schauen, mit welchen Massnahmen dieses Ziel erreicht werden könne.

Umsetzung mit linken Instrumenten: SVP nicht einverstanden

«Im Gesundheitswesen könnte beispielsweise überlegt werden, welche Lösungen gefunden werden können, um das bestehende

Problem zu lösen, dass insbesondere viele ausgebildete Ärztinnen nicht oder nur Teilzeit arbeiten», schlägt Astrid Epiney vor. Insgesamt kämen unter anderem Instrumente zur Stärkung der Arbeitsfähigkeit der Frauen bzw. eine Erleichterung der Ausschöpfung des Inlandpotenzials in Frage, um die Masseneinwanderungsinitiative flexibel umzusetzen. Fritz Sager erachtet diese Lösung zwar als gut, betont aber: «Bessere Ausbildung, bessere Integration in den Arbeitsmarkt, weniger Steuerwettbewerb etc. sind klassische linke Anliegen, und wenn ich ein SVP-Mitglied wäre, das eine Abstimmung gewonnen hat, würde ich mich dagegen wehren, dass das Anliegen von linker Seite her vereinnahmt und in ein linkes, innenpolitisches Projekt umgewandelt wird.»

Schutzklausel: Ablehnung in EU-Süden und Osten wahrscheinlich

Bei der von breiten Wirtschaftskreisen propagierten Schutzklausel handelt es sich um eine Spielart der Ventilklausele, die bereits Bestandteil des Freizügigkeitsabkommens ist, deren Frist zur Anrufung jedoch abgelaufen ist. Um der Schutzklausel jetzt zum Durchbruch zu verhelfen, wäre daher eine Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommens notwendig. «Dies ist der einzige Vorschlag in Sachen Neuverhandlungen, bei dem zumindest die Möglichkeit besteht, dass die EU allenfalls auf Verhandlungen einsteigen würde, obwohl diesbezüglich bislang noch keine positiven Rauchzeichen zu erkennen waren», stellt Astrid Epiney fest. Der Politologe Fritz Sager kann sich jedoch kaum vorstellen, dass dieser Vorschlag von der EU akzeptiert werden könnte. Um die Schutzklausel diskriminierungsfrei einzuführen, müsste sie in der gesamten EU zur Anwendung kommen. «Dies würde einen grossen Schritt weg von einem der Kernprojekte der EU bedeuten, was kaum wahrscheinlich ist, nur weil die Schweiz innenpolitischen Ärger hat», stellt Sager fest. «Würde dieser Fall dennoch eintreten, dann ist anzunehmen, dass insbesondere der EU-Norden eine Schutzklausel einrichten würde, um sich vor der Einwanderung aus dem Süden und dem Osten der EU zu schützen.» Daher würden die südlichen und östlichen EU-Staaten einer solchen Lösung mit der Schweiz kaum zustimmen.

Alles an die Wand fahren – gefährliche Strategie

«Die SVP-Initiative kann meiner Meinung nach nicht umgesetzt werden, ohne dass das Freizügigkeitsabkommen verletzt wird», betont Sager. «Die SVP stellt die meines Erachtens unrealistische Behauptung auf, dass die Schweiz für die EU so wichtig ist, dass die EU nach einer Verletzung des Freizügigkeitsabkommens durch die Schweiz die Bilateralen Verträge nicht kündigen würde.» So könne die Partei die Verantwortung auf jene schieben, die nun mit der EU verhandeln müssten. «Es gibt daher Gegner, die der SVP das Gegenteil beweisen möchten und die gefährliche Strategie verfolgen, alles an die Wand zu fahren, was den Wegfall der Bilateralen Verträge zur Folge hätte.»

Blockade: Referendumsdrohungen von links und rechts

«Ein ziemlich wahrscheinliches Szenario ist wohl, dass es in der einen oder anderen Form eine weitere Abstimmung geben wird», prognostiziert Sager. Wenn die Volksinitiative im Parlament zu lasch umgesetzt wird, dann wird die SVP das Referendum ergreifen. Erfolgt die Umsetzung zu strikt, ist ein Referendum des Mitte-Links-Lagers insbesondere der FDP und SP zu erwarten. «Würde das Gesetz von der Stimmbevölkerung abgelehnt, käme man nicht drum herum, den Verfassungsartikel neu zu überdenken.»

Verfassungsartikel dem Volk erneut vorlegen: riskante Strategie

Seit dem 2. Dezember 2014 sammeln die Initianten der Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse» Unterschriften, um zu erreichen, dass der neue Verfassungsartikel wieder aufgehoben wird. Die Sammelfrist dauert bis zum 2. Juni 2016. Eine bereits durchgeführte Abstimmung zu wiederholen, ist gemäss Fritz Sager risikobehaftet: «Die Erfahrungen in ähnlich gelagerten Fällen zeigen, dass die Stimmbevölkerung den bereits gefällten Entscheidung tendenziell bestätigt, wohl auch infolge des Ärgers, dass der Erstentscheid nicht ernstgenommen wurde.» Eine im Februar 2015 von gfs.bern durchgeführte Studie, die von der Interpharma in Auftrag gegeben wurde, scheint diese These zu stützen. Bei der bisher grössten Umfrage zu dieser Thematik gaben nur zwei Prozent der Befragten an, heute anders abstimmen zu wollen, wenn über die Masseneinwanderungsinitiative nochmals abgestimmt würde. Dieser Anteil liegt gemäss Studienautoren im Bereich des Stichprobenfehlers. Es habe also kein Meinungswandel stattgefunden. Die Studie zeigt aber auch auf, dass die Stimmbevölkerung gespalten ist. So würden 59 Prozent der Stimmbürger den Status quo vorziehen, wenn sie zwischen einer wortgetreuen Umsetzung der SVP-Volksinitiative und der Bewahrung der bilateralen Verträge entscheiden müssten. Eine Schutzklausel wäre mehrheitsfähig.



Foto: © picsfive/fotolia.com

Kaum Chance für Lösung innerhalb des Freizügigkeitsabkommens

Innerhalb des Freizügigkeitsabkommens sieht Sager keine politisch machbare Lösung am Horizont: «Entweder muss die Schweiz vom Initiativtext abkommen oder die EU vom Freizügigkeitsabkommen abweichen.» Eher wahrscheinlich sei, dass die Schweiz Abstriche machen müsse. Sager sieht aber wenig Grund zur Hoffnung, dass eine SVP-kompatible Lösung innerhalb des Freizügigkeitsabkommens gefunden werden kann, mit welcher ein SVP-Referendum und eine daraus drohende Blockade verhindert werden könnte. Es sei immer weniger ersichtlich, dass die SVP folgende Grundbedingung, die für eine solche konstruktive Lösung notwendig wäre, noch erfüllen wolle: «Das wird nur gehen, wenn sich die SVP wieder als Teil eines bewährten politischen Systems wahrnimmt, in welchem bei praktisch allen Volksinitiativen der geänderte oder der neue Verfassungstext nach seiner Annahme durch das Volk bei der Umsetzung vom Parlament korrigiert und den politischen Realitäten angepasst werden kann.»