

Neue Zürcher Zeitung

Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Das EU-kompatible Kontingent

Simon Gemperli Donnerstag, 5. Juni 2014



Mithilfe eines mehrjährigen Kontingentsystems würden EU-Bürger weiterhin in die Schweiz ziehen können.

Die am 9. Februar angenommene Zuwanderungsinitiative und die Personenfreizügigkeit kollidieren, aber nicht zwingend frontal. Auch kreative Modelle bedingen aber vermutlich Retuschen an Abkommen und Verträgen.

EU gibt sich kompromisslos

sig. · Die Europäische Union verschärft im Hinblick auf die anstehenden Entscheide des Bundesrats zur Masseneinwanderungsinitiative den Ton. Am Wochenende hatte EU-Botschafter Richard Jones bekräftigt, die EU werde bei der Personenfreizügigkeit keine Kompromisse machen. Jetzt doppelte David O'Sullivan, Generalsekretär des Europäischen Auswärtigen Dienstes, nach. «Die Idee, Kontingente einzuführen», sagte er gegenüber der «Rundschau»

von SRF, wäre «nicht akzeptabel». Weder bei den Mitgliedstaaten noch im neu zusammengesetzten Europäischen Parlament gebe es Mehrheiten, um mengenmässige Beschränkungen einzuführen. Finde man keine für beide Seiten akzeptable Lösung für die Freizügigkeit, «wird eine ganze Reihe von damit verbundenen Verträgen hinfällig», sagte O'Sullivan.

Seit Monaten brütet in Bundesbern eine interdepartementale Arbeitsgruppe über einer schier unmöglichen Aufgabe: Sie soll die Masseneinwanderungsinitiative so umsetzen, dass sowohl die Bundesverfassung respektiert als auch das Verhältnis zur EU nicht beeinträchtigt wird. An einer Revision des Freizügigkeitsabkommens (FZA) oder der Bundesverfassung (oder beidem) wird man kaum vorbeikommen.

Der Bundesrat will bis Ende Juni die Eckwerte für die Ausführungsgesetzgebung vorlegen. Gleichzeitig sollen die Unvereinbarkeiten mit dem FZA offengelegt und Verhandlungen mit der EU aufgegleist werden. Die EU scheint vorbereitet zu sein: Vergangene Woche traf EDA-Staatssekretär Yves Rossier seinen EU-Amtskollegen David O'Sullivan, diese Woche reiste Seco-Staatssekretärin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch nach Brüssel. Am 12. Juni wollen die Schweizer Vertreter im Gemischten Ausschuss über das weitere Vorgehen informieren.

Flexible Auslegung

Zur Diskussion steht nicht, ob die Zuwanderungsinitiative und das FZA unvereinbar sind, sondern in welchen Punkten sie sich widersprechen. Davon ausgehend kann man prüfen, ob eine bestimmte Auslegung des Verfassungstextes, eine Änderung desselben oder eine Neuverhandlung des FZA zu einer Lösung führt, die innen- wie aussenpolitisch überzeugt. Zwei im Online-Dienst Jusletter publizierte juristische Untersuchungen kommen zum Schluss, dass der Spielraum in vielerlei Hinsicht grösser ist als gemeinhin angenommen.

Die Freiburger Europarechtlerin Astrid Epiney und Bundesgerichtsschreiber Peter Übersax, der in Basel öffentliches Recht lehrt, kommen unabhängig voneinander zum Schluss, dass «starre» Kontingente oder Höchstzahlen in jedem Fall mit dem FZA kollidieren. Dasselbe gilt für einen Vorrang für Schweizer (oder Inländer) auf dem Arbeitsmarkt. Während der am 9. Februar

in die Verfassung geschriebene Inländervorrang keine Interpretationen zulässt, sehen die Autoren mehrere Möglichkeiten für ein verfassungskonformes «flexibles» Kontingentsystem, das die EU unter Umständen akzeptieren könnte.

Statt mit fixen jährlichen Kontingenten könnte das Ziel der SVP-Initiative laut Epiney mit einem Massnahmenplan, der mit einem Mehrjahresziel verbunden wird, erreicht werden. Die Rechte der EU-Bürger würden durch den «Richtwert» nicht tangiert. Dafür müsste der Bund zum Beispiel bei der Steuer- und Standortpolitik Massnahmen ergreifen.

Näher bei einem Kontingentsystem wären jährliche oder mehrjährige Richtwerte, bei deren Überschreiten der Bund die Kontingente für Ausländerkategorien reduzieren müsste. Eine Variante stellt ein System mit fixen jährlichen Kontingenten dar, die aber auf EU-Zuwanderer nicht angewandt würden. Zur Diskussion gestellt werden ausserdem ein Modell, bei dem die Kontingente während des Jahres erhöht werden können, oder eine Ventilklausel.

Wirtschaftliche Interessen

Als verfassungskonform erachtet Epiney diese Modelle, weil die Kontingente laut Initiativtext auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten sind. Starre Kontingente führten vermutlich zur Kündigung des FZA und der damit verbundenen bilateralen Abkommen, was der Schweizer Wirtschaft erheblich schaden würde. Gegen eine Regelung ohne verbindliche Höchstgrenzen spricht, dass die Schweiz auf die volle Kontrolle über die Zuwanderung verzichten würde – also auf das, was die Volksinitiative der SVP im Kern forderte.