

Hat der Nationalrat die Verfassung verletzt?

*René Rhinow und Georg Müller*

Gross ist der Aufschrei nach dem Beschluss des Nationalrates, einen sog. Inländervorrang light zur Umsetzung von Art. 121a BV über die Steuerung der Zuwanderung einzuführen. Der Vorwurf ist happig: damit sei die Verfassung eindeutig verletzt worden, ja gewisse Medien versteigen sich sogar in der – nachweislich falschen – Behauptung, solches sei das erste Mal in der Geschichte der Schweiz geschehen, es liege ein „Staatsstreich“ vor.

Bleiben wir auf dem Boden der Realität: Die Schweiz hat mit der Europäischen Union bilaterale resp. sektorische Verträge abgeschlossen, die vom Volk nach den Regeln der Bundesverfassung mehrfach und deutlich genehmigt wurden. Dazu gehört auch das Freizügigkeitsabkommen. Nun wird aufgrund einer Volksinitiative ein Artikel in die Verfassung eingefügt, der diesem Freizügigkeitsabkommen diametral widerspricht, denn er verlangt u.a. in Abs. 1, die Schweiz habe die Zuwanderung künftig eigenständig zu steuern und dazu seien Höchstzahlen für die Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländern sowie Kontingente einzuführen. In einer Übergangsbestimmung heisst es zudem, völkerrechtliche Verträge, die diesem Artikel widersprechen, seien innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme „neu zu verhandeln und anzupassen“.

Damit hat die Volksinitiative eine komplexe und auch widersprüchliche Situation geschaffen, denn sie regelt das Verhältnis des Zuwanderungsartikels zum Freizügigkeitsabkommen nicht, jedenfalls nicht eindeutig. Die Verpflichtung, widersprechende Verträge neu zu verhandeln und anzupassen, tönt zwar gut, blendet jedoch aus, dass es zur Aufnahme von Verhandlungen und erst recht für Vertragsanpassungen das Einverständnis der anderen Vertragspartei braucht – eigentlich eine Binsenwahrheit. Wird der Wortlaut der Übergangsbestimmung ernst genommen, verlangt die Initiative etwas „Unmögliches“, denn ihr Erfolg hängt von Faktoren ab, die die Schweiz allein gar nicht herbeiführen kann. Interessanterweise wurde von den Initianten im Vorfeld der Volksabstimmung zur Begründung des Begehrens wörtlich ausgeführt:

„Mit einem JA zur Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» geben wir dem Bundesrat den Auftrag, mit der EU über die Personenfreizügigkeit nachzuverhandeln“, wobei „das Personenfreizügigkeitsabkommen ... nicht gekündigt werden“ muss. Das Initiativkomitee geht davon aus, dass die EU kein Interesse daran hat, die Verträge von sich aus zu kündigen, da die Schweiz allein bei der Transitachse ein zu wichtiger Wirtschaftspartner sei.

Die Initianten sprechen also in ihrer Begründung nur von einem „Auftrag“ an den Bundesrat, zu verhandeln. Was gilt nun, wenn die Verhandlungen scheitern oder jedenfalls nicht fristgerecht unter Fach und Dach gebracht

werden können, wonach es heute aussieht? Liegt dann eine Aufforderung vor, das FZA zu verletzen oder gar doch zu kündigen, obwohl das nicht die Absicht der Initiative war? Die Volksinitiative und damit die Verfassung schweigen dazu!

Bei der Auslegung der Verfassung geht es nicht um die sklavische Befolgung des Wortlautes einer bestimmten Vorschrift, sondern um die Umsetzung der Verfassung insgesamt. Eine (neue) Verfassungsbestimmung ist im Lichte anderer Bestimmungen der Verfassung auszulegen, wobei die gelegentlich geäußerte Ansicht irrig ist, eine jüngere Bestimmung gehe älteren automatisch und in jedem Fall vor. Diese Einbettung in die Verfassung wird von Politikerinnen und Politikern begrüßt, wenn es ihnen „passt“, so wenn etwa der in Art. 121a BV verankerte Vorrang von „Schweizerinnen und Schweizern“ wie selbstverständlich zum Inländervorrang mutiert oder wenn bei der Umsetzung des Zweitwohnungsartikels vom Wortlaut abgewichen wird.

Eine stringente Umsetzung gleicht einer „mission impossible“, weil sie nicht alle Widersprüche auflösen kann. In dieser Situation ist es verfassungsrechtlich sehr wohl vertretbar, die Gebote von Art. 121a BV und das Vertrags-Anpassungsgebot in den Übergangsbestimmungen als Auftrag an die Behörden zu interpretieren, die landesinterne Umsetzung vorläufig auf eine FZA - konforme Lösung zu beschränken und auf den Fortgang der Vertragsverhandlungen abzustimmen. Es ist übrigens immer wieder vorgekommen, dass Verfassungsaufträge nicht sofort, sondern zum Teil erst nach längerer Zeit erfüllt wurden, wie das z.B. bei der Mutterschaftsversicherung der Fall war. Gewiss kann man politisch geteilter Meinung sein, ob dieses Vorgehen sinnvoll erscheint. Aber ein Rechtsbruch liegt zweifellos nicht vor. So oder so werden Bundesrat und Bundesversammlung nicht darum herumkommen, in nächster Zeit das Verhältnis von Zuwanderungssteuerung und Freizügigkeitsabkommen resp. zu den bilateralen Verträgen zu klären, wohl mit einer Revision von Art. 121a BV. Und dieser Prozess hängt auch davon ab, wie sich die EU in dieser Frage verhält resp. entwickelt. Man kann zudem auch argumentieren, dass Volk und Stände angesichts der veränderten Situation und neuerer Erkenntnisse nochmals zu dieser für die Zukunft der Schweiz essentiellen Frage Stellung nehmen sollen.