



ASSOCIATION DES GROUPEMENTS
ET ORGANISATIONS ROMANDS
DE L'AGRICULTURE

Département fédéral de justice et
police
Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par mail à :

bernhard.fuerer@sem.admin.ch

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Lausanne, le 27 février 2017

Contre-projet direct à l'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration »

Madame la Conseillère fédérale,

Bien que nous n'ayons pas été directement sollicités, nous nous permettons de vous faire part de notre prise de position au sujet de la consultation citée en titre. En effet, au vu de la place des cultures spéciales (viticulture, cultures maraîchères, tabac, etc.) dans notre région, la question de l'accès à la main-d'œuvre étrangère est primordiale pour l'agriculture romande. Par ailleurs, dans un contexte dramatique sur le marché laitier, les exportations fromagères et le partage de la valeur ajoutée qui les accompagne participent à une rétribution correcte du travail d'environ la moitié des producteurs de lait romands. Le maintien de relations stables avec nos voisins européens et des accords bilatéraux en particuliers sont donc importants.

Le 16 décembre dernier, les chambres fédérales ont adopté une loi d'application de l'article constitutionnel 121a permettant de respecter les engagements internationaux de la Suisse et l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes en particulier. A la suite de cette décision, il a été possible d'élargir l'accord à la Croatie et ainsi de détendre les relations bilatérales avec l'Union européenne.

Dans ce contexte, il nous paraît dangereux de rouvrir les discussions sur la libre circulation des personnes et sur les relations avec nos voisins européens. C'est pourquoi AGORA rejette le principe d'un contre-projet direct à l'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration » et, de plus, appelle le comité d'initiative à retirer celle-ci.

Nous vous invitons, Madame la Conseillère fédérale, à prendre en compte notre avis et nous vous adressons nos meilleures salutations.

AGORA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Loïc Bardet'.

Loïc Bardet
Directeur

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail an: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Basel, 22. Februar 2017

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ (RASA)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir erlauben uns, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend der Varianten eines direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ (RASA) Stellung zu nehmen. Arbeitgeber Banken, der Arbeitgeberverband der Banken in der Schweiz, stützt sich – wie auch seine Schwesterorganisation, die Schweizerische Bankiervereinigung – auf die Positionierung von *economiesuisse*.

Für die Bank- und Finanzbranche ist die Personenfreizügigkeit und der Erhalt der Bilateralen Abkommen von grosser Bedeutung. Ein Wegfall hätte gravierende Konsequenzen für unsere Volkswirtschaft. Ebenfalls ist zentral, dass möglichst rasch Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen in der Schweiz geschaffen wird.

Wir respektieren den Volksentscheid zur eigenständigen Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz und teilen die Auffassung des Bundesrates, dass eine Streichung von Art. 121a BV so kurz nach der Abstimmung aus demokratiepolitischen Gründen nicht opportun ist. Das Parlament hat Art. 121a BV soweit umgesetzt, als dies zum heutigen Zeitpunkt möglich ist, ohne die bilateralen Abkommen mit der EU und insbesondere das FZA zu gefährden.

Für die Unternehmen in der Schweiz ist die Stärkung des inländischen Fachkräftepotentials ein grosses Anliegen und sie unternehmen bereits heute viel zu dessen verbesserten Nutzung. Wir bekräftigen unsere Absicht, im Rahmen der Umsetzung der vom Parlament erarbeiteten Ausführungsgesetzgebung mitzuarbeiten, und einen wichtigen Beitrag zu leisten.

Arbeitgeber Banken lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante 1 als nicht zweckdienlich ab. Der vorgeschlagene Text ist in seiner Formulierung unklar und interpretationsbedürftig. Art. 5 Abs. 4 BV statuiert bereits den Grundsatz, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Eine Wiederholung dieses Prinzips in Art. 121a Abs. 4 BV ist überflüssig.

Arbeitgeber Banken lehnt auch Variante 2 ab. Die Unmöglichkeit, völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen, hat keinerlei verfassungsrechtliche Konsequenzen.

Sollte das MEI-Referendum zustande kommen, ergibt sich eine neue Ausgangslage zur Beurteilung der RASA-Gegenvorschläge. Für Arbeitgeber Banken ist der Erhalt der Bilateralen Abkommen von höchster Priorität und wir setzen uns dafür ein, dass möglichst rasch Rechtssicherheit geschaffen wird. Die anhaltende Rechtsunsicherheit ist Gift für den Unternehmensstandort Schweiz und die hier tätigen Unternehmen.

Freundliche Grüsse

Arbeitgeberverband der Banken in der Schweiz



Barend Fruithof
Präsident



Pia Guggenbühl
Stv. Geschäftsführerin

Beilage:

– Stellungnahme economiesuisse

Cher Monsieur,

J'ai le plaisir de vous faire parvenir en pièces jointes la prise de position de la Section suisse d'Amnesty International relative au contre-projet direct à l'initiative populaire "Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration" (Initiative RASA).

La Section suisse d'Amnesty International se rallie à la position prise par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR / SFH) dont elle est par ailleurs membre.

Nous sommes plus particulièrement préoccupé-e-s par le fait que les deux variantes proposées par le Conseil fédéral n'excluent pas formellement la possibilité d'introduire des contingents dans le domaine de l'asile. Cette pratique serait contraire aux normes internationales d'une part et ouvrirait la porte à des violations du principe de non refoulement.

Ce principe interdit de renvoyer une personne vers un État où elle risque d'être victime de graves violations des droits humains. et est unanimement reconnu comme faisant partie du droit coutumier, donc du droit international impératif.

La Section suisse d'Amnesty International rejette en conséquences les deux variantes proposées par le Conseil fédéral à titre de contre-projet à l'initiative.

Je vous remercie de bien vouloir donner au présent message la suite qui convient et vous adresse mes meilleures salutations.

Alain Bovard
Politique des droits humains

Amnesty International
Section suisse
Speichergasse 33
Case Postale
3001 Berne

Tél: +41 (0)31 07 22 23 (direct)
Mob: +41 (0)78 748 99 92
Mail: abovard@amnesty.ch

Twitter: @abovard



Auslandschweizer-Organisation
Organisation des Suisses de l'étranger
Organizzazione degli Svizzeri all'estero
Organisaziun dals Svizzers a l'ester

Alpenstrasse 26
CH – 3006 Bern
Tel. +41(0)31 356 61 00
Fax +41(0)31 356 61 01
www.aso.ch, info@aso.ch

Bern, den 28.02.2017

Stellungnahme der ASO zum direkten Gegenvorschlag des Bundesrates über die RASA-Initiative

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen zum vorgeschlagenen Gegenentwurf gerne wie folgt Stellung:

Die Auslandschweizer-Organisation (ASO) ist eine privatrechtliche Stiftung, die die Interessen der rund 762 000 ausserhalb der nationalen Grenzen lebenden Schweizerinnen und Schweizer vertritt. Nahezu 453 000 Auslandschweizer bzw. mehr als 60 % leben in einem EU-Land. Sie sind daher direkt vom Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) betroffen.

Die ASO hat sich mehrfach für das Abkommen über die Personenfreizügigkeit ausgesprochen: 1999 bei der Ratifizierung der bilateralen Abkommen, 2004 bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs des FZA auf zehn neue EU-Mitgliedstaaten, 2008, als es um die Stellungnahme zur Weiterführung des FZA und dessen Ausweitung auf Bulgarien und Rumänien ging, und 2013 bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs des FZA auf Kroatien.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens über die Teilrevision des Ausländergesetzes in 2015 hat sich die ASO im Übrigen ebenfalls für das FZA ausgesprochen. Da die Argumentation weiterhin zutreffend ist, übernehmen wir im Folgenden die wichtigsten Punkte:

«Dank der Personenfreizügigkeit geniessen die Schweizer eine ganze Reihe von Rechten in den EU-Ländern, wie beispielweise das Recht, Wohnort und Arbeitsplatz innerhalb der Europäischen Union zu wechseln (geografische und berufliche Mobilität), das Recht auf Gleichbehandlung mit den EU-Bürgern in verschiedenen Bereichen (gleiche Arbeitsbedingungen, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, gleiche Sozialleistungen, gleiche Steuervorteile), das Recht, sich als Selbstständige in der EU niederzulassen, das Recht auf Familiennachzug, das Recht auf Verbleib in einem EU-Land nach Beendigung einer Erwerbstätigkeit, die Anerkennung von Berufsqualifikationen bei bestimmten Berufen (z.B. Ärzte, Architekten, Rechtsanwälte) usw.

Die Infragestellung der Grundsätze des FZA könnte zu einer Verschlechterung der Situation der Schweizerinnen und Schweizer führen, die sich in einem Land der Europäischen Union niederlassen möchten, da sie wahrscheinlich nicht mehr über dieselben Erleichterungen verfügen würden, die derzeit bestehen. So wird eine Erschwerung des Zugangs zum schweizerischen Arbeitsmarkt für EU-Bürger im Gegenzug auch eine Erschwerung des Zugangs zum europäischen Arbeitsmarkt für Schweizer Bürgerinnen und Bürger zur Folge haben.

In unserer eng verflochtenen Welt sind diese Auslandserfahrungen jedoch in bestimmten Berufen zu einer unabdingbaren Voraussetzung für beispielsweise eine erfolgreiche Karriere geworden. Diese Erfahrungen bringen einen Mehrwert für die Schweiz, sei es durch den Erwerb von Know-how oder die Entstehung von Kontakten, wovon die Schweiz direkt oder indirekt in den verschiedensten Bereichen wie Wirtschaft, Kultur, Politik, Forschung usw. profitiert. Dieser Austausch muss deshalb erleichtert und darf nicht behindert werden.

Für die Auslandschweizer-Organisation ist es daher von grundlegender Bedeutung, dass die Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung und die Verhandlungen mit der Europäischen Union zu einer für die Europäische Union akzeptablen Lösung führen. Es gilt, um jeden Preis eine Kündigung des FZA und die damit verbundenen negativen Folgen für die Auslandschweizer zu verhindern. In diesem Sinne bevorzugt die ASO Lösungen, die die geringste Gefahr eines Konflikts mit dem FZA bergen“.

Aus diesem Grund und gemäss den in der Vergangenheit vertretenen Standpunkten bekennt sich die ASO nach wie vor zum FZA. Sie wendet sich nicht gegen einen Gegenentwurf zur RASA-Volksinitiative, hält jedoch beide vorgeschlagenen Varianten nicht für zielführend. Lediglich die Übergangsbestimmungen zu Artikel 121a zu streichen, bringt kaum zusätzlichen Nutzen. In der Gegenüberstellung der beiden Varianten zieht die ASO Variante 1 der Variante 2 vor. Dazu weisen wir allerdings darauf hin, dass die Berücksichtigung des Völkerrechts bereits in BV Art.5, Abs. 4 vorgeschrieben ist, und sich eine Wiederholung dieses Grundsatzes in BV Art. 121a nicht aufdrängt.

Wir danken für Ihr Interesse an der Position der Auslandschweizer-Organisation und an den 762 000 jenseits unserer Staatsgrenzen lebenden Schweizerinnen und Schweizern.

Sarah Mastantuoni
Direktorin

Ariane Rustichelli
Direktorin

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)

Postfach 669
3000 Bern 31

Adressat:

EJPD:

bernhard.fuerer@sem.admin.ch

sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 28. Februar 2017

Stellungnahme der

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)

im Rahmen der Vernehmlassung zum

direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Ausgangslage

- Die Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (Rasa-Initiative) will die Ergebnisse der Abstimmung vom 9. Februar 2014 rückgängig machen und die Zuwanderungsbestimmungen (Art. 121a BV und Art. 197 Ziff. 11 BV) ersatzlos aus der Verfassung streichen. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab und hat sich für einen direkten Gegenentwurf ausgesprochen.
- Das Parlament hat am 16. Dezember 2016 beschlossen, die Forderungen gemäss Wortlaut des Art. 121a BV und der 197 Ziff. 11 BV nicht umzusetzen.

Rasa-Initiative

1. Die AUNS lehnt die Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» ab und wird aktiv mit der Nein-Parole in den Abstimmungskampf eingreifen.
2. Die AUNS teilt die Beurteilung des Bundesrates, dass der Entscheid von Volk und Ständen vom 9. Februar 2014 nicht einfach innert kurzer Zeit rückgängig gemacht werden darf. Eine solche Handstreich-Politik überginge die sachlichen Anliegen des Volkes und der Stände und würde das hohe Gut der direkten Demokratie ins Abseits führen.

Direkter Gegenvorschlag

Der Bundesrat lehnt die Rasa-Initiative ab, will aber einen direkten Gegenentwurf zur Abstimmung bringen. Er unterbreitet in der Vernehmlassung zwei Varianten.

Variante 1:

Art. 121a BV Steuerung der Zuwanderung

⁴ Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

⁵ *Aufgehoben*

*Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)
Aufgehoben.*

Die AUNS lehnt diese Variante ab. Der Bundesrat beabsichtigt mit der Variante 1, völkerrechtliche Verträge, internationales Recht und internationale Gerichtsbarkeit über die Bundesverfassung zu stellen. Es geht darum, das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU unangetastet zu lassen. Dies hat zur Folge, dass die Zuwanderung nicht eigenständig gesteuert werden kann. Zudem wird die Schweiz weiter an die EU-Institutionen angebunden. Die Variante hat zur Folge, dass die Personenfreizügigkeit als übergeordnetes Recht unantastbar bleibt und die direkte Demokratie ausgehebelt wird.

Variante 2

*Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)
Aufgehoben*

Die Variante 2 verzichtet auf die Umsetzungsfristen laut Art. 197 Ziff. 11 BV. Der Bundesrat beabsichtigt, die Entwicklung der Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union zu beobachten. Er geht offenbar davon aus, dass das Prinzip Freizügigkeit in der EU ebenfalls zur Diskussion gestellt ist und Anpassungen mit Blick auf eine Umsetzung von Art. 121a BV mit der EU möglich sein könnte.

Die AUNS lehnt die Variante 2 ab. Im Gegensatz zur Variante 1 bleiben zwar die Kernforderungen der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 bestehen. Die Vermutung liegt aber nahe, dass der Bundesrat lediglich Zeit gewinnen will mit der Absicht, die EU-Anbindung (Rahmenabkommen, weitere bilaterale Abkommen) mit einer «beruhigten EU» (stabile Beziehungen mit der EU) rasch vorantreiben zu können.

Der Bundesrat macht die Umsetzung von Art. 121a BV von der Entwicklung in der EU abhängig («wenn sich die Ausgangslage in der EU bezüglich des FZA zukünftig ändern sollte»). Dies widerspricht der Forderung der Abstimmung vom 9. Februar 2014, die Zuwanderung rasch wieder eigenständig zu steuern.

Grundsätzliche Haltung des Bundesrates

- Die AUNS lehnt die EU-Politik des Bundesrates grundsätzlich ab. In seinen Erläuterungen zur Vernehmlassung baut er eine Drohkulisse auf, mit der Kündigung des FZA würden nicht nur die anderen sechs Abkommen der Bilateralen 1 («Guillotineklausel»), sondern weitere Abkommen, die von der EU – willkürlich –

thematisch mit der Freizügigkeit in Verbindung gebracht werden können, von der EU gekündigt würden (Schengen/Dublin). Zudem bezeichnet er das FZA als Voraussetzung für den Freihandel mit der EU. Diese Betrachtungsweise hält einer objektiven Beurteilung nicht stand und untermauert die schwache souveränitätspolitische Haltung der Landesregierung.

- Der Bundesrat argumentiert weiter, das Schweizer Volk habe sich mehrmals zu den Bilateralen positiv geäußert, deshalb sei das FZA grundsätzlich nicht in Frage zu stellen. Das Schweizer Volk hat sich für den bilateralen Weg entschieden, weil es nicht der EU beitreten will. Am 6. Dezember 1992 haben die schweizerischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. Die Schweiz hat damit nicht nur Nein zur institutionellen EU-(EG)-Anbindung gesagt, sondern auch Nein zur Personenfreizügigkeit (vier Freiheiten). In Missachtung dieses Volkswillens haben die Behörden die Freizügigkeit ausgehandelt und mit einer souveränitätsverletzenden Guillotineklausel verknüpft. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger konnten über das Prinzip Personenfreizügigkeit nur in Form eines Paketes abstimmen, das mit Drohungen (kein Marktzutritt, Verlust Arbeitsplätze usw.) und mit massiv falschen Annahmen zur Netto-Einwanderung dem Stimmvolk abgerungen worden ist. Das Vorgehen war undemokratisch.
- Mit über 60'000 Personen im vergangenen Jahr ist die Netto-Zuwanderung immer noch zu gross. Deshalb fordert die AUNS weiterhin die Umsetzung des Art. 121a BV und Art. 197 Ziff. 11 BV. Die vom Parlament am 16. Dezember 2016 beschlossene Gesetzesänderung zur Umsetzung ist für die AUNS gegenstandslos. Deshalb wird sie eine eidgenössische Volksinitiative zur Beseitigung des Prinzips der Personenfreizügigkeit lancieren.
- Wenn es dem Bundesrat mit den «demokratiepolitischen Gründen» (seine Argumentation zur Ablehnung der Rasa-Initiative) ernst ist, sorgt er dafür, dass die Zuwanderung wieder eigenständig von der Schweiz gesteuert werden kann, auch wenn dies zu Konfliktsituationen mit der EU führt.
- Die AUNS ist überzeugt, dass der Bundesrat alles unternehmen wird, das FZA nicht in Frage stellen zu lassen und mit dem Mittel des direkten Gegenvorschlages eine Chance sieht, die Freizügigkeit und die EU-Anbindung auf Verfassungsebene zu festigen. Dieser Irrweg muss mit einer neuen Volksinitiative korrigiert werden.

Mit freundlichen Grüßen

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)

Im Auftrag des Vorstandes
Werner Gartenmann
Geschäftsführer

031 356 27 27
079 222 79 73



AUNS
ASIN
ASNI

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
Action pour une Suisse indépendante et neutre
Azione per una Svizzera neutrale e indipendente

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Paudex, le 28 février 2017
SHR/sul

Consultation fédérale – Contre-projet direct à l’initiative « Sortons de l’impasse!, Renonçons à rétablir des contingents d’immigration » (RASA)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d’avoir bien voulu nous consulter sur l’objet cité en titre et vous communiquons ci-après notre prise de position.

Le Conseil fédéral a mis en consultation deux propositions de contre-projet à l’initiative « Sortons de l’impasse!, Renonçons à rétablir des contingents d’immigration » déposée le 9 février 2017 (initiative RASA), qui demande la suppression de la disposition constitutionnelle sur l’immigration acceptée en votation le 9 février 2014 (art. 121a Cst). Il entend ainsi maintenir le mandat concernant la gestion de l’immigration dans la Constitution et garantir la pérennité des accords bilatéraux avec l’UE.

Nous partageons la décision du Conseil fédéral de ne pas soutenir l’initiative RASA. Comme nous l’avons déjà exprimé à plusieurs reprises ces trois dernières années, avec RASA, les initiants demandent en quelque sorte aux citoyens de se déjuger et de revenir sur leur vote du 9 février 2014, ce qui revient à dire au peuple qu’il s’est trompé. Cela ne respecte ni nos institutions ni le vote du peuple. Le Parlement a par ailleurs trouvé en décembre 2016 une solution acceptable par les milieux économiques pour la mise en œuvre de l’article constitutionnel sur l’immigration, montrant aussi sa volonté de poursuivre ses relations avec l’Union européenne et de sauvegarder l’accord sur la libre circulation de personnes.

Cela étant, nous ne sommes pas convaincus qu’il soit indispensable d’opposer un contre-projet à RASA, cette initiative pouvant très bien être soumise au peuple seule. Nous sommes en outre très sceptiques sur les deux variantes proposées pour les motifs suivants :

Il ne fait aucun doute et l’on ne peut nier que le compromis trouvé et adopté en décembre par le Parlement pour mettre en œuvre l’art. 121a Cst n’est pas entièrement institutionnellement compatible avec la disposition constitutionnelle. L’art. 121a Cst est – et restera – incompatible avec l’accord sur la libre circulation des personnes. Vouloir aujourd’hui corriger ce défaut en modifiant après coup l’article constitutionnel sur l’immigration ne nous paraît pas opportun. Et d’ailleurs, on n’y arriverait de toute manière pas avec les deux variantes proposées par le Conseil fédéral. En effet, les deux propositions ne permettent pas de clarifier le droit interne.

La variante 1 ne semble pas le moyen approprié pour développer les bilatérales. Elle introduit en outre la notion d'« accords internationaux d'une grande portée » à l'al. 4 de l'art. 121a Cst, dont on peine à discerner la portée (comment interpréter une telle notion ?) et qui, au lieu de clarifier le droit interne et de supprimer une insécurité juridique, en crée bien plutôt une nouvelle.

La variante 2 abroge la disposition transitoire. Or, le droit transitoire est devenu sans objet avec l'adaptation de la loi sur les étrangers par le Parlement en décembre dernier. Il est dès lors inutile de renoncer aux délais. Enfin, cette variante ne permet pas non plus de rendre le droit interne – l'art. 121a Cst demeure tel quel – plus clair ou plus propre juridiquement.

Au vu de ce qui précède, nous rejetons les deux variantes proposées par le Conseil fédéral et suggérons de ne pas opposer de contre-projet direct à l'initiative RASA.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H Redondo'. The signature is fluid and cursive, with the first letter 'H' being particularly large and stylized.

Sandrine Hanhardt Redondo

Union Patronale Suisse
Madame Daniella Lützel Schwab
Hegibachstrasse 47
Case postale
8032 Zürich

Lausanne, le 28 février 2017

U:\1p\politique_economique\consultations\2017\POL1705_IPImmigration\POL1705_contre-projets_rasa.docx map/jek

Contre-projet direct du Conseil fédéral à l'initiative populaire "Sortons de l'impasse! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration"

Chère Madame,

Nous avons bien reçu votre courriel du 3 février dernier relatif au sujet mentionné en titre et vous en remercions.

Confirmée par de nombreuses études depuis leur entrée en vigueur, l'importance, pour notre économie, des accords bilatéraux conclus avec l'UE, dont celui sur la libre circulation des personnes (ALCP), n'est plus à démontrer. Or, l'acceptation de l'initiative populaire "contre l'immigration de masse" a eu pour effet de fragiliser l'ALCP et, par ricochet, les autres accords bilatéraux qui lui sont juridiquement liés. L'exigence de contingents pour les ressortissants européens et le principe de préférence nationale contreviennent aux principes fondamentaux de libre circulation prévus par cet accord.

L'initiative populaire "Sortons de l'impasse! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration" (RASA) demande la suppression pure et simple des articles constitutionnels introduits par celle contre l'immigration de masse. Le Conseil fédéral recommande de la rejeter et de lui opposer un contre-projet direct.

Nous ne nous prononcerons pas ici sur l'opportunité de soutenir l'initiative RASA, mais uniquement sur l'objet de la consultation, à savoir les deux options de contre-projet proposées par le Conseil fédéral et sur la question de savoir s'il ne faut pas plutôt envisager une autre variante. Notre position définitive sur l'initiative RASA ne sera prise qu'une fois connu l'éventuel contre-projet adopté par le Parlement. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis qu'un contre-projet doit être soumis aux peuples et cantons suisses.

Option 1

La modification de l'art. 121a al. 4 Cst avec l'exigence de la prise en compte "des accords internationaux d'une grande portée pour la position de la Suisse en Europe" a certes le mérite de rééquilibrer le rapport de forces entre la gestion "autonome" de l'immigration par la Suisse et les accords internationaux.

Toutefois, le texte proposé souffre de plusieurs défauts, à commencer par un manque de clarté : les accords concernés ne sont pas clairement définis, même si l'on peut raisonnablement en déduire que l'ALCP en fait partie. Ensuite, il ne résout pas certaines difficultés de mise en œuvre de l'art. 121a Cst qui ne touchent pas uniquement les ressortissants européens, mais également ceux des Etats tiers, comme par exemple l'obligation de contingerter toutes les autorisations de séjour (frontaliers et regroupement familial inclus). Enfin, il maintient une version trop stricte à nos yeux de la gestion de l'immigration, pour laquelle la Constitution devrait se limiter aux principes et grandes orientations, tout en laissant au législateur une marge de manœuvre suffisante pour fixer des règles conformes aux intérêts de notre pays.

Malgré ces défauts, **nous pourrions nous rallier à cette option**, si une meilleure solution (dans l'esprit de la variante proposée ci-après) ne devait pas être trouvée au Parlement.

Option 2

Cette option, qui prévoit simplement de renoncer aux délais de mise en œuvre de l'art. 121a Cst, doit être écartée. Elle n'offre en effet guère d'intérêt dans la mesure où le délai de trois ans est déjà échu et surtout ne résout nullement l'incompatibilité entre cette disposition constitutionnelle et l'ALCP. Elle pourrait en outre donner un signal contre-productif, à savoir conférer une légitimité encore plus forte à l'initiative populaire "contre l'immigration de masse", en faisant le jeu des partisans d'une application stricte de celle-ci. Le contenu serait en effet validé une seconde fois, seule la question du délai restant ouverte. **Nous la rejetons catégoriquement.**

Variante

Aux deux options proposées qui ne nous conviennent pas (option 2), ou que très partiellement (option 1), nous préférierions voir émerger une solution plus ambitieuse, qui permettrait de résoudre le conflit entre le droit interne et international, sans pour autant annuler le mandat de gestion et de limitation de l'immigration voté par le peuple et les cantons le 9 février 2014. Une vraie alternative, en somme, qui plus est compatible avec la loi d'application adoptée par le Parlement le 16 décembre 2016. Une solution qui, en définitive, assurerait l'indispensable sécurité juridique requise par les employeurs suisses.

Il conviendrait pour ce faire de s'en tenir, au niveau constitutionnel, aux principes fondamentaux et de laisser une marge de manœuvre suffisante au Parlement pour leur mise en œuvre. Sans proposer ici un texte rédigé de toutes pièces, le nouvel art. 121a Cst pourrait reprendre les principes suivants :

- Al. 1 : Gestion de l'immigration par la Confédération et les cantons, en tenant compte des intérêts économiques globaux, ainsi que les évolutions démographiques et sociales.
- Al. 2 : En vue de limiter l'immigration, la Confédération définit les conditions d'accès au marché du travail et d'octroi de permis de séjour. Dans ce cadre, elle peut (mais ne doit pas) prévoir des contingents annuels. Cas échéant, les critères déterminants sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

- Al. 3 : Elle prend des mesures visant à épuiser le potentiel de main-d'œuvre indigène et à protéger les personnes actives de sous-enchère dans le domaine salarial et des conditions de travail.

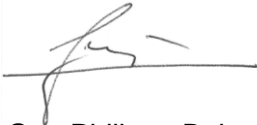
Par rapport au texte actuellement en vigueur, les principaux changements proposés ont trait à la faculté (et non à l'obligation) de fixer des contingents, ainsi qu'à la consécration de deux principes déjà connu de notre législation: la lutte contre la sous-enchère salariale (mesures d'accompagnement) et la récente notion d'"épuisement du potentiel" de la main-d'œuvre indigène, introduite par la modification de la loi sur les étrangers (art. 21a LEtr) du 16 décembre dernier.

Compte tenu de la compatibilité de cette variante avec les accords internationaux et l'ALCP en particulier, il n'est plus nécessaire de réserver les "accords internationaux d'une grande portée pour la position de la Suisse en Europe" (option 1 du Conseil fédéral), ni bien sûr de maintenir les dispositions transitoires également supprimées par les deux options mises en consultation.

En conclusion, nous insistons sur la nécessité de prévoir un contre-projet à l'initiative populaire RASA. Ce contre-projet devrait idéalement prendre en compte les éléments mentionnés dans la variante décrite ci-dessus. Dans le cas contraire, nous pouvons nous rallier à l'option 1 du Conseil fédéral, mais pas à la seconde.

En vous remerciant de votre consultation, nous vous prions d'agréer, chère Madame, nos salutations distinguées.

Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie



Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint



Mathieu Piguet
Sous-directeur

Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD) Bundeshaus
West 3003 Bern

Per E-Mail an: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

1. März 2017

Stellungnahme zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 2. Februar 2017 haben Sie uns eingeladen, zu den vorgeschlagenen Varianten des Bundesrates betreffend eines direkten Gegenvorschlages zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse hat bei den Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie Einzelunternehmen – eine Konsultation durchgeführt und nimmt gestützt darauf aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht Stellung.

Zusammenfassung

economiesuisse teilt das Anliegen des Bundesrates und der Initianten der RASA-Initiative, das FZA und die bilateralen Verträge mit der EU zu erhalten, da sie von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind und ihr Wegfall gravierende Konsequenzen für die Volkswirtschaft nach sich ziehen würde.

economiesuisse ist der Meinung, dass die Schweiz die Zuwanderung mit geeigneten Massnahmen steuern und begrenzen soll und teilt die Auffassung des Bundesrates, dass eine Streichung von Art. 121a BV so kurz nach der Abstimmung aus demokratiepolitischen Gründen nicht opportun ist.

economiesuisse lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante 1 als nicht zweckdienlich ab. Der vorgeschlagene Text ist in seiner Formulierung unklar und interpretationsbedürftig. Art. 5 Abs. 4 BV statuiert bereits den Grundsatz, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Eine Wiederholung dieses Prinzips in Art. 121a Abs. 4 BV ist überflüssig.

Auch Variante 2 lehnt economiesuisse ab. Die Unmöglichkeit, völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen, hat keinerlei verfassungsrechtlichen Konsequenzen.

Sollte das MEI-Referendum zustande kommen, ergibt sich eine neue Ausgangslage zur Beurteilung der RASA-Gegenvorschläge.

Insgesamt ist festzustellen, dass eine Häufung von Abstimmungen seit 2009 zum gleichen Thema die Rechtsicherheit für die Unternehmen reduziert.

Freundliche Grüsse

economiesuisse



Heinz Karrer
Präsident



Monika Rühl
Mitglied der Geschäftsleitung

1 Allgemeines

Die Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ verlangt die Streichung des durch die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ eingeführten Bundesverfassungsartikels 121a.

Die Wirtschaft hatte sich in der Abstimmungskampagne damals gegen die Masseneinwanderungsinitiative eingesetzt. Nach Annahme des neuen Verfassungsartikels am 9. Februar 2014 anerkannte economiesuisse den Volksentscheid, verlangte jedoch eine wirtschaftsfreundliche und europa-verträgliche Umsetzung.

Mit der im Dezember 2016 verabschiedeten Revision des Ausländergesetzes hat das Parlament die Masseneinwanderungsinitiative formell und innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt. Es hat dabei die Anliegen der Schweizer Wirtschaft berücksichtigt und mit der Einführung eines sogenannten „Inländervorrangs“ der in Artikel 121a BV Abs. 3 verlangten „Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen“ Rechnung getragen. Das Parlament hat Art. 121a BV soweit umgesetzt, als dies zum heutigen Zeitpunkt möglich ist, ohne die bilateralen Abkommen mit der EU und insbesondere das FZA zu gefährden.

2 Direkter Gegenentwurf zu RASA

Mit den vorliegenden Vorschlägen möchte der Bundesrat die seiner Meinung nach bestehende Diskrepanz zwischen Verfassung und Gesetz schmälern. Eine Aufhebung von Art. 121a BV lehnt der Bundesrat jedoch ab, weil er der Ansicht ist, dass die Zuwanderung weiterhin mit geeigneten Massnahmen gesteuert und begrenzt werden soll, wie dies auch das revidierte AuG vorsieht. Ausserdem lehnt er so kurz nach Annahme durch Volk und Stände eine Streichung von Art. 121a BV aus demokratiepolitischen Gründen ab.

economiesuisse teilt einerseits das Anliegen sowohl der Initianten der RASA-Initiative, als auch des Bundesrates, das FZA und die bilateralen Verträge mit der EU zu erhalten, da sie für die Schweiz von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind und ihr Wegfall gravierende Konsequenzen für die Volkswirtschaft nach sich ziehen würde. Andererseits unterstützt economiesuisse grundsätzlich das in Art. 121a BV ausgedrückte Anliegen einer Steuerung der Zuwanderung mit geeigneten Massnahmen, wie sie nun im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes umgesetzt worden sind. Wie der Bundesrat ist economiesuisse der Meinung, dass so kurz nach der Abstimmung aus demokratiepolitischen Gründen von einer Streichung des Artikels abgesehen werden sollte.

Es stellt sich die Frage, ob für eine Anpassung des Zuwanderungsartikels die verfassungsmässige Notwendigkeit besteht, wie dies der Bundesrat als Begründung anführt.

2.1 Zu Variante 1

Gemäss Variante 1 bleibt der Wortlaut von Art. 121a Abs. 1 – 3 BV unverändert. Abs. 4 soll wie folgt geändert werden:

⁴Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

Abs. 5 sowie die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 BV werden aufgehoben.

Durch die Neuformulierung von Abs. 4 soll die Unvereinbarkeit zwischen dem Verbot des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, die gegen Art. 121a verstossen, und dem FZA aufgehoben werden. Der neue Absatz 4 beschränkt sich auf völkerrechtliche Verträge, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind. Der Bundesrat erwähnt in seiner Begründung ausserdem beispielhaft die EFTA-Konvention, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die UNO-Konvention und die Genfer Flüchtlingskonvention (FK).

economiesuisse lehnt diese Variante aus folgenden Überlegungen ab:

Der vorgeschlagene Text ist in seiner Formulierung unklar, interpretationsbedürftig und wird unweigerlich zu grossen politischen Diskussionen führen. Der Text ist deshalb in dieser Form abzulehnen.

Zudem statuiert bereits Art. 5 Abs. 4 BV den Grundsatz, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Sobald die Schweiz ein internationales Abkommen abschliesst, wird dieses Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Eine Wiederholung dieses Prinzips ist somit überflüssig.

2.2 Zu Variante 2

Gemäss Variante 2 soll der Wortlaut von Art. 121a unverändert beibehalten werden. Die Übergangsbestimmungen von Art. 197 Ziff. 11 BV sollen hingegen aufgehoben werden.

Der Bundesrat begründet den Verzicht der Umsetzungsfristen damit, dass dadurch die Möglichkeit offenbleiben soll, in Verhandlungen zu einem späteren Zeitpunkt die bestehenden völkerrechtlichen Abkommen, insbesondere das FZA, den Anforderungen von Art. 121a BV anzupassen.

Auch dieser Variante gegenüber ist economiesuisse kritisch eingestellt.

Gemäss Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 hat der Bundesrat den Auftrag, völkerrechtliche Verträge, die Art. 121a BV widersprechen, innerhalb von drei Jahren neu zu verhandeln und anzupassen. Der Bundesrat ist mit dem Versuch, Verhandlungen über eine Anpassung des bestehenden FZA mit der EU zu führen, bislang gescheitert. Dies hat aber keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen. Der Verhandlungsauftrag besteht auch nach Ablauf der Dreijahresfrist fort. Es ist durchaus möglich, dass dem Verfassungsauftrag bei Änderung der internationalen Verhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt nachgekommen werden kann.

Die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV könnte ohne weiteres gestrichen werden, da die Ausführungsgesetzgebung durch das Parlament verabschiedet worden ist. Ob diese Tatsache alleine aber eine Volksabstimmung zur Änderung der Bundesverfassung rechtfertigt, ist fraglich.

Auch diese Variante ist deshalb abzulehnen.

3 Auswirkung eines Referendums gegen die MEI-Umsetzung auf die RASA-Initiative

Gegen die FZA-konforme Umsetzung des Parlaments wurde von einer Einzelperson das Referendum ergriffen. Die Referendumsfrist läuft bis 7. April 2017. Sollte das MEI-Referendum zustande kommen, ergibt sich eine neue Ausgangslage zur Beurteilung der RASA-Gegenvorschläge.

4 Schlussbemerkung: Rechtssicherheit

Insgesamt ist festzustellen, dass eine Häufung von Abstimmungen seit 2009 zum gleichen Thema die Rechtssicherheit für die Unternehmen reduziert. Auch demokratiepolitisch wäre es sicher von Vorteil, wenn einmal gefällte Volksentscheide und deren Umsetzung nicht laufend durch unmittelbar folgende Abstimmungen wieder in Frage gestellt würden.



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

A-Post

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.12832 / 42/2017/00001

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: ekm-Sep

3003 Bern-Wabern, 28. Februar 2017

Stellungnahme zum direkten Gegenentwurf des Bundesrats zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingen-ten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt die Eidgenössische Migrationskommission EKM die Gelegenheit wahr, zum direkten Gegenvorschlag des Bundesrats zur RASA-Initiative Stellung zu nehmen.

Von den beiden zur Diskussion gestellten Varianten bevorzugt die EKM die erste.

Was beinhaltet diese Variante?

Mit dieser Variante wird Artikel 121a Abs. 4 BV durch eine Bestimmung ersetzt, wonach bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollen, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind (so etwa das Freizügigkeitsabkommen FZA, die europäische Menschenrechtskonvention EMRK sowie UNO-Konventionen wie beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention). Zudem soll Art. 121a Abs. 5 BV, der besagt, dass das Gesetz die Einzelheiten regelt, gestrichen werden.

Mit der ersten Variante sollen zudem die Übergangsbestimmung zu Art 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) aufgehoben werden. Damit wird einerseits die dreijährige Frist für die Neuverhandlung und Anpassung von völkerrechtlichen Verträgen und andererseits die Bestimmung, wonach der Bundesrat eine Übergangsverordnung zu erlassen hat, falls innerhalb einer dreijährigen Frist nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative keine Ausführungsgesetzgebung in Kraft getreten ist, gestrichen.

Die EKM hält die erste Variante für vertretbar,

- a) weil mit der Beibehaltung der Absätze 1-3 und der Neuformulierung von Absatz 4 der Auftrag zur selbstständigen Steuerung der Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten beibehalten wird und
- b) gleichzeitig in Absatz 4 festgehalten wird, dass dabei völkerrechtliche Verträge zu berücksichtigen sind.

Absatz 5 kann aus der Sicht der EKM vorbehaltlos gestrichen werden, weil der Gesetzgeber auch ohne explizite Aufforderung dazu verpflichtet ist, zu Verfassungstexten Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Die Übergangsbestimmungen können aufgehoben werden, weil der Gesetzgeber

- a) mit der Umsetzung von Artikel 121a eine völkerrechtlich konforme Umsetzung beschlossen hat, womit die Pflicht zur Neuverhandlung und Anpassung bestehender Verträge entfällt.
- b) die Ausführungsgesetzgebung fristgerecht beschlossen hat.

Die EKM begrüsst, dass die eidgenössischen Räte Artikel 121a BV und Art. 197 Ziff. 11 BV in einer Weise umgesetzt haben, welche bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen nicht verletzen.

Die Ausführungsgesetzgebung verzichtet auf jährliche Höchstzahlen und Kontingente für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Damit werden die Verfassungsbestimmungen der Masseneinwanderungsinitiative nicht vollständig umgesetzt.

Die Abstimmung über den bundesrätlichen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative eröffnet die Möglichkeit, den Umsetzungsvorschlag in der Verfassung abzubilden.

Mit bestem Dank für die Kenntnisnahme und freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber
Präsident



Secrétariat général

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Département fédéral de justice et police
DFJP
Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Genève, le 1^{er} mars 2017
FER No 04-2017

**Procédure de consultation : Contre-projet à l'initiative populaire « Sortons de l'impasse !
Renonçons à rétablir des contingents d'immigration »**

Madame, Monsieur

Nous vous remercions de nous avoir consultés concernant l'objet susmentionné et nous nous permettons de vous transmettre ci-après nos considérations.

1. Présentation générale

L'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration » (initiative RASA) a été déposée le 27 octobre 2015. Le 11 novembre 2015, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de cette initiative avec 108'640 signatures valables. Comme cela est mentionné dans le rapport explicatif, cette initiative vise à abroger les art.121a et 197, ch. 11, de la Constitution (Cst.) que le peuple et les cantons ont acceptés le 9 février 2014.

Selon les auteurs de l'initiative RASA, cette dernière permettra de maintenir les accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne (UE) si la mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution devait les menacer. Ils estiment que dans un tel cas de figure, le peuple doit pouvoir se prononcer sur le maintien de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), donc sur les accords bilatéraux conclus avec l'UE. Outre les raisons économiques, ils sont d'avis que des considérations d'ordre scientifique, de santé ou culturel plaident en faveur de la préservation des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative RASA car même si à leurs yeux le maintien des accords bilatéraux est primordial, il ne souhaite en aucun cas remettre en question le mandat concernant la gestion de l'immigration.

Toutefois, il estime que la décision du Parlement de gérer l'immigration en provenance des Etats de l'UE en tenant compte des accords bilatéraux, doit être inscrite dans la Constitution, et que le peuple et les cantons doivent avoir la possibilité de se prononcer sur cette question.

A cette fin, le Conseil fédéral soumet deux propositions de contre-projet direct à l'initiative, celles-ci constituant la présente consultation.

Dans la première option, l'actuel article 121a, al. 4 Cst. («Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu») est remplacé par une disposition arrêtant que la gestion de l'immigration doit tenir compte des accords internationaux d'une grande portée pour la position de la Suisse en Europe. Ces accords internationaux sont les accords de libre circulation avec l'UE et l'association de libre-échange (AELE), la Convention européenne des droits de l'homme et les conventions de l'ONU telles que la Convention relative au statut des réfugiés.

Cette première option prévoit aussi d'abroger la disposition transitoire concernant l'article 121a Cst. (art. 197, ch. 11, Cst.). Ces dispositions prévoient, dans les trois ans suivant le scrutin, une réorientation de la politique migratoire de la Suisse, et une adaptation des traités internationaux contraires à l'article 121a Cst. En revanche, ces dispositions n'exigent pas une résiliation de ces traités.

La deuxième option prévoit simplement de supprimer la disposition transitoire relative à l'article 121a Cst. (art. 197, ch. 11, Cst.). Selon le rapport explicatif, l'abrogation de la seule disposition transitoire laisse ouverte la possibilité d'inviter le législateur à adopter des mesures supplémentaires en vue de mettre en œuvre l'article 121a Cst. si la situation de l'ALCP devait changer ultérieurement.

2. Considérations

Notre Fédération a pris connaissance des deux propositions de contre-projet à l'initiative RASA. La première option de contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative RASA consiste donc à remplacer l'alinéa 4 de l'article 121a Cst. par une «réserve» concernant le respect des accords internationaux, à commencer par les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Nous tenons à souligner que cette piste n'est finalement pas très éloignée de la proposition qui avait été formulée autrefois par le Nouveau mouvement européen suisse (Nomes) qui voulait ajouter l'alinéa suivant à l'article 121a Cst. : «Les relations entre la Suisse et l'Union européenne sont réservées». La proposition du Conseil fédéral est cependant de portée plus large que celle du Nomes.

A notre sens, le fait d'indiquer que la « gestion de l'immigration doit tenir compte des accords internationaux d'une grande portée pour la position de la Suisse en Europe », permettra à l'Assemblée fédérale d'inscrire dans la Constitution une mise en œuvre de l'article 121a Cst. qui soit compatible avec l'ALCP. Ce contre-projet tient également compte du fait que la population a confirmé la voie bilatérale à plusieurs reprises dans les urnes. Cette première option nous paraît donc acceptable compte tenu du fait que l'économie a besoin de garantie concernant la préservation des accords bilatéraux sur le long terme.

Quant à la seconde option de contre-projet, elle consisterait uniquement à abroger la disposition transitoire relative à l'article 121a Cst. (art. 197, ch. 11, Cst.), sans modifier l'article 121a Cst. lui-même. Cette deuxième option vise à renoncer aux délais de mise en œuvre tout en conservant le mandat consistant à adopter des mesures supplémentaires en vue de l'application de l'article 121a Cst., ce qui signifie concrètement que l'ALCP devrait être adapté.

Néanmoins, étant donné les relations « compliquées » que la Suisse maintient avec l'UE, il n'y a quasi aucune chance pour que la Suisse puisse mener des négociations formelles sur ce point. Pour notre Fédération, cette seconde option ne résout pas le problème. Elle relève d'ailleurs que le Conseil fédéral n'a pas lui-même l'air convaincu par cette seconde option (p.18 du rapport explicatif) : «La première solution est conforme aux engagements internationaux de la Suisse, tandis qu'avec la seconde, le conflit entre l'art. 121a Cst. et l'ALCP demeure».

En l'état, la première option de contre-projet est ainsi acceptable, pas la seconde. Toutefois, nous tenons à mentionner que nous soutenons toujours l'initiative RASA sur le principe, même si nous sommes conscients qu'elle rencontre de nombreuses réticences. Il est à relever que notre position par rapport à l'initiative RASA dépendra aussi de l'évolution des référendums lancés contre la loi d'application sur l'immigration de masse votée par le Parlement en décembre 2016.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce courrier et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Yannic Forney
Délégué

An das Eidgenössische Justiz
und Polizeidepartement

elektronisch übermittelt

Zürich, 27. Februar 2017

Vernehmlassungsantwort zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Autoren des *foraus*-Diskussionspapiers Nr. 28 vom April 2016 mit dem Titel «Der Konkordanzartikel. Ein direkter Gegenentwurf zur Initiative «Raus aus der Sackgasse» RASA» erlauben sich, im Rahmen der Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (RASA) ihre kurze Stellungnahme einzureichen.

Wir möchten einerseits unsere Haltung zu den zwei durch den Bundesrat vorgelegten Varianten des Gegenentwurfs darlegen und andererseits auf unseren Diskussionsbeitrag, den Konkordanzartikel, als Möglichkeit für einen direkten Gegenentwurf zu RASA hinweisen.

Kritik an der Variante 2 des Gegenvorschlags des Bundesrats

Variante 2 des Gegenvorschlags des Bundesrats besteht aus der Streichung der Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 der Bundesverfassung, welche mit der Masseneinwanderungsinitiative in die Bundesverfassung Eingang gefunden haben. Die Autoren von *foraus* kritisieren an dieser zweiten Variante, dass sie den Widerspruch zwischen der Bundesverfassung und dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU zementiert. Diese Rechtsunsicherheit in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU müsste mit einem Gegenvorschlag zu RASA ausgeräumt werden.

Kritik an der Variante 1 des Gegenvorschlags des Bundesrats

Variante 1 des Gegenvorschlags des Bundesrats besteht aus der Streichung der Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11, von Art. 121a Abs. 5 und der Neuformulierung von Art. 121a Abs. 4 der Bundesverfassung. Die neue Formulierung von Art. 121a Abs. 4 soll wie folgt lauten: Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

Die Autoren von *foraus* begrüßen an dieser Variante, dass der Widerspruch zwischen der Bundesverfassung und dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU aufgelöst wird. Die Autoren von *foraus* geben allerdings zu bedenken, dass diese Berücksichtigungspflicht völkerrechtlicher Verträge in leicht anderer Formulierung bereits in Art. 5 Abs. 4 der Bundesverfassung enthalten ist. Zu kritisieren ist an dieser ersten Variante, dass damit die allgemein in der Bundesverfassung verankerte Beachtungspflicht des Völkerrechts, und somit dessen Vorrang, untergraben wird. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Neuformulierung von Art. 121a Abs. 4 könnte zum Präjudiz für völkerrechtswidrige Volksinitiativen werden, welche keine ähnlich gestaltete Berücksichtigungspflicht für völkerrechtliche Verträge enthalten und damit das sorgfältig ausbalancierte Gleichgewicht zwischen Völkerrecht und Landesrecht in der Bundesverfassung stören.

Zudem möchten die *foraus*-Autoren darauf hinweisen, dass die Neuformulierung von Art. 121a Abs. 4 der Bundesverfassung weiten Auslegungsspielraum bietet und zum heutigen Zeitpunkt auf verschiedene Fragen keine abschliessende Antwort bietet. Eine dieser Fragen wäre ein mögliches Abkommen zur Personenfreizügigkeit mit dem Vereinigten Königreich, sollte das Vereinigte Königreich die Europäischen Union verlassen. Wäre solch ein Abkommen als völkerrechtlicher Vertrag von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa zu bewerten? Weitere Fragen ähnlicher Art sind zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar, könnten sich aber jederzeit stellen. Mit der Variante 1 des Gegenvorschlags des Bundesrats wird die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz empfindlich eingeschränkt.

Schliesslich geben die *foraus*-Autoren zu bedenken, dass mit beiden Varianten des Gegenvorschlags des Bundesrats das Zuwanderungssystem der Schweiz gegenüber Drittländern längerfristig nicht angepasst werden kann, da Art. 121a Abs. 1 der Bundesverfassung nach wie vor Kontingente und Höchstzahlen vorschreiben würde. Mit beiden Varianten des Gegenvorschlags des Bundesrats wird folglich auch die migrationspolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz gegenüber Drittstaaten empfindlich eingeschränkt.

Hinweis auf den Konkordanzartikel als Möglichkeit für einen Gegenvorschlag

Drei Autoren der aussenpolitischen Denkfabrik *foraus* – Forum Aussenpolitik haben im April 2016 den Konkordanzartikel als Kompromiss zwischen der Masseneinwanderungsinitiative und RASA vorgestellt. Der Konkordanzartikel gestaltet sich wie folgt:

Art. 121a BV (neu) Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig unter Berücksichtigung ihrer gesamtwirtschaftlichen Interessen.

² Zu diesem Zweck können auch völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden. Insbesondere zur Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, selbständig erwerbstätigen Personen, nicht erwerbstätigen Personen sowie Grenzgängerinnen und Grenzgängern.

³ Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere ein Arbeitsverhältnis mit einem Arbeitgeber der Schweiz, der Nachweis einer selbständigen Erwerbstätigkeit, eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage, die asylrechtlichen Vorgaben oder die ausländerrechtlichen Vorgaben.

⁴ Der Bund kann begleitende Massnahmen zur Beschränkung der Zuwanderung ergreifen. Dazu gehören insbesondere flankierende Massnahmen, um Erwerbstätige vor der missbräuchlichen Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen, Massnahmen die das inländische Arbeitskräftepotenzial fördern und in Hinblick auf den Arbeitsmarkt besser nutzen, sowie Massnahmen zur Beschränkung des Anspruches auf Sozialleistungen.

Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

¹ aufgehoben

² aufgehoben

In Abs. 1 des Konkordanzartikels wird die eigenständige Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen, wie in Art. 121a der Bundesverfassung festgeschrieben, beibehalten.

In Abs. 2 des Konkordanzartikels wird festgehalten, dass zu diesem Zweck auch völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden kann. Damit soll in der Bundesverfassung darauf hingewiesen werden, dass die Personenfreizügigkeit gemäss den liberalen Marktprinzipien von Angebot und Nachfrage, also abhängig von der Konjunktur, funktioniert und im Interesse der Schweiz ist.

In Abs. 3 des Konkordanzartikels wird erklärt, welche Kriterien der Personenfreizügigkeit zugrunde liegen und das System der Personenfreizügigkeit keinen Freipass für ungebremste Zuwanderung darstellt.

In Abs. 4 des Konkordanzartikels werden begleitende Massnahmen zum Schutz vor der missbräuchlichen Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen, zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotentials sowie zur Beschränkung des Anspruches auf Sozialleistungen genannt. Diese begleitenden Massnahmen sollen konform mit dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU ausgestaltet sein. Sie stellen Instrumente zur indirekten Steuerung der Zuwanderung dar, die sich in der Schweiz über die letzten Jahre bewährt haben.


Auf einen Verweis zur Berücksichtigung des Völkerrechts verzichtet der Konkordanzartikel, da die Beachtung des Völkerrechts bereits in Art. 5 Abs. 4 der Bundesverfassung festgehalten ist.

Abschliessende Bemerkungen

Mit einem Gegenvorschlag, der ähnlich wie der Konkordanzartikel der *foraus*-Autoren ausgestaltet ist, bietet sich die Gelegenheit in zwei der wichtigsten politischen Dossiers der Schweiz – der Migrations- und Europapolitik – eine vernünftige Kompromisslösung zu finden, ein starkes und nachhaltiges verfassungsrechtliches Fundament zu legen, die aussen- und migrationspolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz zu wahren und die momentane Rechtsunsicherheit zu beenden.

Genehmigen Sie, Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Mit freundlichen Grüssen



Tobias Naef



Maximilian Stern



Nicola Forster

Département fédéral de justice et police (DFJP)
par e-mail à bernhard.fuerer@sem.admin.ch
sb-recht-sekretariat@sem.admin.ch

Conseils et support juridique
Affaire traitée par : Pierrette Eberhard

T +41 21 632 11 10
D +41 21 632 14 51
F +41 21 632 11 19
C Juridique@fve.ch

Notre réf : DEY/Eb
Votre réf :

Tolochenaz, le 28 février 2017

Contre-Projet direct à l'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration »

Madame, Monsieur,

Fondée en 1904, la Fédération vaudoise des entrepreneurs (FVE) est la plus importante association patronale de la construction dans le canton de Vaud. Elle réunit les métiers du gros œuvre, du second œuvre et de la construction métallique, soit près de 2'800 entreprises, ce qui représente environ 23'000 travailleurs.

Le service juridique de la FVE a examiné avec une attention particulière le contre-projet direct à l'initiative « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration », nous vous informons que la Fédération vaudoise des entrepreneurs valide sans autre le contre-projet qui semble être en accord avec les conventions internationales et le jus gentium (droit des gens), qui lie les Etats, contrairement à l'initiative de l'UDC sur l'immigration de masse adoptée en 2014.

Dans ce cadre, les deux variantes proposées nous conviennent. La fédération a cependant une légère préférence pour l'option qui consiste à réserver les textes de droit international de portée importante.

En vous remerciant de nous avoir consultés nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre respectueuse considération.

David Equey

Chef de service

28. April 2017

EJPD

Bundeshaus West

3003 Bern

Stellungnahme des Vereins RASA zum Vernehmlassungsverfahren für direkten Gegenentwurf zur Rasa Initiative

I Formelles

1. Als Urheber der Rasa Initiative, die das betroffene Vernehmlassungsverfahren ausgelöst hat sollte der Verein RASA bzw. dessen Initiativkomitee gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. e des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG) zu den offiziell eingeladenen Teilnehmern des Verfahrens gezählt werden. Dass dies nicht geschehen ist, zeugt von der Seltenheit, wenn nicht von der Singularität eines Vernehmlassungsverfahrens betreffend einen Gegenentwurf zu einer eidgenössischen Volksinitiative, was sich wohl nur so erklären lässt, dass der Bundesrat sich nicht auf einen Vorschlag zu einigen vermochte.
2. Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 VIG ist der Verein RASA jedenfalls berechtigt, am Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen.
3. Die vom Bundesrat festgesetzte Frist vom 1. März 2017 ist gewahrt.

II Allgemeines

4. Der Verein RASA begrüsst den Entscheid des Bundesrates, der Bundesversammlung einen direkten Gegenentwurf zur Rasa Initiative vorzulegen. Die Rasa Initiative hat sich von Beginn weg als Plan B verstanden und bezeichnet. Der Unterschied zwischen dem Wortlaut von Art. 121a BV (Kontingente, Höchstzahlen und Schweizervorrang) und dem Sinn von Art. 21a AuG (bedingte Meldepflicht von offenen Stellen) ist zu gross, um sich mit dem geltenden Verfassungsverständnis vereinbaren zu lassen. Dass für denselben Geltungsbereich die Verfassung A und das Gesetz B sagt, lässt sich dem Bürger und der Bürgerin nicht vermitteln und öffnet dem politischen Diskurs in einem für Wirtschaft und Gesellschaft ausserordentlich heiklen Bereich einen ungewohnten Spielraum, der dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit nicht gerecht wird.

Der Bundesrat als «oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) und die Bundesversammlung als «oberste Gewalt im Bund» (Art. 148 Abs. 1 BV) können sich der Pflicht zur Beseitigung der am 9. Februar 2014 geschaffenen Rechtsunsicherheit nicht entziehen und haben dazu nur zwei Möglichkeiten: die Rasa Initiative zur Annahme zu empfehlen oder ihr einen direkten Gegenvorschlag gegenüberstellen.

5. Es kann aber nicht darum gehen, die Differenz zwischen dem in der Verfassung festgeschriebenen Auftrag und dem Gesetz durch eine blosser Anpassung der Verfassung an das Gesetz zu beseitigen. Der Gegenvorschlag zur Rasa Initiative kann sich nicht auf eine «verfassungsrechtliche Abbildung» der Gesetzesänderung vom 16. Dezember 2016 beschränken, sondern soll sich vielmehr mit der gesamten Problematik von Art. 121a BV auseinandersetzen. Diese Aufgabe wird – so viel schon jetzt – von den beiden vorgeschlagenen Varianten ohne Weiteres wahrgenommen, auch wenn die Idee einer Anpassung der Verfassung an das Gesetz im erläuternden Bericht vom 1. Februar 2017 immer wieder durchschimmert.

6. Der Bundesrat und das Parlament haben es in den Jahren 2012/2013 unterlassen, der Masseneinwanderungsinitiative einen direkten Gegenentwurf entgegenzusetzen, wohl in der von vielen (auch von den damaligen Initianten!) geteilten Annahme, sie werde von Volk und Ständen abgelehnt. Die Rasa Initiative gibt Bundesrat und Parlament nun die Gelegenheit, dies nachzuholen. Denn sie hat keinen anderen Gegenstand, als die am 9. Februar 2014 angenommenen Verfassungsbestimmungen zu streichen. Ein Gegenentwurf zu Rasa muss also zumindest mittelbar auf die Bestimmungen von Art. 121a und 197 Ziff. 11 BV Bezug und Rücksicht nehmen und kann sich nicht, zum Beispiel, in allgemeiner Weise mit den Beziehungen der Schweiz zur EU oder zu Europa befassen, ohne den Grundsatz der Einheit der Materie zu verletzen.

III **Stellungnahme zu den Varianten 1 und 2**

7. Beide Varianten belassen und bestätigen damit das Herzstück von Art. 121a BV, nämlich die Absätze 1 bis 3 mit den kontroversen Vorgaben der «eigenständigen Steuerung der Zuwanderung», der «jährlichen Höchstzahlen und Kontingente», des «Einbezugs des Asylwesens» und der Grenzgänger und des «Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer». Da die Rasa Initiative nicht nur eingereicht wurde, um der Schweiz die Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen namentlich gegenüber Europa zu ermöglichen, sondern ebenso um ihr die genannten fremdenfeindlichen und wirtschaftlich schädigenden Massnahmen zu ersparen, erachtet der Verein Rasa diese Varianten als ungenügend und wenig zielführend.

8. Der Bundesrat begründet seine Ablehnung der Rasa Initiative und damit sein Festhalten an den erwähnten Vorgaben und Massnahmen im Gegenentwurf mit «demokratiepolitischen» Überlegungen. Es gehe nicht an, «nach so kurzer Zeit den Entscheid von Volk und Ständen vom 9. Februar 2014 wieder rückgängig zu machen». Dem ist in verschiedener Hinsicht nicht beizupflichten. Es mag zutreffen, dass der Bundesrat und das Parlament aus politischen Gründen dem Volk den Vorschlag zur Streichung der Kontingentierungsbestimmungen kaum selber unterbreiten konnten, sind sie doch verpflichtet, die Verfassung umzusetzen. Dass aber das Volk, d.h. die Stimmbürgerinnen, jederzeit vorschlagen können, es sei auf einen

Volksentscheid in einer neuen Abstimmung zurückzukommen, entspringt der Quintessenz der Souveränität des Volkes. Mittels einer Volksinitiative kann dieses Anliegen systemkonform in den Verfassungsprozess eingebracht werden. Dies war einer der Gründe für die Lancierung der Rasa Initiative: dem Bundesrat und der Bundesversammlung die Möglichkeit zu geben, einen vernünftigen Gegenvorschlag zur Masseneinwanderungsinitiative vorzulegen. Im Übrigen hatte der Bundesrat vor rund zehn Jahren keine demokratiepolitischen Bedenken, dem Volk kurzum die Aufhebung des im Februar 2003 mit grosser Mehrheit angenommenen Verfassungsartikels zur allgemeinen Volksinitiative vorzuschlagen, weil sich dieses neue Volksrecht als schlicht nicht umsetzbar erwiesen hatte. In der Volksabstimmung vom 27. November 2009 wurde denn auch die allgemeine Volksinitiative mit grosser Mehrheit (68% Ja-Stimmen, alle Kantone) aus der Verfassung entfernt, ohne je zur Anwendung gekommen zu sein. Was gestern möglich war, kann auch heute gelten.

9. Die Variante 1 versucht, den Wirkungsbereich der Kernbestimmungen von Art. 121a BV insofern einzuschränken, als bei deren Umsetzung völkerrechtliche Verträge «die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind, berücksichtigt werden» sollen. Dadurch wird der grundsätzliche und unlösbare Widerspruch zwischen Kontingenten und Personenfreizügigkeit in der Bundesverfassung verankert, was ihrer Einheit und Kohärenz zuwiderläuft. Dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben, ergibt sich unmissverständlich aus Art. 5 Abs. 4 BV. Variante 1 erweist sich diesbezüglich rechtlich bedeutungslos. Es ist problematisch, bei der Umsetzung von Art. 121a BV nur die genannten Verträge, und nicht z.B. alle völkerrechtlich gewährleisteten Grundrechte zu berücksichtigen. Die Bestimmung führt eine besondere Kategorie von völkerrechtlichen Verträgen ein, welche in ihrer Unbestimmtheit die ohnehin angespannten Beziehungen zwischen Landesrecht und Völkerrecht noch komplexer gestalten werden. Schliesslich kann man sich vorstellen, dass gebührend „berücksichtigte“ völkerrechtliche Verträge mit entsprechender Begründung trotzdem nicht „beachtet“ werden, sodass der vorgeschlagene Art. 121a Abs. 4 BV mit Art. 5 Abs. 4 BV ins Gehege kommt.

10. Wie Variante 1 schlägt Variante 2 vor, die Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV aufzuheben. Unterdessen ist die dreijährige Frist zur Neuverhandlung und Anpassung des Freizügigkeitsabkommens und zur gesetzlichen Umsetzung von Art. 121a BV abgelaufen. Variante 2 erweist sich demnach als rechtlich belanglos und kann nicht als Gegenvorschlag zur Rasa Initiative verstanden werden. Zudem könnte die Annahme dieses Gegenvorschlags als Bestätigung von Art. 121a BV verstanden werden. Wir erachten diese Variante nicht als ernst zu nehmender Gegenvorschlag.

IV Wie weiter?

11. Bei der Ausarbeitung der Rasa Initiative im Frühjahr 2014 haben die Initiantinnen und Initianten nach eingehender Diskussion bewusst davon abgesehen, so etwas wie einen Gegenvorschlag zur Masseneinwanderungsinitiative, z.B. mit einem allgemeinen Vorbehalt der Bilateralen Verträge, vorzuschlagen. Dies sei, so die Schlussfolgerung, Aufgabe des Bundesrats und des Parlaments. Deshalb beschränkten sie sich auf den Vorschlag der ersatzlosen Streichung der Kontingentierungsbestimmungen und einigten sich auf eine Plan B Strategie. Die Bundesversammlung muss nun einen gangbaren Weg aus der am 9. Februar 2014 entstandenen Sackgasse finden.

12. Der Verein RASA ist nach wie vor überzeugt, dass der klarste und einfachste Weg aus der Sackgasse in der von der RASA-Initiative angestrebten ersatzlosen Streichung der Kontingentierungsbestimmungen besteht.

13. Die Initianten verstehen RASA nach wie vor als einen Plan B und sind bereit, Überlegungen für einen Gegenvorschlag zu unterstützen, der den Widerspruch zwischen der geltenden Verfassung und dem FZA beseitigt, Rechtssicherheit wiederherstellt und die Bilateralen Verträge erhält.

14. Bei Annahme eines diese Stossrichtung beachtenden Gegenvorschlags durch das Parlament kann ein Rückzug der RASA Initiative ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Für den Verein RASA



Prof. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Basel, 27. Februar 2017

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»: Stellungnahme der Neuen Europäischen Bewegung (NEBS) Sektion Basel

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Neue Europäische Bewegung (NEBS) Sektion Basel dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» («Rasa-Initiative»).

Die NEBS Sektion Basel vertritt die Ansicht, dass ein direkter Gegenentwurf des Bundesrates zur «Rasa-Initiative» nur dann Sinn macht, wenn damit der Widerspruch zwischen dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung und der von den eidgenössischen Räten am 16. Dezember 2016 beschlossenen Umsetzungsgesetzgebung auf Verfassungsebene aufgelöst wird. Die Vorschläge des Bundesrates vermögen diesem Anspruch nicht gerecht zu werden. Vielmehr würde mit beiden Varianten der Auftrag zementiert, die Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten zu steuern, und damit das vom Parlament beschlossene Ausführungsgesetz unterminiert.

Ein direkter Gegenvorschlag zur «Rasa-Initiative» sollte aus unserer Sicht folgende Elemente beinhalten:

- (1) **Ausführungsgesetz in der Verfassung verankern:** Der Widerspruch zwischen Art. 121a BV und der vom Parlament am 16. Dezember 2016 beschlossenen Umsetzungsgesetzgebung muss aufgelöst werden, um einen Dauerkonflikt zwischen dem Verfassungsartikel und dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) zu vermeiden. Der Verfassungsartikel soll dahingehend ergänzt werden, dass die Steuerung der Zuwanderung auch mit anderen Massnahmen als Kontingenten, namentlich mit einer verstärkten Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, erreicht werden kann. Damit erhielte das Ausführungsgesetz eine verfassungsrechtliche Basis.
- (2) **Konflikte mit dem Freizügigkeitsabkommen reduzieren:** Die Steuerung der Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten widerspricht dem FZA grundsätzlich. Die NEBS Sektion Basel hat Verständnis dafür, dass der Bundesrat dieses Kernziel von Art. 121a BV

nicht vollständig aus der Verfassung streichen will, wie es die «Rasa-Initiative» verlangt. Immerhin könnte aber der Normenkonflikt abgeschwächt werden, wenn die problematischsten, konkreten Widersprüche aus dem Verfassungsartikel gestrichen würden. Dies betrifft namentlich den Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer (Abs. 3), der eindeutig nicht mit dem FZA kompatibel ist. Im Ausführungsgesetz wurde dies vom Parlament berücksichtigt. Eine Anpassung der Verfassungsbestimmung wäre folgerichtig.

- (3) **Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen:** In Bezug auf das Asylrecht sind für die Schweiz die Genfer Flüchtlingskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen, die Kinderrechtskonvention sowie das Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen verbindlich. Personen, die in der Schweiz um Schutz nachsuchen, können nicht einfach in einen Topf geworfen werden mit Personen, die unter das Ausländergesetz (AuG) fallen. Der Verweis auf das Asylwesen ist aus dem Verfassungsartikel zu streichen.
- (4) **Einbezug der Grenzgängerinnen und Grenzgänger als Option, nicht als Vorschrift:** Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind *per definitionem* keine Zuwanderer und sollten daher nicht einem System von Höchstzahlen unterliegen. Die NEBS Sektion Basel anerkennt, dass die Grenzgängerinnen und Grenzgänger in bestimmten Regionen einen grossen Druck auf den Arbeitsmarkt ausüben. In der Region Basel ist das nicht der Fall; unser Wirtschaftsstandort ist auf die Arbeitnehmenden aus den grenznahen Regionen Deutschlands und Frankreichs angewiesen, die täglich über die Landesgrenze zur Arbeit pendeln. Eine Kann-Formulierung in Bezug auf den Einbezug der Grenzgängerinnen und Grenzgänger würde unterschiedliche Regelungen in den Regionen erlauben und damit den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone und Regionen entgegenkommen.
- (5) **Spielraum des Bundes im Bereich der Aussenpolitik wahren:** Der Bundesrat schlägt in Variante 1 vor, Art. 121a Abs. 4 BV durch eine Bestimmung zu ersetzen, wonach bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollen, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind. Diese Ergänzung bringt keine wirkliche Neuerung, da Bund und Kantone bereits mit Art. 5 Abs. 4 BV zur Einhaltung des Völkerrechts bei der Umsetzung von Verfassungsbestimmungen verpflichtet werden. Aus Sicht der NEBS Sektion Basel würde eine ersatzlose Streichung des Verbots, internationale Verträge abzuschliessen, die Art 121a BV widersprechen (Art. 121a Abs. 4 BV), hingegen einen Mehrwert bringen: Der Spielraum des Bundes im Bereich der Aussenpolitik würde nicht unnötig eingeschränkt, was namentlich im Hinblick auf künftige Freihandelsabkommen von Bedeutung sein dürfte.
- (6) **Druck nicht auf andere Kategorien des Ausländerrechts erhöhen:** Für die Region Basel ist es entscheidend, dass international tätige Unternehmen Zugriff auf hochqualifizierte Arbeitnehmende aus der ganzen Welt haben. Es wäre für den Standort Basel, aber auch für die ganze Schweiz schädlich, wenn der Druck, die Zuwanderung zu begrenzen, zu einer massiven Begrenzung der Drittstaatskontingente führen würde. Die NEBS Sektion Basel wehrt sich grundsätzlich dagegen, dass das Ziel der Begrenzung der Zuwanderung damit

erreicht wird, den Druck auf jene Personengruppen zu erhöhen, die nicht durch völkerrechtliche oder bilaterale Verträge geschützt sind. Darunter fallen namentlich auch die Sans Papiers.

Aufgrund der vorausgehenden Überlegungen beantragt die NEBS Sektion Basel dem Bundesrat, Volk und Ständen einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vorzulegen, der folgende Änderungen von Art. 121a BV vorsieht:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ ~~Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.~~

² ~~Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.~~

³ ~~Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger können einbezogen werden sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.~~

⁴ ~~Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.~~

⁵ ~~Das Gesetz regelt die Einzelheiten. Der Gesetzgeber kann zur Steuerung der Zuwanderung auch andere Massnahmen ergreifen, die den Zuwanderungsdruck reduzieren, namentlich Massnahmen zur verstärkten Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Die Kantone und Sozialpartner sind vorgängig anzuhören.~~

Die Übergangsbestimmungen zu Art. 121a BV sind – wie vom Bundesrat vorgesehen – zu streichen.

Wir hoffen, Ihnen mit dieser Stellungnahme dienen zu können und danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

NEBS Sektion Basel

Matthias Bertschinger

Präsident

Innere Engi 14, 4208 Nunningen, mail@matthiasbertschinger.ch, 061 791 07 55, 079 689 76 54.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 28. Februar 2017

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»: Stellungnahme der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz (Nebs)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Neue Europäische Bewegung Schweiz (Nebs) dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» («Rasa-Initiative»).

Die Nebs vertritt die Ansicht, dass ein direkter Gegenentwurf des Bundesrates zur «Rasa-Initiative» nur dann Sinn macht, wenn damit der Widerspruch zwischen dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung und der von den eidgenössischen Räten am 16. Dezember 2016 beschlossenen Umsetzungsgesetzgebung auf Verfassungsebene aufgelöst wird. Die Vorschläge des Bundesrates vermögen diesem Anspruch nicht gerecht zu werden. Vielmehr würde mit beiden Varianten der Auftrag zementiert, die Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten zu steuern, und damit das vom Parlament beschlossene Ausführungsgesetz unterminiert.

Der Bundesrat hat zwei Varianten für einen direkten Gegenentwurf zur Initiative unterbreitet. Er will damit eine breite Diskussion ermöglichen. Bei beiden Varianten bleibt der Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung in der Verfassung bestehen. Zudem sichern beide Varianten das Fortbestehen der bilateralen Verträge.

Variante 1

In der ersten Variante des Gegenentwurfs soll Artikel 121a Absatz 4 BV durch eine Bestimmung ersetzt werden, wonach bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollen, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind. Dazu gehören etwa die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die UNO-Konventionen wie die Genfer Flüchtlingskonvention (FK). Diese Variante berücksichtigt den Entscheid der Bundesversammlung, Artikel 121a BV FZA-konform umzusetzen und sie trägt der Tatsache Rechnung, dass die Stimmbevölkerung den bilateralen Weg mehrmals an der Urne bestätigt hat. Die Übergangsbestimmung zu Artikel 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) soll zudem aufgehoben werden.

Variante 2

Die zweite Variante sieht ebenfalls vor, die Übergangsbestimmung zu Artikel 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) aufzuheben. Der Artikel 121a BV soll hingegen nicht geändert werden. Mit der Aufhebung lediglich der Übergangsbestimmungen soll die Aufforderung an den Gesetzgeber bestehen bleiben, weitere Schritte zur Umsetzung von Artikel 121a BV vorzunehmen, wenn sich die Ausgangslage bezüglich des FZA in der Zukunft ändern sollte.

Position der Nebs

Die Nebs beantragt den Bundesrat, Volk und Ständen einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vorzulegen, der die untenstehenden Änderungen von Art. 121a BV vorsieht.

Die Nebs betont, dass sie Höchstzahlen und Kontingente für EU-Bürger als nicht zielführend und nicht mit der Personenfreizügigkeit kompatibel betrachtet. Aus pragmatischen Gründen schlagen wir daher das folgende Vorgehen vor:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ *Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.*

² *Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. ~~Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens.~~ Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.*

³ *Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ~~unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer~~ auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger können einbezogen werden sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.*

⁴ *~~Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.~~ Vorbehalten bleiben die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und die Weiterentwicklung der Europäischen Integration.*

⁵ *~~Das Gesetz regelt die Einzelheiten.~~ Der Gesetzgeber kann zur Steuerung der Zuwanderung auch andere Massnahmen ergreifen, die den Zuwanderungsdruck reduzieren, namentlich Massnahmen zur verstärkten Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Die Kantone und Sozialpartner sind vorgängig anzuhören.*

Die Übergangsbestimmungen zu Art. 121a BV sind – wie vom Bundesrat vorgesehen – zu streichen.

Wir hoffen, Ihnen mit dieser Stellungnahme dienen zu können und danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Co-Präsidenten der Nebs

François Cherix und Martin Naef

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Z. Hd. Herrn Bernhard Furer
3000 Bern

Per E-Mail an
Bernhard.Furerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, am 1. März 2017

**Vernehmlassungsantwort zur Vernehmlassung zum Direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative
«Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Operation Libero erlaubt sich, an der Vernehmlassung der direkten Gegenentwürfe zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse“ zu partizipieren, auch ohne hierfür eingeladen worden zu sein. Dies, weil sowohl die Beziehung der Schweiz zu Europa und die damit zusammenhängende Zukunft des Chancen- und Innovationsstandorts Schweiz als auch die Steuerung der Zuwanderung zu den zentralen programmatischen Prioritäten der Operation Libero zählen.

Die Operation Libero begrüsst an sich die Idee, der RASA einen direkten Gegenvorschlag gegenüber zu stellen, hält aber beide vom Bundesrat vorgeschlagenen Entwürfe für problematisch und ungeeignet.

Die Stellungnahme ist in vier Teile untergliedert. Wir nehmen zuerst Stellung zu den Erwägungen des Bundesrates, die RASA abzulehnen, skizzieren in einem zweiten Teil, welche Kriterien ein guter Gegenvorschlag zur Initiative unseres Erachtens erfüllen müsste, und nehmen in einem dritten und vierten Abschnitt kurz Stellung zu den beiden Vorschlägen des Bundesrates.

1.) Zu den Erwägungen für die Ablehnung der RASA durch den Bundesrat

Der Bundesrat lehnt die RASA-Initiative aus zwei Gründen ab; erstens, weil er am Auftrag der Steuerung der Zuwanderung festhalten will, und zweitens, weil er sie aus demokratiepolitischen Überlegungen problematisch findet. Beide Erwägungen vermögen aus Sicht der Operation Libero nicht zu überzeugen.

Auch mit einer vollständigen Streichung des Art. 121a BV und der dazugehörenden Übergangsfristen hat der Bund weiterhin die Möglichkeit, die Zuwanderung im Rahmen seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen zu steuern. Diese Möglichkeit – und die Pflicht – ein Konzept der Steuerung der Zuwanderung zu entwickeln ergeben sich ohne weiteres bereits aus der Kompetenznorm in Art. 121 BV. Das AuG und die zugehörigen Verordnungen fussen auf dieser Kompetenznorm und legen ihrerseits sowohl



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizzamo la Svizzera.
Make Switzerland happen.

das Ziel als auch die Instrumente zur Steuerung der Zuwanderung fest. Da der Bund sich nun entschieden hat, die Masseneinwanderungsinitiative im Rahmen des geltenden Völkerrechts umzusetzen, ergibt sich aus Art. 121a BV nichts Zusätzliches ausser einem Verhandlungsauftrag gegenüber der EU, der den Handlungsspielraum der Schweiz einschränkt und dessen Chancen auch nach Ansicht des Bundesrates sehr klein sind und ein einschränkendes Diktat, mit welchen Mitteln Zuwanderung gesteuert werden soll. Insbesondere die Einführung des neuen sogenannten Inländervorrangs in Art. 21a AuG wäre ohne weiteres auch ohne die Verfassungsgrundlage der Masseneinwanderungsinitiative möglich gewesen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Bundesrat selber der Ansicht ist, im Falle einer Annahme der RASA und damit eines Wegfalls von Art. 121a BV könne diese Norm im AuG weiter bestehen bleiben (Erläuternder Bericht, S. 13).

Der zweite Einwand, dass es demokratiepolitisch nicht vertretbar wäre, den Entscheid von Volk und Ständen vom 9. Februar 2014 rückgängig zu machen, scheint uns schon deshalb nicht stichhaltig, weil der Entscheid gerade *von Volk und Ständen* rückgängig gemacht werden müsste. Volk und Stände können sich selber keine Karenzfrist auferlegen, wie lange sie nicht auf ihren eigenen Entscheid zurückkommen wollen, und auch der Bundesrat und das Parlament sollten dies nicht tun. Es gibt keine Pietätsfrist gegenüber Volksentscheiden, sondern nur die formelle Voraussetzung, dass die Rückgängigmachung demokratisch ebenso gut legitimiert sein muss wie der Entscheid, der rückgängig gemacht werden soll. Im Gegensatz zur Ansicht des Bundesrates erscheint uns die RASA gerade als eine Zelebrierung der direkten Demokratie. Sie verschafft dem Prinzip Nachachtung, dass in der Direkten Demokratie alle früheren Entscheide von Volk und Stände *jederzeit* zur Disposition stehen, wenn 100'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dies wünschen. Diese Zahl an Bürgerinnen und Bürger haben die Vertreter der RASA-Initiative versammeln können und deren Unterschrift hat in keiner Weise weniger Gewicht, als jene der Bürgerinnen und Bürger, die für die Masseneinwanderungsinitiative unterzeichnet haben.

Der Wert eines Gegenvorschlages ist daher in erster Linie ein taktischer: Die gesellschafts- und arbeitsmarktpolitischen Dimensionen der Migrationspolitik spielen in der Schweizer Öffentlichkeit eine zentrale Rolle. Die Reduktion der Migrationsverfassung auf die Bestimmungen von Art. 121 BV könnte somit bei der Stimmbevölkerung auf Unverständnis stossen. Über einen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative kann die Chance erhöht werden, für eine Behebung der Probleme, die durch die Masseneinwanderungsinitiative der Schweiz entstanden sind, eine Mehrheit von Volk und Ständen zu finden. Zudem bietet eine alternative Formulierung von Art. 121a BV die Möglichkeit, eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine breit abgestützte Migrationspolitik zu schaffen.

2.) Zu den Kriterien, die einen guten Gegenvorschlag ausmachen

Das zentrale Problem an der Masseneinwanderungsinitiative ist, dass sie Mittel der Zuwanderungssteuerung vorgibt statt die Ziele. Die vorgeschlagenen Mittel sind dabei sowohl mit einer Reihe völkerrechtlicher Abkommen unvereinbar als auch sonst sehr problematisch. Verfassungsnormen sollten – da sie auf lange Zeit und für eine grosse Vielfalt von Regulierungsproblemen Antwort geben müssen – dem Gesetzgeber und der Verwaltung Spielraum darin lassen, wie die Ziele, die der Verfassungsgeber vorgibt, erreicht werden sollen. Die Masseneinwanderungsinitiative ist erstaunlich unklar in ihren Zielen.



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizzamo la Svizzera.
Make Switzerland happen.

So legt sie zum Beispiel nicht fest, inwieweit Zuwanderung begrenzt werden soll und was die Ziele einer solchen Begrenzung sein sollen.

Hingegen ist sie sehr spezifisch, was die Mittel anbelangt: Kontingente, Höchstzahlen und einen Inländervorrang. Der Blick auf die bewegte Geschichte des Schweizer Ausländerrechts zeigt, dass bereits in der Vergangenheit eine Vielzahl verschiedener Mittel ausprobiert wurden, um relativ stabile Ziele in der Migrationspolitik zu erreichen. Zahlreiche weitere Mittel würden zur Verfügung stehen, welche aber (noch) nicht zur Anwendung gelangen (Punktesysteme, Lotterien, Lenkungssteuern, Spezialabgaben, Versicherungsobligatorium, etc.). Alle diese Mittel wären weniger invasiv und problematisch als Kontingente, die ein planwirtschaftliches Instrument sind und den Produktionsfaktor Arbeit – soweit er aus dem Ausland kommt – kollektivieren und durch eine zentralisierte Bürokratie zuordnen. Über die Probleme mit den völkerrechtlichen Abkommen hinaus, zu welchen die Masseneinwanderungsinitiative in Konflikt steht, schafft die Initiative auch in Bezug auf Zuwanderung aus Drittstaaten das Problem, dass diese nur durch sehr spezifische Mittel – und von allen Mitteln der Migrationssteuerung mit den problematischsten – gesteuert werden dürfen. Diese Vorgabe, die den migrationspolitischen Handlungsspielraum der Schweiz von innovativeren und flexibleren Lösungen abschneidet und den aussenpolitischen Handlungsspielraum des Landes unnötig einengt, müsste durch einen Gegenvorschlag überwunden werden können.

Gegenvorschläge müssten also das Ziel vorgeben (z.B. „Vollbeschäftigung“, „Ausschöpfung des inländischen Arbeitspotentials“, „Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz“, „gedeihliche gesellschaftliche und demographische Entwicklung“) und dabei die Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, entweder ganz offenlassen oder allenfalls bloss beispielsweise aufzählen, ohne sie zu verpflichtenden Instrumenten zu machen.

Ein zweites Ziel eines Gegenvorschlages besteht darin, dass er die Probleme, die die Masseneinwanderungsinitiative im Verhältnis zum Völkerrecht schafft, beheben kann, ohne dabei neue Probleme zu schaffen.

Sowohl der Gegenentwurf, den *foraus* formuliert hat, wie auch derjenige der Grünliberalen Partei erfüllen diese beiden Kriterien ohne weiteres, währendem beide Vorschläge des Bundesrates an diesen Kriterien scheitern, wie nachfolgend kurz auszuführen sein wird.

3.) Zum Gegenvorschlag 1 des Bundesrates

Der Gegenvorschlag 1 des Bundesrates bringt drei zentrale Probleme mit sich:

- Er hält an der Vorschrift fest, dass die Steuerung der Zuwanderung mit dem Mittel eines Inländervorrangs und dem planwirtschaftlichen Mittel der Kontingente zu geschehen habe.
- Er schafft neue Unklarheiten und Probleme im Verhältnis von Verfassungs- und Völkerrecht.
- Er schafft Unklarheit betreffend der künftigen Möglichkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, die Migration betreffen.



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizzamo la Svizzera.
Make Switzerland happen.

Zu Art. 121a Abs. 2 und 3 BV

Das erste Problem erklärt sich von selbst. Der Gegenentwurf streicht die problematischen (und für eine Steuerung der Zuwanderung unnötigen) Absätze 2 und 3 des Art. 121a BV nicht, die Kontingente/Höchstzahlen und einen Inländervorrang vorschreiben. Besonders problematisch ist dabei, dass Abs. 2 die Steuerung sämtlicher Formen der Zuwanderung mittels Kontingenten verlangt, also auch solchen Formen (wie der humanitären Migration oder des Familiennachzuges), die in der Vergangenheit nie durch Kontingente gesteuert worden sind und deren Steuerung durch Kontingente nicht nur unlösbare praktische Probleme, sondern auch weitere Konflikte mit dem Völkerrecht mit sich brächten.

Zu Art. 121a Abs. 4 BV

Besonders problematisch an diesem Vorschlag ist aber, dass er das Verhältnis von Verfassungsnormen und Völkerrecht tangiert, ohne es zu lösen. Während Art. 5 Abs. 4 BV unter anderem auch den Verfassungsgeber dazu verpflichtet, Völkerrecht zu “beachten“, und Art. 190 BV klarstellt, dass Völkerrecht für die rechtsanwendenden Behörden massgeblich ist, soll es neu „berücksichtigt“ werden – jedenfalls soweit es für die Stellung der Schweiz in Europa „massgeblich“ ist. Es ist nicht nur völlig unklar – und abgesehen von Beispielen tragen die Erläuterungen des Bundesrates auch nicht zur Klarheit bei – was die Begriffe “berücksichtigen“ und “von grosser Tragweite“ bedeuten und inwiefern sie gegenüber dem status quo eine Neuerung einführen. Der Vorschlag suggeriert vielmehr auch – und auf besonders problematische Weise – dass die Verfassung völkerrechtlichen Verträgen vorgehe, sei die Regel und hier gelte eine Ausnahme, weshalb dies explizit erwähnt werden müsse. Selbst wenn man die Ansicht teilt, zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht könne eine starre Vorrangregel nicht festgelegt werden, so deuten sowohl das bisherige Verfassungsrecht als auch die Interessen der Schweiz an Rechtssicherheit im Verhältnis zu ihren Vertragspartnern darauf hin, dass die Einhaltung von Verträgen durch die Schweiz die Regel sein sollte und allfällige mögliche Ausnahmen dazu expliziter Erwähnung in der Verfassung bedürfen. Auch der Bundesrat geht offenbar vom grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts aus, wenn er im erläuternden Bericht schreibt, dass mit der Variante 2 weitere Umsetzungsschritte nur vorgenommen werden könnten, wenn sich die Ausgangslage bezüglich FZA ändern sollte (S. 3). Das FZA gilt dem Bundesrat also auch als Schranke, ohne dass dies in der Variante 2 explizit gemacht wird. Die gegenwärtige Formulierung der Variante 1 suggeriert hingegen das Gegenteil und schafft somit in einer Zeit, in der ein genereller Vorrang der Verfassung vor dem Völkerrecht verlangt wird, ohne Not ein gefährliches Präjudiz.

Das dritte Problem dieser Variante besteht darin, dass sie Unklarheit darüber schafft, welche Art von Verträgen, die Migration betreffen, zukünftig von der Schweiz geschlossen werden dürften. Zwar ersetzt der Gegenvorschlag das nun bestehende explizite Verbot, Verträge abzuschliessen, die die Kontingentierung gewisser Gruppen von Zuwanderern und deren grundsätzliche Unterstellung unter einen Inländervorrang nicht mehr zulassen. Hingegen ist unklar, ob die Schweiz solche Verträge abschliessen könnte, obwohl Abs. 2 und 3 explizit das Gegenteil verlangen. Genannt sei das Beispiel eines eventuellen Abkommens mit Grossbritannien nach dessen Austritt aus der EU, das britischen Bürgerinnen und Bürger weiterhin ohne Inländervorrang unkontingentierten Zugang zum Schweizer Arbeits- und Dienstleistungsmarkt gibt (und Schweizerinnen und Schweizer ein entsprechendes Gegenrecht in Grossbritannien). Dürfte ein solches Abkommen abgeschlossen werden oder würde es gegen Art. 121a Abs. 1-3



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizzamo la Svizzera.
Make Switzerland happen.

verstossen? Der Abschluss eines solchen Abkommens würde deren Wortlaut diametral widersprechen. Der Bundesrat scheint aber anderer Auffassung zu sein, wenn er in Bezug auf die Variante 2 in seinen Erläuterungen schreibt: „Bei dieser Variante dürfen zudem weiterhin keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.“ (S. 16 f.). Er geht also davon aus, dass dies bei der Variante 1 getan werden dürfte. Solange es keine gerichtliche Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von völkerrechtlichen Verträgen gibt, könnte gegen die Ratifizierung eines solchen Vertrages rechtlich auch nichts unternommen werden. Das Ergebnis ist Rechtsunsicherheit, Unsicherheit in der Gestaltung der Migrationsaussenpolitik und politischer Unfrieden, wo die Schweiz Abkommen abschliessen würde, die ihrer Verfassung widersprechen.

4.) Der Gegenvorschlag Variante 2

Zu Art. 197 Ziff. 11 BV

Die Variante 2 des Gegenvorschlages löst keinerlei Probleme. Sie hält sämtliche Probleme aufrecht, welche die Masseneinwanderungsinitiative geschaffen hat – die Einschränkung auf das Mittel der Steuerung mit Kontingenten und Inländervorrang, die Konflikte mit dem Völkerrecht und die Einschränkung des aussenpolitischen Handlungsspielraumes der Schweiz. Die Bittgänger-Stellung der Schweiz gegenüber der EU würde auf unbestimmte Zeit hinaus aufrechterhalten. Alles, was diese Variante aufhebt, ist eine Übergangsbestimmung, die inzwischen irrelevant geworden ist, weil die Zeitperiode verstrichen ist, auf welche sie sich bezogen hat. Es ist also ein Gegenvorschlag ohne materiellen Gehalt, der rein taktischen Zweck haben kann. Welchen taktischen Zielen er dienen soll, ist allerdings auch nicht ersichtlich.



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizzamo la Svizzera.
Make Switzerland happen.

Fazit

Im Ergebnis kann die Operation Libero, obwohl sie einen zweckmässigen Gegenvorschlag sehr begrüßen und unterstützen würde, die beiden vom Bundesrat vorgelegten Gegenvorschläge nicht gutheissen. Sie lösen nicht nur keine Probleme, sondern schaffen neue. Die Operation Libero ruft den Bundesrat daher auf, zwar am Vorgehen festzuhalten, einen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative vorzulegen, diesen aber so neu zu formulieren, so dass er folgende Kriterien erfüllt:

- Er gibt die Ziele der Migrationspolitik der Schweiz vor, ohne dem Gesetzgeber das Mittel zu diktieren, wie diese zu erreichen sind. Das gilt insbesondere auch in Bezug auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen.
- Er schafft keine Unsicherheit in Bezug auf das Prinzip, dass die Schweiz völkerrechtliche Verträge beachtet und diese für die rechtsanwendenden Behörden massgeblich sind.
- Er schränkt den Handlungsspielraum für den Abschluss künftiger völkerrechtlicher Verträge betreffend Migration, welche die Schweiz abzuschliessen wünscht, nicht ein.
- Er streicht obsolet gewordene Übergangsbestimmungen.

Wir bedanken uns herzlich für die Möglichkeit der Vernehmlassung und die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Hochachtungsvoll,

Flavia Kleiner
Geschäftsführerin und Co-Präsidentin

Stefan Schlegel
Mitglied des Vorstandes



Die Schweiz verwirklichen.
Réalisons la Suisse.
Realizzamo la Svizzera.
Make Switzerland happen.

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 22. Februar 2017
TE

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des EJPD

3003 Bern

Ebenfalls per Mail an:
bernhard.fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Stellungnahme der SAB zum Direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse!“

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) hat anlässlich seiner Sitzung vom 17. Februar 2017 von der laufenden Vernehmlassung zu oben genanntem Geschäft Kenntnis genommen. Der Vorstand der SAB stellt fest, dass dieser direkte Gegenentwurf und insbesondere die massiv zu kurze Vernehmlassungsfrist nicht zu einer Klärung der verworrenen Lage rund um die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative beitragen. Die Vernehmlassungsfrist von nur einem Monat ist deutlich zu kurz, um eine fundierte Meinungsbildung durchführen zu können. Die zu kurze Vernehmlassungsfrist widerspricht nicht nur dem Vernehmlassungsgesetz sondern verunmöglicht auch eine breite Diskussion der Vorlage, wie sie im Begleitbrief zur Vernehmlassung vom Bundesrat gewünscht wird.

Die Berggebiete und ländlichen Räume sind von der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative in hohem Masse betroffen. Viele Schlüsselbranchen wie die Landwirtschaft, der Tourismus, die Industrie und das Gesundheitswesen sind auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Die SAB bedauert es deshalb, dass wegen der zu kurzen Vernehmlassungsfrist eine vertiefte Diskussion der Initiative und des Gegenvorschlags nicht möglich ist. Angesichts dieser Umstände verzichtet die SAB auf eine Stellungnahme. Wie wir uns im Rahmen der allfälligen Volksabstimmung positionieren, muss derzeit offen bleiben.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Nationalrätin

Christine Bulliard-Marbach

Thomas Egger



Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus
West 3003 Bern

Per E-mail:

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Zürich, 27. Februar 2017 DL/sm/sb

luetzelschwab@arbeitgeber.ch

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrter Herr Führer
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 2. Februar 2017 zur Stellungnahme zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» eingeladen. Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Zur Zukunftssicherung verfügt der Verband über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

I. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) lehnt die RASA-Initiative ab.
- Der SAV teilt das Anliegen des Bundesrats und der Initianten der RASA-Initiative, das FZA und die Bilateralen Verträge I mit der EU zu erhalten, da sie von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind und ihr Wegfall gravierende Konsequenzen für die Volkswirtschaft nach sich ziehen würde.
- Der SAV lehnt sowohl die vorgeschlagene Variante 1 als auch die Variante 2 des direkten Gegenentwurfs als unklar und interpretationsbedürftig und somit nicht zweckdienlich ab.

1. Grundsätzliches

1.1 Wichtigkeit der Beziehung zur EU

Eine Kündigung des FZA und der damit verbundene automatische Wegfall der Bilateralen Verträge I sowie der Kündigung allfälliger anderer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU würde zu grosser Unsicherheit und gravierenden Konsequenzen für unsere Volkswirtschaft führen. Für eine kleine, offene Volkswirtschaft wie die Schweiz ist der Zugang zu ausländischen Märkten lebenswichtig. Rund 60% der Schweizer Warenexporte gehen in die EU, andererseits bezieht die Schweiz rund 80% ihrer Importe aus der EU. Dank der Bilateralen Verträge erhält die Schweiz einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt mit seinen 500 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten sind die mit Abstand wichtigsten Handelspartner der Schweiz.

Zudem würde die Schweiz bei einer Umsetzung von Artikel 121a BV mit Kontingenten und Höchstzahlen aus verschiedenen europäischen Kooperationen ausgeschlossen, wie z.B. aus «Horizon 2020» und «Erasmus+».

1.2 Keine zusätzlichen bürokratischen Hürden

Angesichts der Bedeutung einer FZA-konformen Umsetzung der neuen Zuwanderungsregelung hat der Schweizerische Arbeitgeberverband das im parlamentarischen Prozess entstandene Umsetzungsergebnis gutgeheissen. Trotzdem stellen wir aber fest, dass die verabschiedete Lösung bürokratische Ansätze aufweist, weshalb es im Rahmen der Umsetzungsarbeiten entscheidend sein wird, dass das Hauptaugenmerk auf eine praxistaugliche, unbürokratische und unternehmensfreundliche Umsetzung gelegt wird. Die Unternehmen benötigen neben Rechtssicherheit, schlanke, administrative Verfahren und keinen zusätzlichen Aufwand. Der Fachkräftebedarf soll weiterhin mit den besten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abgedeckt werden können, auch wenn diese aus der EU kommen.

2. Der SAV lehnt die RASA-Initiative ab

Der Schweizerische Arbeitgeberverband lehnt die RASA-Initiative aus demokratiepolitischen Gründen ab. Volk und Stände haben am 9. Februar 2014 die neuen Artikel 121a BV und 197 Abs. 11 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV) angenommen und damit zum Ausdruck gebracht, dass sie die Zuwanderungsfrage neu regeln wollen. Diese Regelung hat das Parlament nun am 16. Dezember 2016 beschlossen. Deshalb sollte der Bundesrat heute in erster Linie alles daran setzen, die RASA-Initiativen davon zu überzeugen, ihr Volksbegehren zurückzuziehen.

3. Der SAV lehnt Variante 1 des direkten Gegenentwurfs ab

Auch die beiden vorgeschlagenen Varianten eines direkten Gegenentwurfs lehnt der SAV ab.

Unseres Erachtens würde Variante 1 von den MEI-Befürwortern ebenso wie die RASA-Initiative als Missachtung demokratiepolitischer Spielregeln durch schlechte Verlierer verstanden und entsprechend angeprangert. Die unklare und interpretationsbedürftige Formulierung: *«Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.»* erleichtert eine solche Argumentation und würde unweigerlich zu grossen politischen Diskussionen führen. Der Gegenvorschlag 1 wird deshalb abgelehnt.

4. Der SAV lehnt auch Variante 2 des direkten Gegenentwurfs ab

Gemäss Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 hat der Bundesrat den Auftrag, völkerrechtliche Verträge, die Art. 121a BV widersprechen, innerhalb von drei Jahren neu zu verhandeln und anzupassen. Die EU hat



bis heute keine Bereitschaft gezeigt, solche Verhandlungen über eine Anpassung des bestehenden FZA zu führen. Dies hat aber keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen. Der Verhandlungsauftrag besteht auch nach Ablauf der Dreijahresfrist fort. Der SAV erachtet zudem die Möglichkeit als gegeben, dass dem Verfassungsauftrag bei Änderung der internationalen Verhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt nachgekommen werden kann.

Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV könnte ohne weiteres gestrichen werden, da die Ausführungsgesetzgebung durch das Parlament verabschiedet worden ist. Der SAV vertritt diesbezüglich die Ansicht, dass diese Gesetzesanpassung allein aber keine Volksabstimmung zur Änderung der Bundesverfassung rechtfertigt.

Der SAV lehnt deshalb auch Variante 2 des direkten Gegenentwurfs ab.

Es bleibt uns abschliessend anzumerken, dass für den Fall, dass das Referendum gegen die vom Parlament beschlossene MEI-Umsetzung zustande kommt, sich eine neue Ausgangslage für die Beurteilung der Varianten des RASA-Gegenentwurfs ergeben kann.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Daniella Lützel Schwab
Mitglied der Geschäftsleitung
Ressortleiterin Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht



Schweizerischer Baumeisterverband
Société Suisse des Entrepreneurs
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
Societad Svizra dals Impresaris-Constructurs

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
3003 Bern-Wabern

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Per E-Mail

Zürich, 28. Februar 2017 / mas / mr
dokument1

Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“

Sehr geehrter Herr Fürer, sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) ist der grösste Teilverband der Schweizer Bauwirtschaft, die jährlich rund 60 Milliarden Franken umsetzt. Der SBV vertritt 2700 Unternehmungen des Bauhauptgewerbes mit einem Bauvolumen von 20 Mia. SFr. und 80'000 Baustellenangestellten - knapp zwei Drittel davon aus dem EU/Efta-Raum. Er nimmt deshalb gerne zur Rasa-Initiative und zu den Gegenvorschlagsvarianten Stellung.

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) lehnt sowohl die Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse“ als auch beide Varianten des Gegenentwurfs ab.

Das Parlament hat eine wirtschaftsfreundliche und dennoch einschneidende Einschränkung der Zuwanderung beschlossen. Es besteht mithin kein Anlass, die Diskussionen um den Zuwanderungsartikel 121a BV erneut aufzubrechen.

Der Schweizerische Baumeisterverband steht mit Überzeugung zu den demokratischen Spielregeln. Gegen diese verstösst die Rasa-Initiative, die den vom Volk am 9. Februar 2014 beschlossenen Verfassungsartikel Art. 121a BV aufheben will, noch bevor dieser in die Praxis umgesetzt worden ist.

Mit der Verankerung des Inländervorrangs und der Stellenmeldepflicht im Ausländergesetz erachtet der Baumeisterverband den Zuwanderungsartikel 121a BV als umgesetzt.

Eine neuerliche Volksabstimmung ist politisch hoch riskant: Je nach Ausgang würde das Anliegen der Masseneinwanderungsinitiative (MEI), die Zuwanderung über Kontingente und Höchstzahlen zu steuern, bekräftigt oder widerrufen. In beiden Fällen würde die vom Parlament beschlossene, pragmatische Umsetzung wieder aufgebrochen.

Mit den beiden vom Bundesrat vorgelegten Gegenvorschlägen zur Rasa-Initiative lässt sich dieses Dilemma nicht beseitigen:

WIR BAUEN FÜR SIE DIE SCHWEIZ.

Variante 1 würde von den MEI-Befürwortern ebenso wie die Rasa-Initiative als Missachtung demokratischer Spielregeln durch schlechte Verlierer angeprangert. Die schwammige Formulierung dieser Variante macht eine solche Argumentation leicht. Die semantischen Feinunterschiede zur Rasa-Initiative sind in einem Abstimmungskampf nicht zu vermitteln.

Variante 2 ist mit dem von den eidgenössischen Räten im Dezember 2016 verabschiedeten Umsetzungsgesetz hinfällig geworden.

Befremdlich ist, dass das Vernehmlassungsverfahren während der Referendumsfrist gegen das Umsetzungsgesetz (AuG) durchgeführt wird. Kommt das Referendum zustande, kann sich die Bevölkerung noch dieses Jahr zu diesem Gesetz äussern. Damit würde die Abstimmung über die Rasa-Initiative obsolet.

Der Bundesrat sollte primär alles daran setzen, die Rasa-Initianten davon zu überzeugen, ihr Volksbegehren zurückzuziehen. Die Wahrscheinlichkeit, dass mit dem Festhalten an Rasa eine EU-verträglichere Lösung resultiert als die aktuelle, ist sehr klein. Sollten die Initianten an ihrem Begehren festhalten, wäre ein Gegenvorschlag nach Variante 2, der das Umsetzungsgesetz verfassungsmässig absichert, in Erwägung zu ziehen. Das Risiko einer neuerlichen Volksabstimmung ist aber in keinem Fall zu unterschätzen.

Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband



Benedikt Koch
Direktor



Martin A. Senn
Vizedirektor

Staatssekretariat für Migration
Staatsbereich Recht
Herr Bernhard Fürer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Brugg, 1. März 2017

Zuständig: Monika Schatzmann
Dokument: VN_Gegenentwurf_RASA.docx

Per Mail an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 2. Februar 2017 laden Sie uns ein, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Das Schweizer Stimmvolk hat sich am 9. Februar 2014 für eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung entschieden. Der Schweizer Bauernverband (SBV) unterstützt deshalb, dass die Zuwanderung mit geeigneten Massnahmen gesteuert und begrenzt werden soll. Kurzaufenthalter mit bis zu 12 Monaten Aufenthaltsdauer, die auch nicht zur ständigen Wohnbevölkerung zählen, dürfen aber nicht unter die Beschränkungen fallen. Der SBV ist sich auch der Notwendigkeit bewusst, das Inländerpotenzial so gut wie möglich zu nutzen.

Der SBV teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 aus demokratiepolitischen Gründen nicht nach drei Jahren umgestossen werden darf. Konsequenterweise müssen aber auch die beiden Varianten für einen direkten Gegenentwurf abgelehnt werden, da sie den Volkswillen nach einer eigenständigen Zuwanderungssteuerung nur unvollständig aufnehmen.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden, und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Jacques Bourgeois
Direktor

Frau
Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

scienceindustries
Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech
Nordstrasse 15 · Postfach · 8021 Zürich
info@scienceindustries.ch
T +41 44 368 17 11
F +41 44 368 17 70

Per E-Mail an: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch

Zürich, 28. Februar 2017

**Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse!“
Stellungnahme von scienceindustries**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 2. Februar 2017 haben Sie uns eingeladen, zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Varianten eines direkten Gegenvorschlages zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

1. **scienceindustries teilt das Anliegen des Bundesrates und der Initianten von RASA, die bilateralen Verträge mit der EU zu erhalten**, weil sie wirtschaftlich bedeutend sind und ihr Wegfall die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ernsthaft gefährden könnte.
2. **scienceindustries ist der Ansicht, dass eine Streichung von Art. 121a BV aus demokratiepolitischen Gründen verfehlt wäre und dass die Zuwanderung eigenständig gesteuert werden muss.**
3. **scienceindustries lehnt die Variante 1 ab.** Gemäss Art. 5 Abs. 4 BV müssen Bund und Kantone völkerrechtliche Verträge in allen Bereichen ihrer Tätigkeit einhalten. Die besondere Nennung dieser Pflicht in Art. 121a Abs. 4 und deren Beschränkung auf völkerrechtliche Abkommen, welche für die Stellung der Schweiz in Europa von grosser Tragweite sind, wäre unklar und interpretationsbedürftig.
4. **scienceindustries lehnt auch die Variante 2 ab.** Der Verhandlungsauftrag zur Anpassung völkerrechtlicher Verträge, die Art. 121a BV widersprechen, besteht auch nach Ablauf der Dreijahresfrist fort. Allenfalls kann ihm zu einem späteren Zeitpunkt entsprochen werden. Die Streichung der Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV rechtfertigt u.E. keine Volksabstimmung zur Änderung der Bundesverfassung.
5. **Bei einer Gegenüberstellung beider Varianten bevorzugt scienceindustries die Variante 2.**

6. Sollte das Referendum gegen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zustande kommen, müssten die RASA-Gegenvorschläge erneut beurteilt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Beat Moser
Direktor



Marcel Sennhauser
Mitglied der Geschäftsleitung

cc: economiesuisse, Dr. Jan Atteslander

Bern, 24. Februar 2017

Direkter Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse»

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Weyermannsstrasse 10
Postfach
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7

2 Keine Kontingente im Asylbereich

Die SFH hat sich bereits früher gegen die Masseneinwanderungsinitiative und deren Umsetzung ausgesprochen.¹

Die SFH stellt klar, dass es im Asylbereich sowie für den Familiennachzug keine Kontingente bzw. Höchstzahlen geben darf. Dies aus folgenden Gründen:

- Die vorgeschlagene Einführung von Höchstzahlen im Asylbereich sowie für den Familiennachzug ist nicht sachgerecht. Sie ist mit der Konzeption des internationalen Flüchtlingsschutzes nicht vereinbar und verstösst gegen zwingendes Völkerrecht.
- Der Vorschlag kann im Einzelfall zur Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, verfassungsrechtlichen Grundsätzen sowie zum Bruch mit der humanitären Tradition der Schweiz führen.



¹ Schweizerische Flüchtlingshilfe, Umsetzung von Art. 121a BV, Stellungnahme vom 12. März 2015, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/publikationen/stellungnahmen/150312-stn-sfh-umsetzung-mei.pdf>.

- Um die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in jedem Einzelfall zu gewährleisten, müssten die Höchstzahlen so hoch angesetzt werden beziehungsweise so flexibel gehandhabt werden, dass sie praktisch überflüssig wären. Andernfalls könnte die vorgeschlagene Regelung zu einer Gruppe von Personen mit Anwesenheitsrecht aber ohne Aufenthaltsrecht führen, was zwangsläufig zu erheblichen politischen und sozialen Problemen führen würde.
- Höchstzahlen im Asylbereich künden den internationalen Konsens, der nach dem zweiten Weltkrieg hinsichtlich der Flüchtlingsaufnahme gefunden wurde auf und sind ein politischer Tabubruch, der geeignet ist, dem internationalen Ansehen der Schweiz nachhaltig zu schaden. Mit solchen Höchstzahlen würde sich die Schweiz ausserhalb des in der Staatengemeinschaft konsentierten Rahmens für den Umgang mit Flüchtlingschutz stellen.

3 Gegenvorschlag des Bundesrates zu RASA

Anders als die Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse» (RASA) möchte der Gegenvorschlag am Zuwanderungsartikel von Art. 121a BV, der Höchstzahlen und Kontingente vorsieht, festhalten. Dabei werden zwei Varianten vorgeschlagen:

3.1 Variante 1

Die Variante 1 sieht vor, dass Art. 121a Abs. 4 BV durch einen neuen Absatz 4 ersetzt wird: «Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.» Zudem soll Absatz 5 gestrichen werden («Das Gesetz regelt die Einzelheiten.») Weiter soll die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 11 BV gestrichen werden. Diese Bestimmung sieht vor, dass völkerrechtliche Verträge, welche Art. 121a BV widersprechen, innert drei Jahren neu zu verhandeln sind.

Die SFH lehnt diesen Vorschlag ab, weil die Formulierung «Verträge von grosser Tragweite» sehr vage ist. Die Beibehaltung des Art. 121a BV mit dem vorgeschlagenen Absatz 4 würde zu Unklarheiten und Rechtsunsicherheit führen. Sie vermag nicht sicherzustellen, dass Kontingente und Höchstzahlen gegen Völkerrecht verstossen.

3.2 Variante 2

Die Variante 2 des Gegenvorschlags sieht vor, den Art. 121a BV in seiner jetzigen Form zu belassen, und nur die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 11 BV zu streichen.

Die SFH lehnt auch diese Variante ab. Denn es ist inkonsequent, die Übergangsbestimmung zu streichen, Art. 121a BV aber zu belassen. Denn die in Art. 121a BV vorgesehene eigenständige Steuerung der Zuwanderung mittels Kontingenten und

Höchstzahlen widerspricht bereits als solche dem Völkerrecht. Daher müsste nicht nur die Übergangsbestimmung, sondern auch Art. 121a BV gestrichen werden.

4 Fazit

Die SFH betont, dass es im Asylbereich keine Kontingente und Höchstzahlen geben darf, weil diese gegen Völkerrecht verstossen. Dies vermag auch der Gegenvorschlag zur RASA-Initiative nicht zu beheben. Er ist daher abzulehnen.

—
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

An das Eidgenössische Justiz-
und Polizeidepartement

elektronisch übermittelt

Bern, den 27. Februar 2017

**Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative
«Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von
Zuwanderungskontingenten»**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik SGA-ASPE erlaubt sich, im Rahmen der Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (Rasa-Initiative) ihre Stellungnahme einzureichen.

Das Schweizer Stimmvolk befindet sich seit dem 9. Februar 2014 im Widerspruch zu sich selbst: Es hat an diesem Tag eine Verfassungsbestimmung über die Beschränkung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente angenommen, aber es hatte in den Jahren zuvor auch mehrfach dem Grundsatz der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU zugestimmt. Weil sich Freizügigkeit und die Beschränkung durch Höchstzahlen und Kontingente aber gegenseitig ausschliessen, besteht nun auf Verfassungsebene ein grundsätzlicher Widerspruch. Dieser lässt sich nur durch eine neue Abstimmung vom Souverän selbst beseitigen. Und er sollte so beseitigt werden, dass Rechtssicherheit und politische Handlungsfähigkeit wieder hergestellt sind.

Dieses Ziel strebt die Rasa-Initiative an, indem sie Artikel 121a aus der Bundesverfassung entfernen will. Das Vorgehen hat den entscheidenden Nachteil, dass sich die Diskussionen ausschliesslich um das Thema Zuwanderung drehen werden. Nach Ansicht der SGA-ASPE muss jedoch über weit mehr debattiert und entschieden werden, nämlich über die Fortsetzung der Politik bilateraler Verträge mit der EU insgesamt – oder deren Beendigung. Dieser Zusammenhang ist unauflöslich, was sich allein schon daraus ergibt, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) untrennbar mit sechs anderen bilateralen Verträgen verknüpft ist. Entweder bleiben alle in Kraft oder alle fallen dahin. Das Wegfallen würde den

Anfang vom Ende des Bilateralismus darstellen und den Einstieg in einen für die Schweiz äusserst nachteiligen Weg der wirtschaftlichen und politischen Isolation.

Die SGA-ASPE begrüsst deshalb die Absicht des Bundesrates, der Rasa-Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Dieser muss so ausgestaltet sein, dass dem Stimmbolk Gelegenheit gegeben wird, den von ihm selbst geschaffenen fundamentalen Widerspruch aufzulösen. Es muss also entscheiden über Fortsetzung oder Abbruch des bilateralen Weges im Verhältnis zur EU. Der Gegenvorschlag muss aber noch anderen Ansprüchen genügen. Er muss die verfassungsmässige Grundlage bilden für politisches Handeln im Zusammenhang mit der Zuwanderung. Personenfreizügigkeit bedeutet ja nicht einfach „laisser-faire“, sondern sie ist durchaus vereinbar mit wirksamen Regulierungen. Der Bund hat eine Steuerungskompetenz, die es ihm erlaubt, auf dem Weg der Gesetzgebung gravierende Probleme im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit durch gezielte Massnahmen gegen Missbräuche und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials anzugehen.

Im folgenden begründet die SGA-ASPE ihre Haltung zu den zwei vorgelegten Varianten des Gegenentwurfes zur RASA-Initiative.

Ablehnung von Variante 2 des Gegenvorschlages

Die SGA-ASPE lehnt Variante 2 des Gegenvorschlages ab. Diese zementiert einen konstitutionellen Widerspruch, verankert in der Bundesverfassung einen europapolitischen Stolperstein, perpetuiert Rechtsunsicherheit und ist mit politischer Redlichkeit nicht vereinbar.

Die Streichung von Artikel 197 Ziff. 11 BV hebt den mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative geschaffenen Widerspruch zwischen einer eigenständigen Steuerung der Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten einerseits und der vom Souverän mehrfach gutgeheissenen europäischen Personenfreizügigkeit andererseits nicht auf. Vielmehr ist ein auf die akzessorische Frage der Übergangsbestimmungen begrenztes Verfassungsreferendum geeignet, den konstitutionellen Widerspruch zusätzlich zu zementieren.

Statt den Widerspruch zwischen einer Verfassungsbestimmung und den durch Referendumsabstimmungen sanktionierten völkerrechtlichen Verpflichtungen aufzuheben, lässt Variante 2 eine aussenpolitisch relevante Diskrepanz uneingeschränkt bestehen, ja bekräftigt diese sogar implizit. Was sich bereits als europapolitischer Stolperstein erwiesen hat, wird so noch fester verfassungsmässig verankert. Dies belastet die Beziehungen der Schweiz zur EU zusätzlich und erschwert oder verhindert die Regelungen von Fragen im gemeinsamen Interesse. Dass Variante 2 das Verbot völkerrechtlicher Verträge, die gegen Artikel 121a BV verstossen, unangetastet lässt, bedeutet eine unnötige Einschränkung des Handlungsspielraums der Schweiz für den Fall künftiger Veränderungen etwa im Mitgliederbestand der EU.

Die Perpetuierung des genannten Widerspruchs schafft dauernde Rechtsunsicherheit. Für Schweizer Unternehmen, für den Wirtschaftsstandort Schweiz und für das Verhältnis der Schweiz zur EU bedeutet dies eine schwerwiegende Hypothek. Die Unsicherheit betrifft nicht zuletzt die grosse Zahl von Schweizerinnen und Schweizern, die in einem EU-Mitgliedstaat leben oder sich in Zukunft dort vorübergehend oder dauerhaft niederlassen möchten. Die Freizügigkeit unserer Landsleute in Europa zu beschneiden, bedeutet nicht nur einen gravierenden Eingriff in die individuelle Freiheit der Schweizerinnen und Schweizer, sondern schadet dem Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationsstandort Schweiz. Das im bundesrätlichen Bericht (Seite 8) lediglich beiläufig erwähnte Faktum, dass

Personenfreizügigkeit nicht eine Einbahnstrasse ist, sondern auf Reziprozität beruht, verdient generell stärker hervorgehoben zu werden.

Artikel 121a BV unverändert stehen zu lassen, täuscht einen realiter nicht vorhandenen Verhandlungsspielraum vor. Der Bundesrat konstatiert in seinem Bericht (Seite 11), „dass eine erfolgreiche Verhandlung mit der EU über eine Anpassung des FZA auf absehbare Zeit kaum möglich ist“. Wie die Landesregierung selber einräumt, ist der Auftrag, weitere Umsetzungsschritte zu Artikel 121a BV zu unternehmen, illusionär. Die zur Debatte gestellte Variante 2 ist damit als mut- und perspektivlos, letztlich sogar als politisch unredlich von der Hand zu weisen. Anstatt der von der SGA-ASPE bereits in ihrer Vernehmlassung zur Umsetzung von Artikel 121a BV erhobenen Forderung nach einer europapolitischen Klärung gerecht zu werden, perpetuiert sie einen konstitutionellen Widerspruch.

Variante 1 als taugliche Grundlage für einen Gegenvorschlag

Variante 1 des bundesrätlichen Vorschlages erachtet die SGA-ASPE als taugliche Grundlage für einen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative. Allerdings möchte sie den Wortlaut so ausgestaltet sehen, dass er sich genauer an der Realität orientiert, wie sie durch die Eidgenössischen Räte geschaffen worden ist.

Die SGA-ASPE geht von der Feststellung des Bundesrates aus, wonach die von der Bundesversammlung am 16. Dezember 2016 beschlossene Änderung des Ausländergesetzes mit dem Freizügigkeitsabkommen und mit dem EFTA-Übereinkommen vereinbar ist. **So zutreffend die** darauf folgende Feststellung der Bundesrates in seinem Bericht (Seite 14) ist, Artikel 121a BV sei damit nicht vollständig umgesetzt worden, **so gilt es gleichzeitig festzuhalten, dass** beim Erlass der Umsetzungsbestimmungen die Gesamtheit aller Rechtsgrundlagen berücksichtigt werden musste – inklusive das vom Volk wiederholt gutgeheissene FZA. Unter all diesen Umständen war eine vollständige Umsetzung realiter gar nicht möglich. Deshalb lässt sich der Erlass auch als Resultat eines verantwortungsvollen Umganges mit einem Dilemma sehen.

Ungeachtet dessen unterstützt die SGA-ASPE die bundesrätliche Absicht, wonach der Entscheid des Parlamentes, bei der Steuerung der Zuwanderung von Personen aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten die bilateralen Verträge zu berücksichtigen, mit dem Gegenentwurf zur RASA-Initiative in der Verfassung abgebildet werden soll. Indessen ist sie der Meinung, dass der Bundesrat diese Absicht nicht vollständig umgesetzt hat. Deshalb unterbreitet sie einen Vorschlag zu einer geänderten Ausgestaltung von Artikel 121a BV, der als Gegenvorschlag die vom Parlament geschaffene Realität vollständiger abbildet.

zu Absatz 1

Nach Ansicht der SGA-ASPE besteht ein entscheidendes Element für den Gegenvorschlag darin, dass Absatz 1 unverändert erhalten bleibt. Damit wird der Grundsatz respektiert, dass die Schweiz die Zuwanderung möglichst eigenständig steuern soll, eine Aussage, die auch schon vor dem 9. Februar 2014 volle Gültigkeit beanspruchen konnte. Der Gegenvorschlag befasst sich also nicht mit dem "ob", sondern nur mit dem "wie" dieser Steuerung. Mit anderen Worten handelt es sich beim Gegenvorschlag lediglich um eine Anpassung der Modalitäten des Vorgehens, um die grösstmögliche Steuerung zu erreichen. Diese Modalitäten sind Gegenstand der drei folgenden Absätze.

zu Absatz 2

Der Bundesrat führt in seinem Bericht (Seite 10) aus, dass und warum das Parlament bei Angehörigen von EU- und EFTA-Mitgliedstaaten generell auf Höchstzahlen und Kontingente verzichtet habe. Sollte Absatz 2 im heute geltenden Wortlaut in der Verfassung bestehen bleiben, würde ein Widerspruch zwischen Verfassung und Umsetzungslösung des Parlaments aufrechterhalten. Es würde zu endlosen Diskussionen über die Umsetzung eines

nach wie vor bestehenden Verfassungsauftrages für Höchstzahlen und ein Kontingentierungssystem kommen. Dies würde die Rechtsunsicherheit weiter aufrechterhalten, welche der Bundesrat im Verhältnis zu den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten durch die Beschlüsse des Parlamentes als wiederhergestellt betrachtet.

Durch Absatz 4 in seinem neuen Wortlaut wird diese Rechtssicherheit zwar befördert. Dies würde aber nicht ausreichen, um einem ständigen politischen Sperrfeuer standzuhalten, welches mit Berufung auf den heute geltenden Absatz 2 mit Sicherheit nach wie vor Höchstzahlen und eine Kontingentierung verlangen würde. Aus Gründen der Rechtssicherheit muss die durch das Parlament geschaffene Realität in Absatz 2 vollständig abgebildet und deshalb der heute geltende Wortlaut ersetzt werden. Am klarsten ist dies möglich, wenn sich der Wortlaut an dem vom Parlament selber formulierten Auftrag orientiert. Die SGA-ASPE schlägt für Absatz 2 folgenden Wortlaut vor: „Der Bundesrat legt Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotenzials fest.“

zu Absatz 3

Folgerichtig müssen nach Meinung der SGA-ASPE Höchstzahlen und Kontingente auch in Absatz 3 gestrichen werden. Der Absatz thematisiert in der geltenden Fassung den Schutz der einheimischen Bevölkerung. Die Formulierung könnte stark vereinfacht werden. Die SGA-ASPE schlägt für Absatz 3 folgenden Wortlaut vor: „Er trifft Massnahmen gegen Missbräuche.“

zu Absatz 4

Aufgrund der Erläuterungen zu Variante 1 im bundesrätlichen Bericht hat die SGA-ASPE zu diesem Absatz keine Bemerkungen oder Änderungsvorschläge.

zu Absatz 5 sowie Artikel 197 Ziff. 11 der Übergangsbestimmungen

Die Aufhebung dieser Bestimmungen ergibt sich folgerichtig aus dem Vorangegangenen.

Somit sieht die SGA-ASPE den folgenden Text als Gegenvorschlag zur RASA-Initiative:

- ¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.
- ² Der Bundesrat legt Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotenzials fest.
- ³ Er trifft Massnahmen gegen Missbräuche.
- ⁴ Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

Abstimmungskampagne zur "Anpassung von Artikel 121a BV"

Wie einleitend erwähnt, muss im Rahmen der Abstimmungskampagne über den Gegenvorschlag eine europapolitische Grundsatzdiskussion stattfinden. Der Hauptfokus muss die Europapolitik der Schweiz sein, und nicht etwa die Frage der Zuwanderung. Letztere spielt nur insofern eine Rolle, als es darum geht, ihre Handhabung europakompatibel auszugestalten. Deshalb ist es nötig, dass sich Volk und Stände grundsätzlich über das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union aussprechen können. Dies wird nur möglich sein, wenn in der Abstimmungskampagne die europapolitischen Argumente stark zum Ausdruck kommen. Den Europegegnern lediglich defensiv, durch Negation entgegenzutreten, wie es die RASA-Initiative impliziert, genügt nicht.

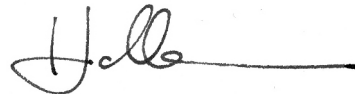
Mit ihren Vorschlägen zur Ausgestaltung der bundesrätlichen Variante 1 versucht die SGA-ASPE einen Beitrag zu leisten, der die Abstimmungskampagne in diese Richtung führen kann. In diesem Zusammenhang ist es äusserst wichtig, in der Vorstellung des Gegenvorschlages konsequent von einer *Anpassung des bestehenden Artikels 121a BV* zu sprechen, und nicht etwa von einem neuen Artikel, der den heute geltenden ersetzen soll. Der Vorteil des gemäss SGA-ASPE modifizierten Gegenvorschlages liegt – verglichen mit dem Vorschlag der RASA-Initianten – darin, dass die Argumentationslinie von der Zuwanderungsfrage auf die Europafrage verschoben werden kann.

Die RASA-Initiative und ein Gegenvorschlag zur Initiative sind möglicherweise nicht die einzigen europapolitischen Vorlagen, zu denen die Stimmbürgerinnen und –bürger in nächster Zukunft Stellung nehmen müssen. Sollte ein Referendum zustande kommen und eine Volksabstimmung auch über die bereits beschlossene Gesetzänderung stattfinden, ändert das nichts an der Notwendigkeit der Abstimmung über einen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative. Würde der Gesetzgebung zugestimmt, bringt der Gegenvorschlag mit den Anpassungen, wie sie die SGA-ASPE vorschlägt, Rechtssicherheit in der Zuwanderungsfrage zwischen der Schweiz und den EU- und EFTA-Mitgliedsländern. Sollte die Gesetzgebung abgelehnt werden, ist die Schaffung dieser Rechtssicherheit genau so wichtig. Beide Perspektiven machen die Unabdingbarkeit deutlich, die Abstimmungskampagne über den Gegenvorschlag auf das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union zu fokussieren.

Genehmigen Sie, Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Mit freundlichen Grüssen

für die SGA-ASPE:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Haller', with a long horizontal line extending to the right.

Dr. Gret Haller
Präsidentin

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 28. Februar 2017

**Vernehmlassung „Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative, Raus aus der Sackgasse!
Verzicht auf die Einführung von Zuwanderungskontingenten“ – Stellungnahme des SGB**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, dass wir zu den Gegenvorschlägen zur „Rasa-Initiative“ Stellung nehmen können.

Die Schweiz als Land mitten in Europa braucht gute und geregelte Beziehungen zur EU. Deshalb hat sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB für die Bilateralen Verträge und die Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit FlaM eingesetzt. Die Personenfreizügigkeit und die FlaM haben das frühere fremdenpolizeiliche Kontingentssystem abgelöst. Für die Arbeitnehmenden ist das ein Fortschritt. Denn dieses System war unmenschlich und wirtschaftlich schädlich.¹

Der SGB hat sich bei der so genannten Umsetzung der „Masseneinwanderungs-Initiative“ klar gegen die Wiedereinführung von Kontingenten und anderen fremdenpolizeilichen Instrumenten ausgesprochen. Die richtigen Antworten auf die knappe Annahme der „Masseneinwanderungsinitiative“ am 9. Februar 2014 sind Massnahmen zum besseren Schutz gegen Dumping bzw. gegen Missbräuche der Personenfreizügigkeit durch die Arbeitgeber, sowie die Verbesserung der beruflichen Möglichkeiten der Arbeitnehmenden (namentlich auch für ältere Arbeitnehmende). Die von der Bundesversammlung eingeführte Stellenmeldepflicht ist ein wichtiges Element.

Die zwei vorgeschlagenen direkten Gegenentwürfe zur „Rasa-Initiative“ lehnen wir ab. Sie haben keinen Mehrwert. Durch die Anpassungen beim Art. 121a BV und den Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 BV ändert sich gegenüber der heutigen Situation nichts. Eine „Berücksichtigung“ von „völkerrechtlichen Verträgen [...], die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind“, „bei der Steuerung der Zuwanderung“ gilt bereits heute (u.a. aufgrund von Art. 5 BV). Und die Streichung der Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 11 BV ist weitgehend irrelevant, u.a. weil die in der Übergangsbestimmung enthaltenen drei Jahre seit dem 9. Februar 2014 bereits verstrichen sind. Weil die Gegenvorschläge gegenüber der heutigen Situation materiell nichts Wesentliches ändern, können sie sogar neue Unsicherheiten ver-

¹ Das zeigt u.a. eine Ende 2016 veröffentlichte Studie des SGB deutlich:
<http://www.sgb.ch/themen/gewerkschaftspolitik/artikel/details/kontingentsystem-war-unmenschlich-und-wirtschaftlich-schaedlich/>.

ursachen. Die StimmbürgerInnen könnten eine solche Vorlage jedenfalls nur schwer nachvollziehen.

Für den SGB ist nun prioritär, dass der Bund die Stellenmeldepflicht rasch und wirksam umsetzt. Weiter müssen die Massnahmen zum Schutz vor Lohndruck und Arbeitgebermissbräuchen verbessert werden. Auch bei den älteren Arbeitnehmenden besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat



Staatssekretariat für Migration SEM
Herr
Bernhard Fürer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

bernhard.fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 28. Februar 2017 sgv-KI/ds

Vernehmlassung: Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“

Sehr geehrter Herr Fürer

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 2. Februar 2017 lädt uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein, zu den beiden Varianten des direkten Gegenentwurfs zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit dem Ziel eine breite Diskussion zu ermöglichen, unterbreitet der Bundesrat im Rahmen seines direkten Gegenvorschlages zur RASA-Initiative zwei Varianten. Bei beiden Varianten bleibt der Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung in der Verfassung bestehen. Zudem würden gemäss Bundesrat beide Varianten das Fortbestehen der bilateralen Verträge sichern.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt beide Varianten des direkten Gegenvorschlags in der vom Bundesrat dargelegten Form und auch die RASA-Initiative ab. Mit der Revision des Ausländergesetzes hat das Parlament in der Wintersession 2016 die Umsetzung von 121a BV festgelegt. Mit dem sanften Inländervorrang und der Stellenmeldepflicht ist die Masseneinwanderungsinitiative umgesetzt. Es drängen sich keine weiteren Korrekturen in der Verfassung auf.

Im Einzelnen nimmt der sgv wie folgt Stellung:

Die Volksinitiative "Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten" (RASA-Initiative) wurde im Oktober 2015 eingereicht und verlangt die ersatzlose Streichung der Artikel 121a und 197 Ziffer 11 der Bundesverfassung (BV) (Masseneinwanderungsinitiative). Hauptziel der Initiantinnen und Initianten ist es, die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union (EU) zu erhalten.

Falls die Umsetzung von Artikel 121a BV diese gefährden, sollen Volk und Stände über den Fortbestand des Freizügigkeitsabkommens und damit der bilateralen Verträge entscheiden. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt die RASA-Initiative ab. Aus staats- und demokratie-politischen Gründen ist es nicht opportun, nach etwas mehr als drei Jahren den Volksentscheid zur Masseneinwanderungsinitiative in Frage zu stellen und wieder rückgängig zu machen. Zwar hat der sgv die Masseneinwanderungsinitiative abgelehnt und im Hinblick auf die damalige Abstimmung vom 9. Februar 2014 bekämpft, akzeptiert aber den vom Souverän gefällten Mehrheitsentscheid.

Variante 1 des direkten Gegenentwurfs zur RASA-Initiative

In der ersten Variante des Gegenentwurfs soll Artikel 121a Absatz 4 BV durch eine Bestimmung ersetzt werden, wonach bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollen, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind. Dazu gehören etwa die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die UNO-Konventionen wie die Genfer Flüchtlingskonvention (FK). Diese Variante berücksichtigt den Entscheid der Bundesversammlung, Artikel 121a BV konform mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) umzusetzen und sie trägt der Tatsache Rechnung, dass die Stimmbevölkerung den bilateralen Weg mehrmals an der Urne bestätigt hat. Die Übergangsbestimmung zu Artikel 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) soll zudem aufgehoben werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt diese Variante ab. Mit der Umsetzung der Variante 1 würde der Vorrang des Völkerrechtes vor dem Landesrecht explizite auf Verfassungsebene festgelegt. Der Begriff der völkerrechtlichen Verträge von „grosser Tragweite“ ist auslegungsbedürftig. Der Bundesrat versteht darunter gemäss Erläuterungen zum Vernehmlassungsverfahren namentlich die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA, den Rahmenvertrag Schweiz–Liechtenstein, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die UNO-Konventionen und die Genfer Flüchtlingskonvention (FK). Mit einer solchen Formulierung besteht zudem die Gefahr, ungewollt ein Einfallstor für ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU zu schaffen. Der sgv lehnt ein solches ab. Zudem würde die Umsetzung dieser Variante eine Einschränkung des Initiativrechts bedeuten und von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern als Missachtung der demokratischen Spielregeln empfunden.

Variante 2 des direkten Gegenentwurfs der RASA-Initiative

Die zweite Variante sieht vor, lediglich die Übergangsbestimmung zu Artikel 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) aufzuheben. Artikel 121a BV soll hingegen nicht geändert werden. Mit der Aufhebung lediglich der Übergangsbestimmungen soll die Aufforderung an den Gesetzgeber bestehen bleiben, weitere Schritte zur Umsetzung von Artikel 121a BV vorzunehmen, wenn sich die Ausgangslage bezüglich des Freizügigkeitsabkommens in der Zukunft ändern sollte.

Diese Variante lehnt der sgv ab, weil sie das Problem nicht wirklich zu lösen vermag. Der Auftrag weitere Umsetzungsschritte zu Artikel 121a BV vorzunehmen, bleibt bestehen. Die EU wird allerdings vorderhand nicht bereit sein, über die Personenfreizügigkeit zu diskutieren. Das haben entsprechende Versuche des Bundesrates im Jahr 2015 und 2016 klar gezeigt. Der Konflikt zwischen Umsetzungsbeschluss des Parlaments, des Verfassungsauftrags und des Freizügigkeitsabkommens bleibt bestehen.

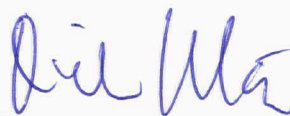
Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 02. Februar 2017 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1625 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Reto Lindegger

Schweizerischer Gemeindeverband

Laupenstrasse 35, Postfach 8022

3001 Bern

Tel. 031 380 70 00

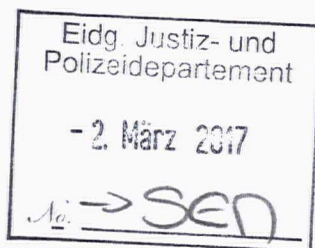
verband@chgemeinden.ch

www.chgemeinden.ch



BK		
+	01. März 2017	+
Eing.-Nr. <i>ale</i>		

Bern, den 28.2.2017

EinschreibenAn den Schweizerischen Bundesrat
3003 Bern

Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vom 1. Februar 2017

Sehr geehrte Mitglieder des Bundesrates,

Sehr geehrte Damen und Herren:

Die Vereinigung La Suisse en Europe/Die Schweiz in Europa (ASE) befasst sich eingehend mit den Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union. Sie bezweckt die Förderung der Kenntnisse der Union in der Schweiz und die Entwicklung guter Beziehungen. Wir bitten Sie daher, die nachfolgende und fristgerechte Vernehmlassung zum Gegenvorschlag des Bundesrates zur eingereichten RASA Initiative zu berücksichtigen.

ASE unterstützt grundsätzlich die eingereichte ASA Initiative und die Streichung von Art. 121a BV und Art. 197 Ziff.11 BV. Die bestehenden verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Migrations- und Ausländerpolitik der Schweiz in Art. 121 BV sind in Verbindung mit andern Verfassungsbestimmungen ausreichend, insbesondere den Grundrechten und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Die Gesetzgebung steht unter dem Vorbehalt völkerrechtlicher Verpflichtungen und erlaubt in deren Rahmen auch Massnahmen zur Einschränkung der Einwanderung namentlich aus Drittstaaten ausserhalb der EU und EFTA.

ASE teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die RASA Initiative erfahrungsgemäss wenig aussichtsreich ist, obgleich die Masseneinwanderungsinitiative unmittelbar nach dreimaliger Annahme des FZA in der Volksabstimmung als politische Zwängerei beurteilt werden muss und die RASA Initiative viel eher an den früheren Abstimmungsergebnissen anknüpft als die Initiative selbst.

ASE ist der Auffassung, dass Volk und Ständen nur ein einziger direkter Gegenentwurf zur Seite gestellt werden sollte. Wir erachten die zweite Variante mit allein der Aufhebung der Uebergangsbestimmungen von Art. 197 Ziff. 11 als nicht zielführend und empfehlen Anpassungen zur Variante 1.

Variante 2: Aufhebung von Art. 197 Ziff. 11 BV

Mit der Aufhebung der Uebergangsbestimmungen verstärkt sich paradoxerweise die normative Tragweite von Art. 121a BV zusätzlich. Es geht nicht nur um die Streichung obsoleter Fristen. Vielmehr steht damit die Einführung von Quoten und Inländervorrang nicht länger unter dem Vorbehalt von Vertragsverhandlungen mit der EU. Der in den Uebergangsbestimmungen enthaltene Vorbehalt von Anpassungsverhandlungen entfällt. Damit verlangt die Bestimmung unilaterale Massnahmen. Sie wird den politischen Druck auf den Bundesrat und das Parlament, einseitig entsprechende Massnahmen zu treffen, massiv erhöhen. Der Bundesrat setzt sich einem ständigen Vorwurf aus, dass er die normativen Ziele der Verfassung in den Verhandlungen mit der EU und EFTA, aber auch im Rahmen von andern Abkommen, einschliesslich von Freihandelsverträgen, nicht einhält oder einhalten will.

VORSTAND

Präsident
Thomas Cottier**Vizepräsidenten**
Benedikt von Tscharnern
Jean-Daniel Gerber**Mitglieder**
Hervé Bribosia, Christian Kaelin, Alois Ochsner, Friedrich Sauerländer, Joëlle de Sépibus,
Charlotte Sieber, Gérard Viatte, Jean Zwahlen, Ursula Uttinger

Sich hier auf mögliche Lockerungen der Freizügigkeit im Zuge der Brexit Verhandlungen zu verlassen, ist heute reine Spekulation.

Weiterhin gilt mit Art 121a Ziff. 4 BV, dass keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die diesen Bestimmungen widersprechen, ohne dass dies durch entsprechende Verhandlungspflichten abgedeckt wird. Der Bundesrat wird also weder mit Grossbritannien im Falle eines Brexit, noch mit andern Staaten Verträge mit liberalen migrationsrechtlichen Bestimmungen abschliessen können, welche mit einer einschränkenden Gesetzgebung nicht übereinstimmen. Das engt den Verhandlungsspielraum der Schweiz in multilateralen und bilateralen Verhandlungen stark ein und widerspricht den wirtschaftlichen Interessen des Landes. Rechtlich wird durch die Streichung der Uebergangsbestimmungen im Ergebnis der Vorrang völkerrechtlicher Verträge aufgehoben. Es kann wohl kaum die Absicht des Bundesrates sei, die Tragweite von Art. 5 Abs. 4 BV zu schwächen.

Aus diesen Gründen sind wir der Auffassung, dass diese Variante nicht weiter verfolgt werden sollte und Volk und Ständen als direkter Gegenvorschlag nicht vorzulegen ist.

Variante 2: Art 121a und Art. 197 Ziff 11 BV

4 Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

5 Aufgehoben

Art 197 Ziff 11 aufgehoben

Das schweizerische Recht geht unter Vorbehalt bewusster Abweichungen durch den Verfassungs- und Gesetzgeber vom Vorrang des Völkerrechts aus. Art. 5 Abs. 4 BV bringt dies in Verbindung mit einer klaren Praxis des Bundesgerichts zum Ausdruck, wie auch die Ausländergesetzgebung in Art. 2 AuG (SR 142.20) den Vorbehalt völkerrechtlicher Bestimmungen festhält. Die Anpassung der Bestimmungen von Art. 121a BV muss dies berücksichtigen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung relativiert den Vorrang des Völkerrechts. Er beschränkt ihn auf eine Berücksichtigungspflicht und auf Verträge, die für die Stellung der Schweiz in Europa von grosser Tragweite sind.

Damit wird einer Rechtsunsicherheit Vorschub geleistet. Gehören dazu neben EU und EFTA Abkommen auch Verträge von globaler Tragweite, wie TISA oder GATS oder Freihandelsabkommen mit ihren migrationsrechtlichen Bestimmungen? Der Einbezug von Flüchtlingsabkommen ist wichtig, kann aber nicht auf eine europäische Dimension beschränkt bleiben. Eine Unterscheidung von globaler und europäischer Tragweite lässt sich in der Praxis kaum machen. Daher wäre besser allein von Verträgen von grosser Bedeutung, und dies ohne besonderen Bezug zu Europa, zu sprechen.

Damit stellt sich aber auch die Frage, ob nicht besser vom allgemeinen Vorbehalt des Völkerrechts auszugehen und überhaupt auf die problematische Unterscheidung anhand der Tragweite eines Vertrages zu verzichten. Gegen eine ausdrückliche Aufnahme in Art. 121a BV spricht indessen, dass der Grundsatz des Vorranges heute verfassungsrechtlich bereits gilt und bei Ablehnung der Verfassungsvorlage durch Volk und Stände jedenfalls für den Migrationsbereich politisch ausgehöhlt und gefährdet wird.

Die vorgeschlagene Bestimmung bezieht sich sodann nur auf bestehende völkerrechtliche Verträge. Wichtiger ist indessen im Rahmen des verfassungsrechtlich geltenden Vorranges, die Frage künftiger Verträge und Vertragsverhandlungen anzugehen. Hier, und weniger in Bezug auf die bestehenden Verträge, besteht in Ablösung der Uebergangsbestimmungen verfassungsrechtlich ein Regelungsbedarf.

Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob Art. 121a Abs. 4 nicht eher ein Verhandlungsmandat des Bundesrates zum Ausdruck bringen sollte, die Anliegen von Art. 121a in internationalen Verhandlungen im Rahmen des Möglichen und unter Vorbehalt des Vorranges des Völkerrechts umzusetzen. Der geltende Vorrang des Völkerrechts wäre entsprechend in der Botschaft und den Erläuterungen zu benennen. Die Bestimmung könnte damit lauten:

Art 121 Ziff. 4: Der Bundesrat berücksichtigt in internationalen Vertragsverhandlungen soweit wie möglich das Anliegen der Steuerung der Einwanderung.

Wir hoffen Ihnen, sehr geehrte Bundesrätinnen und Bundesräte, werte Damen und Herren mit dieser Vernehmlassung dienen zu können und bitten Sie, die Vereinigung zukünftig zu europarechtlich und europapolitisch relevanten Vorlagen einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Thomas Cottier, Präsident



CH-3003 Bern
BK, ale

Vereinigung Die Schweiz in Europa
Herr Thomas Cottier
Scheibenstrasse 29
3011 Bern

Unser Zeichen: ale
Bern, 1. März 2017

**Ihr Schreiben vom 28. Februar 2017 bezüglich der Vernehmlassung zum direkten
Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die
Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vom 1. Februar 2017**

Sehr geehrter Herr Cottier

Wir bestätigen den Empfang Ihres Schreibens und teilen Ihnen mit, dass wir es an das in der Sache
zuständige Departement zur Bearbeitung weitergeleitet haben.

Freundliche Grüsse

Alena Andres
Fachspezialistin Records Management

Einschreiben

28.02.17 13:33
CH - 3000
Bern 8 Kramgasse

CHF 6.30

3516
pro clima



0.023 kg

DIE POST

R



Recommandé 98.00.300008 02547208

An den
Schweizerischen Bundesrat
3003 BERN

Kunoweg 17, 3047 Braupchen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Vernehmlassungsantwort von Solidarité sans frontières (SOSF)

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse!
Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Ende der Vernehmlassungsfrist: 1. März 2017



**Solidarité
sans
frontières**

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern

Sehr geehrte Damen und Herren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Gerne nehmen wir Stellung zum Entwurf eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten».

1. Nochmals zur «Masseneinwanderungsinitiative»

Die Annahme der SVP-Initiative gegen die angebliche Masseneinwanderung hat die Schweiz in ein Dilemma gestürzt. Nachdem die Stimmbevölkerung in aufeinanderfolgenden Abstimmungen immer wieder Ja gesagt hat zur Personenfreizügigkeit für BürgerInnen aus den EU- und EFTA-Staaten enthält die Bundesverfassung seit dem 9. Februar 2014 einen Artikel, der klar und deutlich jährliche Höchstzahlen und Kontingente «für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens» fordert. Darüber hinaus wollte die Initiative auch den Familiennachzug und darüber hinaus auch Sozialleistungen begrenzen. Der mit der Initiative eingeführte Artikel 121a steht damit nicht nur im Widerspruch zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, sondern verletzt darüber hinaus wesentliche Menschenrechtsabkommen, die die Schweiz unterzeichnet und ratifiziert hat. Und er steht im Widerspruch zu zentralen Artikeln der Bundesverfassung, die – gegründet auf diese Abkommen – ins schweizerische Verfassungsrecht eingeführt wurden:

- Mit der Forderung nach Höchstzahlen im Asylbereich verletzt er die Genfer Flüchtlingskonvention und damit letztlich Art. 25 BV (non refoulement).
- Er verletzt das Recht auf Achtung des Familienlebens (u.a. Art. 8 EMRK) und damit Art. 13 Abs. 1 BV.

Das Parlament hätte daher die Initiative im Vorfeld zwingend ungültig erklären müssen.

Die diversen Versuche, den neuen Verfassungsartikel umzusetzen, standen unter dem Druck der mit der Initiative eingeführten Übergangsbestimmungen. Der «Inländervorrang light», der als Ergebnis von drei Jahren Diskussion durch die Räte verabschiedet wurde, rettet zwar das FZA mit der EU, kann aber nicht als Umsetzung des Art. 121a BV gewertet werden.

2. Der Gegenvorschlag

Der nun präsentierte Gegenvorschlag des Bundesrats zur RASA-Initiative löst diesen Widerspruch nicht auf. Er mag zwar die EU besänftigen, indem er mit dem vorgeschlagenen Abs. 4 «völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa» sind – konkret also das FZA. Die Abs. 1-3 und damit die grundsätzliche Forderung nach Höchstzahlen und Kontingenten für alle weiteren Formen der Zuwanderung bleiben erhalten. Der politische Druck wird damit von den EU-BürgerInnen auf die ImmigrantInnen aus anderen Staaten sowie auf die Asylsuchenden verlagert. Damit wird das bestehende Ungleichgewicht in der schweizerischen Einwanderungspolitik

zwischen den EU-BürgerInnen, für die die Freizügigkeit gilt, und den anderen, für die das AuG und seine Begrenzungen und Zwangsmassnahmen gelten, weiter verschärft.

3. Für die RASA-Initiative

Solidarité sans frontières hat sich von Anfang an für die RASA-Initiative ausgesprochen und hält auch weiter an dieser Positionierung fest:

- Zentral ist für uns dabei die Verfassungshygiene: Wie schon das Minarettverbot (Art. 72 Abs. 3 BV) und die Ausschaffungsinitiative (Art. 121 Abs. 3-6) bildet der durch die MEI eingeführte Art. 121a einen rassistischen Kontrapunkt zu einer ansonsten liberal-demokratischen Verfassung. Dieser Widerspruch kann nur dadurch ausgeglichen werden, dass der Artikel wieder gestrichen und die Normalität eines demokratischen Verfassungsstaats wieder hergestellt wird.
- Für Solidarité sans frontières geht es nicht um eine abstrakte Fortsetzung des «bilateralen Wegs». Einige der Verträge mit der EU, nämlich die Dublin- und die Schengen-Assoziation, haben wir mit allen unseren Kräften bekämpft, gerade weil wir für eine offene Schweiz in einem offenen Europa sind. Die Einführung der Freizügigkeit für EU-BürgerInnen haben wir dagegen als einen Schritt in die richtige Richtung begrüsst, weil sie für einen grossen Teil der ImmigrantInnen in diesem Land Rechtssicherheit schaffte. Die Zeit des Saisonier-Statuts, der Begrenzungsverordnungen und der Beschränkung des Aufenthalts auf einen Kanton waren für sie vorbei. Das Modell der Freizügigkeit verbunden mit flankierenden Massnahmen zum Schutz der Lohngleichheit und der sozialen Errungenschaften wollten und wollen wir aber nicht nur für EU-BürgerInnen, sondern für alle. Dieses Ziel ist nicht zu erreichen mit einem Verfassungsartikel, der Kontingente und Höchstzahlen fordert. Und es lässt sich auch nicht verwirklichen mit der abgesehenen Version, die der Bundesrat mit seinem Gegenvorschlag anvisiert.

Die einzige denkbare Lösung ist daher die Streichung des Art. 121a BV samt der Übergangsbestimmungen, so wie das mit der RASA-Initiative vorgeschlagen wurde.

Bern, 28. Februar 2017

Heiner Busch



Mitarbeiter
Solidarité sans frontières



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail: bernhard.fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 6. März 2017

**Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (RASA-Initiative) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Es waren gerade die urbanen Gebiete, die einen Grossteil der Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum der letzten Jahre absorbiert haben. Von den zwischen 2000 und 2010 zugewanderten Personen (netto 580'000) sind 80 Prozent in die Städte und Agglomerationsräume gezogen. Allein 30 Prozent der Zugewanderten haben sich in den zehn grössten Städten niedergelassen.

Wie eine im November 2015 vorgestellte Studie (Infras: Nutzen der Zuwanderung für die Städte und die Schweiz) zeigt, waren die Effekte dieser Zuwanderung für die Städte und die Schweiz insgesamt überwiegend positiv. Die Zuwanderung hat die Wirtschaftskraft gestärkt, die soziale Vielfalt erhöht und Forschung und Innovation gefördert. Die Städte haben deshalb stets eine Umsetzung von Art. 121a BV gefordert, welche die bilateralen Abkommen mit der EU nicht aufs Spiel setzt.

Allgemeine Einschätzung

Das Ziel der RASA-Initiative ist ebenfalls der Erhalt der bilateralen Abkommen mit der EU, sofern diese mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative gefährdet würden. Inzwischen haben die eidgenössischen Räte eine gesetzliche Umsetzung von Art. 121a BV beschlossen, die das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) nicht tangiert. Allerdings wird der Verfassungsartikel so nur teilweise umgesetzt. Es bleibt eine Spannung bestehen zwischen dem Anspruch des Verfassungstextes auf Höchstzahlen und Kontingente sowie dem Verbot, dem Verfassungsartikel zuwiderlaufende

internationale Abkommen abzuschliessen und dem Anspruch, die bilateralen Abkommen mit der EU zu erhalten.

Die RASA-Initiative würde hier auf durchaus radikale Weise Klarheit schaffen. Aus demokratiepolitischen Gründen ist allerdings nachvollziehbar, dass der Bundesrat den Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung trotz derzeit rückläufiger Nettozuwanderung nicht in Frage stellen will. Die Stimmbevölkerung hat der Masseneinwanderungsinitiative – wenngleich nur knapp – am 9. Februar 2014 zugestimmt. Gleichzeitig ist daran zu erinnern, dass sich die Stimmenden an der Urne wiederholt und teilweise mit deutlichem Mehr für ein mit bilateralen Abkommen abgesichertes Verhältnis zur EU ausgesprochen haben.

Mit beiden Varianten für einen direkten Gegenvorschlag versucht der Bundesrat, dem Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung nachzukommen und gleichzeitig das Fortbestehen der bilateralen Abkommen zu sichern. Sowohl die Streichung der Übergangsbestimmungen, wie auch die Bestimmung, dass bei der Steuerung der Zuwanderung wichtige völkerrechtliche Verträge zu berücksichtigen seien, sind durchaus zu begrüssen. Allerdings vermögen diese Vorschläge die Grundproblematik nicht aufzulösen. Auch bleiben die Detailbestimmungen, die in einer Bundesverfassung eigentlich fehl am Platz sind, weiterhin Verfassungstext.

Vorschlag für eine neue Variante eines direkten Gegentwurfs

Unseres Erachtens sollte die Diskussion über die RASA-Initiative die Gelegenheit bieten, die Bundesverfassung so anzupassen, dass sie sowohl dem Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung, wie auch der Bedeutung der bilateralen Abkommen mit der EU Rechnung tragen kann. Auch würde dies ermöglichen, dass die Bundesverfassung wieder auf ihre eigentliche Funktion, das Formulieren von politisch-programmatischen Grundsätzen, zurückgeführt werden könnte. Aufgrund dieser Überlegungen schlagen wir folgende Anpassung von Art. 121a BV als direkten Gegenvorschlag zur RASA-Initiative vor:

Art. 121a BV Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern unter Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen.

² Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die Steuerung der Zuwanderung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern ist auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Inländerinnen und Inländern auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ *Aufgehoben*

⁵ *Aufgehoben*

Art. 197 Ziff. 11 *Aufgehoben*



Erläuterungen zum neuen Vorschlag für die Anpassung von Art. 121a BV

Abs. 1 von Art. 121a BV verbindet die Zielsetzung des Verfassungsartikels, die Zuwanderung zu steuern, mit der Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Dies entspricht den von den Initianten vor der Abstimmung gemachten Aussagen und stellt den Verfassungsartikel explizit in einen grösseren Verfassungskontext.

Gegenüber dem derzeitigen Verfassungstext wird in Abs. 2 auf das Nennen von Höchstzahlen und Kontingenten verzichtet, weil diese mit den FZA-Bestimmungen nicht vereinbar sind. Dass der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug oder auf Sozialleistungen eingeschränkt werden kann, bleibt unverändert.

Abs. 3 wird gemäss der neuen Systematik, dass der Verfassungsartikel vom Ziel der Zuwanderungssteuerung ausgeht und nicht mehr von konkreten Instrumenten, angepasst. Die Rahmbedingungen (gesamtwirtschaftliches Interesse, Kriterien für die Aufenthaltsbewilligung etc.) bleiben erhalten. Die Änderung von einem Schweizerinnen- und Schweizer-Vorrang zu einem Inländerinnen- und Inländer-Vorrang trägt der allgemeinen Lesart dieser Vorgabe Rechnung.

Auf die Abs. 4 und 5 lässt sich somit verzichten, ebenso auf die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 BV.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband



1. März 2017

Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail an: Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch; SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ – Stellungnahme von SwissHoldings

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Am 2. Februar 2017 wurde der Vorentwurf zu einem direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ in die Vernehmlassung gegeben. Gerne unterbreiten wir Ihnen dazu unsere Stellungnahme.

Haltung von SwissHoldings

- 1. SwissHoldings unterstützt den Bundesrat bei seiner ablehnenden Haltung zur RASA-Initiative.**
- 2. SwissHoldings lehnt einen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative ab.**
- 3. Eventualiter: SwissHoldings unterstützt Variante 2 der vorgeschlagenen Gegenentwürfe zur RASA-Initiative.**

Im Übrigen bedauert SwissHoldings, dass die RASA-Initiative bisher nicht zurückgezogen wurde. Der Hauptgrund für die Initiative ist weggefallen. Im jetzigen Zeitpunkt dennoch eine europapolitische Grundsatzabstimmung zu forcieren, erachten wir als falsch.

Grundsätzliche Bemerkungen

SwissHoldings, der Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz, umfasst 62 der grössten Konzerne in der Schweiz, die zusammen rund 70 Prozent der gesamten

Börsenkapitalisierung der SIX Swiss Exchange ausmachen. Unsere Mitgliedfirmen beschäftigen global rund 1,7 Millionen Personen, rund 200'000 davon arbeiten in der Schweiz. Über die zahlreichen Dienstleistungs- und Lieferaufträge, die sie an KMU erteilen, beschäftigen die multinationalen Unternehmen der Schweiz hierzulande – direkt und indirekt – über die Hälfte aller Angestellten. Für unseren Verband, als Vertreter der international tätigen Wirtschaft der Schweiz, stellt die Gestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU eines der Kernthemen dar.

Die RASA-Initiative, die am 27. Oktober 2015 eingereicht wurde, verlangt die Aufhebung der vom Schweizer Stimmvolk am 9. Februar 2014 angenommenen Art. 121a und 197 Ziff. 11 der Bundesverfassung. Laut RASA-Initianten wurde das Volksbegehren lanciert zur Wahrung der bilateralen Verträge mit der EU, falls diese durch die Umsetzung von Art. 121a BV gefährdet würden. Mittlerweile hat das Parlament – innerhalb der von Art. 197 Ziff. 11 BV vorgegebenen Frist – die Umsetzung verabschiedet und zwar in einer Art und Weise, die die bilateralen Verträge nicht gefährdet. Der Hauptgrund der RASA-Initiative ist damit hinfällig geworden und entsprechend bedauern wir, dass die Initiative bisher noch nicht zurückgezogen worden ist. Es ist zu hoffen, dass dieser Schritt von den Initianten noch gemacht wird. Gerade mit Blick auf die Zielsetzung der Initianten, die bilateralen Verträge möglichst wahren zu wollen, erscheint es uns falsch, im jetzigen Zeitpunkt eine europapolitische Grundsatzabstimmung zu forcieren. Aus Schweizer Sicht haben wir nach unserer Beurteilung derzeit jedes Interesse, vorab zu beobachten, wie sich die Beziehungen zwischen Grossbritannien und der EU weiterentwickeln (Brexit-Verhandlungen) und Grundsatzabstimmungen zur Ausgestaltung des künftigen Verhältnisses der Schweiz und der EU erst im Lichte dieser zusätzlichen Erkenntnisse abzuhalten.

Beurteilung des Vorschlags eines direkten Gegenentwurfs zu RASA

Wie der Bundesrat sind wir der Ansicht, dass die RASA-Initiative abzulehnen ist. Mit dem Abstimmungsentscheid vom 9. Februar 2014 brachte die Bevölkerung ein bestehendes Malaise zum Ausdruck, das es ernst zu nehmen gilt, das zu einem grossen Teil wohl nach wie vor besteht und an dem auf politischer Ebene – auch nach der formellen Umsetzung von Art. 121a BV – daher weiterhin gearbeitet werden muss. Wir würden es aus dieser Optik als falsch erachten, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit der Empfehlung einer Annahme der Initiative das Signal zu geben, dass die im Februar 2014 zum Ausdruck gebrachten Bedenken grundlos gewesen seien respektive dass nun alles zum Besten stehe.

Der Bundesrat möchte mit einem Gegenentwurf zur Initiative die Verfassung besser mit der Gesetzesrealität in Einklang bringen. Aus staatspolitischer Sicht erachten wir dies als nicht nötig. Der Gesetzgeber hat Art. 121a BV umgesetzt. Im Rahmen der laufenden Sammlung von Unterschriften für ein Referendum gegen diese Umsetzung haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits die Möglichkeit einer Willensäusserung dazu.

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten eines Gegenentwurfs vor. Wir nehmen zu diesen Varianten wie folgt Stellung.

Variante 1

Gemäss Variante 1 blieben Art. 121a Abs. 1 – 3 BV unverändert, hingegen wäre Abs. 4 neu zu fassen:

⁴Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.

Aufgehoben würden Abs. 5 sowie die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 BV.

SwissHoldings lehnt diese Variante ausdrücklich ab. Es wäre falsch, jetzt ohne Not eine Grundsatzabstimmung über das Verhältnis von Landesrecht und Staatsvertragsrecht zu provozieren. Insbesondere, weil das Abstimmungsresultat interpretationsbedürftig bliebe. Gemäss Art. 5 Abs. 4 BV haben Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten. Von der Schweiz eingegangene völkerrechtliche Regeln werden automatisch Teil der schweizerischen Rechtsordnung und sind grundsätzlich gemäss herrschendem monistischem System von allen staatlichen Organen unmittelbar einzuhalten und anzuwenden. Eine spezifische Bestimmung in Art. 121a Abs. 4 BV mit Bezug auf „völkerrechtliche Abkommen, welche für die Stellung der Schweiz in Europa von grosser Tragweite, sind“ ist nicht zweckdienlich und wirft mehr Fragen auf als sie löst. Den Schluss daraus zu ziehen, dass übriges Völkerrecht im Rahmen der Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung nicht beachtet werden müsste, wäre jedenfalls falsch. Der vorgeschlagene Text ist unklar, interpretationsbedürftig und deshalb abzulehnen.

Variante 2

SwissHoldings lehnt auch Variante 2 grundsätzlich ab. Gemäss ihr soll der Wortlaut von Art. 121a BV zwar unverändert weiterbestehen, jedoch würden die Übergangsbestimmungen von Art. 197 Ziff. 11 BV aufgehoben. Nach Ansicht des Bundesrats wäre damit zu erreichen, dass sich gegenüber der EU die Anliegen von Art. 121a BV zu einem späteren, europapolitisch günstigeren Zeitpunkt einbringen liessen.

Nachdem die Ausführungsgesetzgebung durch das Parlament im Dezember 2016 termingerecht verabschiedet worden ist, hat die in Art. 197 Ziff. 11 Abs. 2 BV enthaltene Übergangsbestimmung an sich bereits jetzt ihre materielle Bedeutung verloren. Ob darüber noch eine Volksabstimmung zur Änderung der Bundesverfassung zu rechtfertigen ist, erscheint fraglich.

Eventualiter:

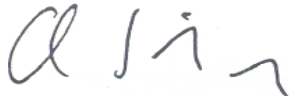
Sollte der Bundesrat entgegen unserem Hauptbegehren dennoch einen Gegenvorschlag zur Abstimmung vorschlagen, würden wir die zweite Variante bevorzugen.

Dem Bundesrat ist es trotz substantiellen Bemühungen bisher nicht gelungen, das bestehende Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU derart neu zu verhandeln, dass es mit dem Art. 121a BV vollständig in Einklang gebracht werden kann. Dies hat zwar verfassungsrechtlich keine unmittelbaren Konsequenzen, mit Variante 2 würde aber verdeutlicht, dass der Verhandlungsauftrag auch nach Ablauf der Dreijahresfrist fortbesteht. Es ist angesichts der aktuellen Entwicklungen in der EU nicht ausgeschlossen, dass dem Verfassungstext bei Änderung der internationalen Verhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt nachgekommen werden kann. Vor diesem Hintergrund liesse sich mit einem Verzicht auf die Befristung allenfalls ein gewisses Signal setzen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen bestens.

Freundliche Grüsse

SwissHoldings
Geschäftsstelle



Christian Stiefel
Vorsitzender der Geschäftsleitung



Jacques Beglinger
Mitglied der Geschäftsleitung

cc – SH-Vorstand

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
8003 Bern

Zürich, 28. Februar 2017

Vernehmlassung zum direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse»: Stellungnahme Swiss Textiles

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Die Schweizer Textil- und Bekleidungsindustrie ist heute stark in Nischen fokussiert und bietet Spezialitäten im hochtechnischen aber auch im hochmodischen Bereich an. Unser wichtigster Handelspartner – sei es als Absatzmarkt oder als Zulieferer von Vor- und Zwischenmaterialien – ist die Europäische Union (EU). Rund 70% der Exporte und Importe entfallen auf die EU. Zudem beschäftigt die Schweizer Textil- und Bekleidungsindustrie über 20'000 Personen in der EU und rund ein Viertel der Beschäftigten stammen aus der EU. Unsere Branche ist daher auf gute und stabile Beziehungen mit der EU angewiesen. Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU sichern uns den Zugang insbesondere zum EU-Markt, zu einem der grössten Forschungsnetze der Welt und zu Fachkräften. Swiss Textiles hat deshalb nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) eine EU-kompatible und unbürokratische Umsetzung von Art. 121a BV gefordert.

Beurteilung der Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse» (RASA)

Aufgrund der hohen Bedeutung der bilateralen Verträge mit der EU für die Schweizer Textil- und Bekleidungsindustrie teilt Swiss Textiles das Anliegen der RASA-Initiative, diese Verträge zu erhalten. Wir lehnen die RASA-Initiative dennoch aus den folgenden Gründen ab:

- Mit der im Dezember 2016 vom Parlament verabschiedeten Lösung zur Umsetzung von Art. 121a BV konnte eine EU-kompatible Lösung gefunden werden, weshalb eine Streichung des Art. 121a BV hinfällig wird.
- Swiss Textiles erachtet es als gefährlich, einen Volksentscheid durch eine neue Volksinitiative gänzlich rückgängig zu machen. Das Vertrauen in die direkte Demokratie und die Rechtssicherheit werden dadurch geschwächt.

Beurteilung Variante 1 des direkten Gegenvorschlags zu RASA

Mit Variante 1 zielt der Bundesrat darauf ab, das Ausländergesetz (AuG) im Verfassungstext besser abzubilden. Das AuG setzt den Zuwanderungsartikel in der Verfassung nicht vollständig um. Damit die MEI EU-kompatibel ausgestaltet werden kann, hat das Parlament nämlich auf die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten verzichtet. Dieser Priorisierung der bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU möchte der Bundesrat nun in der Verfassung Rechnung tragen. Er schlägt daher folgendes vor: Art. 121a Abs. 4 soll wie folgt geändert werden: «⁴Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.»

Abs. 5 sowie die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 11 BV werden aufgehoben.

Swiss Textiles begrüsst das Vorhaben, den völkerrechtlichen Verträgen in Art. 121a BV Priorität zu verleihen. Zwar sieht Art. 5 Abs. 4 BV bereits vor, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Die Bundesverfassung spricht sich allerdings nicht darüber aus, welche Bestimmung bei einem Interessenskonflikt Vorrang hat. Mit Variante 1 sehen wir aber auch gewisse Schwierigkeiten. Erstens eröffnet der Begriff «von grosser Tragweite» Tür und Tor für einen weiteren Interpretationskonflikt. Wir sind der Ansicht, dass bei Einführung einer solchen Bestimmung sämtliche völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollten, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Zweitens besteht unseres Erachtens die Diskrepanz darin, dass im Ausführungsgesetz auf die in der Verfassung vorgesehenen «Höchstzahlen und Kontingente» verzichtet wird. Es wäre daher opportun, diese beiden Begriffe durch eine Formulierung zu ersetzen, die dem Bundesrat in den Massnahmen zur Steuerung der Zuwanderung mehr Spielraum gewährt. Dadurch wäre die Quadratur des Kreises gelöst: Der Bundesrat könnte seinen Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung wahrnehmen unter Beachtung der völkerrechtlichen Verträge und unter Einhaltung des Wortlauts von Art. 121a BV.

Die Streichung von Art. 197 Ziff. 11 ist aus unsrer Sicht nicht notwendig (siehe dazu nachstehende Ausführungen zu Variante 2).

Swiss Textiles lehnt daher Variante 1 ab.

Beurteilung Variante 2 des direkten Gegenvorschlags zu RASA

Variante 2, die lediglich eine Streichung von Art. 197 Ziff. 11 BV vorsieht, lehnen wir ab. Die vom Parlament in der Wintersession 2016 verabschiedete Änderung des AuG widerspricht dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) nicht. Eine Neuverhandlung des FZA ist daher nicht nötig. Sollte sich eine Nachverhandlung des FZA im Zuge der Entwicklungen und Diskussionen innerhalb der EU aufdrängen, kann diese unseres Erachtens unabhängig der Übergangsbestimmungen d.h. auch noch nach Ablauf der Frist von drei Jahren erfolgen. Abs. 1 steht aus unserer Sicht somit nicht im Widerspruch zur verabschiedeten Änderung des AuG. Abs. 2 sieht vor, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg erlässt, sollte die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 121a BV drei Jahre nach dessen Annahme noch nicht in Kraft getreten sein. Auch dieser Absatz steht im Einklang mit der Änderung des AuG, die an der Wintersession 2016 fristgerecht verabschiedet wurde.

Alternativer direkter Gegenvorschlag

Aus obigen Überlegungen erlauben wir uns, eine neue Variante als direkten Gegenvorschlag vorzuschlagen:

Art. 121a BV Steuerung der Zuwanderung

1 Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

2 Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt und jährlich neu beurteilt. Die Höchstzahlen gelten Diese Begrenzung gilt für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

3 Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente Die Zahl der Bewilligungen für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

4 Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

1 Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

2 Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

Die Streichung von Art. 121a Abs. 4 BV begründen wir wie folgt: Abs. 4 (von Art. 121) stellt aus unserer Sicht eine Beschneidung der Kompetenz des Bundesrats gemäss BV Art. 5 Abs. 4, der vorsieht, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben, dar. BV Art. 121a Abs. 5 kann gestrichen werden, da das Rechtssystem ohnehin vorsieht, die Ausführungen zu den Bestimmungen der Bundesverfassung in einem Gesetz und einer Verordnung festzuhalten. Dies muss nicht zusätzlich in der Verfassung erwähnt werden.

Fazit

Swiss Textiles lehnt die RASA-Initiative ab. Auch die beiden Gegenvorschläge sind aus unserer Sicht suboptimal. Die Diskrepanz zu Art. 121a BV besteht darin, dass im revidierten AuG auf die in der Verfassung vorgesehenen «Höchstzahlen und Kontingente» verzichtet wird. Diesem Widerspruch wird jedoch von den Gegenvorschlägen nicht Rechnung getragen. Wir lehnen daher auch Variante 1 und Variante 2 als direkte Gegenvorschläge ab. Swiss Textiles schlägt einen eigenen direkten Gegenvorschlag vor, der die beiden Begriffe «Höchstzahlen und Kontingente» durch eine Formulierung ersetzt, die dem Bundesrat zur Steuerung der Zuwanderung mehr Spielraum gewährt und die Quadratur des Kreises lösen kann: Der Bundesrat kann seinen Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung wahrnehmen unter Beachtung der völkerrechtlichen Verträge und unter Einhaltung des Wortlauts von Art. 121a BV.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Swiss Textiles



Peter Flückiger
Direktor



Jasmin Schmid
Leiterin Wirtschaft und Statistik

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Elektronischer Versand an:
Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Plenarversammlung swissuniversities

Bern, 1. Februar 2017

Michael O. Hengartner
Präsident
T +41 31 335 07 40
hengartner@swissuniversities.ch

Stellungnahme von swissuniversities zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Postfach
3000 Bern 1
www.swissuniversities.ch

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

swissuniversities, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen, freut sich, Ihnen hiermit die Stellungnahme zum Gegenentwurf zur RASA Initiative zukommen zu lassen, den der Bundesrat vorgeschlagen hat.

Zunächst möchten die schweizerischen Hochschulen nochmals ihre Zufriedenheit über das Gesetz zur Umsetzung der Initiative „gegen die Masseneinwanderung“ ausdrücken, welches das Parlament am 16. Dezember 2016 genehmigt hat. Dieser Entscheidung hat die volle Assoziierung der Schweiz am Programm Horizon 2020 ermöglicht. Im Allgemeinen weisen die schweizerischen Hochschulen auf ihre Verbindung zum aktuellen bilateralen System mit der Europäischen Union hin, das einen unverzichtbaren Rahmen für die akademische Offenheit und somit für ihren Erfolg darstellt.

Demnach begrüsst swissuniversities diesen Gegenvorschlag, dessen zwei Varianten die Bewahrung des aktuellen gesetzlichen Rahmens erlauben, d.h. das Umsetzungsgesetz und allgemein die bilateralen Verträge sowie insbesondere das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA).

Die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen würde jedoch die erste Variante vorziehen, da deren Wortlaut expliziter auf die Notwendigkeit hinweist, die bedeutenden internationalen Vereinbarungen zu berücksichtigen. Dieser Text würde die Unterschiede zwischen dem Verfassungstext und dem kürzlich verabschiedeten Umsetzungsgesetz unserer Meinung nach stärker reduzieren. Im Falle der zweiten Variante würde nämlich ein theoretischer Druck für eine Widerrufung von Abkommen bestehen bleiben, die der wörtlichen Auslegung von Art. 121a BV Abs. 1-3 widersprechen. Eine allfällige Revision des künftigen Umsetzungsgesetzes oder eine mittelfristige Veränderung des europäischen Rechts könnte dann diesbezüglich zu einer heiklen Situation führen. Demnach erscheint die erste Variante für die kommenden Jahre nachhaltiger und stabiler.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink that reads "Michael O. Hengartner". The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'O' and 'H'.

Prof. Dr. Michael O. Hengartner
Präsident

swissuniversities

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 28.2.2017

Stellungnahme Travail.Suisse

Direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum direkten Gegenentwurf zur RASA-Initiative Stellung nehmen zu können.

Travail.Suisse hat die Masseneinwanderungsinitiative klar abgelehnt und sich nach deren Annahme am 9. Februar 2014 für eine EU-kompatible Umsetzung ausgesprochen. Der Erhalt der bilateralen Verträge mit der EU, sowie den Forderungen nach mehr und nicht weniger Schutz für die Arbeitnehmenden und keinen neuen Diskriminierungen am Arbeitsmarkt gehören zu den, in den Gremien von Travail.Suisse mehrfach bestätigten Maximen bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmung von Artikel 121a. Mit der durch das Parlament beschlossenen Umsetzungsgesetzgebung im Ausländergesetz (AuG) ist Travail.Suisse folglich einverstanden.

Travail.Suisse begrüsst weiter den Entschluss des Bundesrates der Initiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Zwar teilen wir grundsätzlich die Ziele der Initiative erachten diese aber als demokratiepolitisch problematisch sowie mit geringen Erfolgsaussichten in einer Volksabstimmung.

Ein direkter Gegenvorschlag darf unseres Erachtens nicht im Widerspruch mit den bilateralen Verträgen stehen und eine gewisse Klärung in Bezug auf die zukünftigen Beziehungen zur Europäischen Union ermöglichen. Weiter muss die parlamentarische Umsetzung von Artikel 121a BV gestützt werden und weitere innenpolitische Massnahmen zur Förderung der inländischen Erwerbsbevölkerung ermöglicht werden, um so eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung nach Absatz 1 der Verfassungsbestimmung zu ermöglichen.

Diese Anforderungen an einen direkten Gegenvorschlag werden mit beiden vorgeschlagenen Varianten nicht erreicht. Die in Variante 2 vorgeschlagenen Streichung der Übergangsbestimmungen lässt den Widerspruch und damit die Gefährdung zu den bilateralen Verträgen bestehen. Diese Variante würde keine Klärung sondern weitere Unklarheiten über die Beziehungen zur EU entstehen lassen, würde sich der Bundesrat damit doch einem latenten Verhandlungsdruck unterwerfen. Gleichzeitig bringt sie den inländischen Arbeitskräften keinerlei Vorzüge. Weiter ist die in den Übergangsbestimmungen enthaltene Umsetzungsfrist von drei Jahren mit der Verabschiedung der Umsetzungsfrist durch das Parlament hinfällig geworden. Damit würde dieser Gegenvorschlag keine konkrete Veränderung bewirken, was mit Blick auf die Chancen in einer Volksabstimmung problematisch erscheint.

Bei der vorgeschlagenen Variante 1 ist zwar die Konformität mit den bilateralen Verträgen gegeben und es wird die parlamentarische Umsetzung von Artikel 121a BV gestützt. Es bleibt aber demokratiepolitisch zumindest problematisch, wenn zwar die Steuerung der Zuwanderung über Kontingente und Höchstzahlen in der Verfassung erhalten bleiben, gleichzeitig aber das FZA als grössten Treiber der Zuwanderung davon ausgenommen bleibt. Ausserdem fehlt der Verweis auf die Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Bei einem solchen Gegenvorschlag haben wir grosse Bedenken was die Erfolgsaussichten in einer Volksabstimmung anbelangen.

Zusammenfassend finden wir die Bestätigung der Verankerung von Kontingenten und Höchstzahlen in der Bundesverfassung unglücklich. Gleichzeitig sind wir aber von der politischen Notwendigkeit eines Gegenvorschlags zur RASA-Initiative überzeugt. Die vorgeschlagenen Varianten vermögen aber nicht zu überzeugen. Variante 2 ist aus Sicht von Travail.Suisse überhaupt nicht zielführend und wir empfehlen davon Abstand zu nehmen. Variante 1 bringt immerhin Klarheit in Bezug auf die bilateralen Verträge. Wir erachten es aber als zwingend in einem eigenen Absatz die Förderung der inländischen Erwerbsbevölkerung zu ergänzen.

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und freundlichen Grüssen



Adrian Wüthrich
Präsident



Gabriel Fischer
Leiter Wirtschaftspolitik



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Case postale 2500 Tel.: +41 22 739 83 85
CH-1211 Genève 2 Fax: +41 22 739 73 79
Email: klug@unhcr.org

Genf, 8. März 2017

Unser Code: EXT-03, PRL-02

UNHCR Stellungnahme zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingen- genten»

Sehr geehrte Damen und Herren,

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen und erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen dazu abzugeben.

UNHCR betont, dass Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich mit dem Völkerrecht nicht vereinbar sind. UNHCR würde daher eine Aufhebung von Art. 121a BV begrüssen. Jedenfalls ist die Norm völkerrechtskonform auszulegen und umzusetzen.

Von den präsentierten Gegenentwürfen des Bundesrates zieht UNHCR Variante 1 der Variante 2 vor, da diese auf Verfassungsebene spezifisch klarstellen würde, dass bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verpflichtungen wie insbesondere auch die GFK berücksichtigt werden müssen.

Mit freundlichen Grüssen

Anja Klug

Leiterin des UNHCR Büros für die Schweiz und Liechtenstein

Staatssekretariat für Migration - SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

zum

direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zum *direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»*¹ im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen und erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen dazu abzugeben. Diese Empfehlungen beschränken sich ausdrücklich auf Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen und beziehen sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen. UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Prozess berücksichtigt werden können und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Art. 121a Bundesverfassung (BV) sieht in der aktuellen Fassung eine Steuerung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente vor. Mit der Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» wird eine Aufhebung von Art. 121a BV angestrebt. Im vorliegenden Gegenentwurf schlägt der Bundesrat zwei Varianten der Abänderung von Art. 121a BV vor. Beide Varianten würden die Unterstellung des Asylbereichs unter den Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung in der Bundesverfassung beibehalten. Variante 1 sieht dabei vor, dass „bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind“ (Art. 121a Abs. 4 nBV). Wie den Erläuterungen des Bundesrates zu Variante 1 zu entnehmen ist, gelten namentlich die GFK, wie auch andere UNO-Konventionen und auch die EMRK ausdrücklich als völkerrechtliche Verträge, welche bei der Steuerung der Zuwanderung berücksichtigt werden müssen.³ Variante 2 sieht lediglich die Aufhebung der Übergangsbestimmungen zu Art. 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) vor. Bei beiden Varianten führt der Bundesrat dabei aus, dass das *non-refoulement* Prinzip unberührt bliebe.⁴

¹ Entwurf vom 1. Februar 2017.

² Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950; in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der GFK beschränkt, sondern sich auch auf andere Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

³ *Staatssekretariat für Migration SEM*, Erläuternder Bericht zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten», 1. Februar 2017, S. 15, 17.

⁴ Erläuternder Bericht (Fn. 3), S. 17.

Wie bereits in den UNHCR Stellungnahmen zur „Masseneinwanderungsinitiative“ und ihrer Umsetzung auf Gesetzesebene ausführlich dargelegt,⁵ sind Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich mit dem Völkerrecht nicht vereinbar. . Das souveräne Recht der Staaten, die Einreise, den Aufenthalt und die Beendigung des Aufenthalts zu regeln, unterliegt menschenrechtlichen sowie flüchtlingsvölkerrechtlichen Grenzen.⁶ Insbesondere müssen die Staaten das in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen niedergelegte und auch völkergewohnheitsrechtlich verankerte Prinzip des *non-refoulement*⁷ einhalten.

Gemäss des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen, selbst wenn dieses Verfassungsrang hat.⁸ Diese Pflicht zur Beachtung des Völkerrechts wird in der Schweiz in der Bundesverfassung verankert (Art. 5 Abs. 4 BV). Auch das Bundesgericht hat in den letzten Jahren in mehreren wegweisenden Urteilen bekräftigt, dass nationales Recht, und zwar auch nationales Verfassungsrecht, völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz weichen muss und hervorgehoben, dass dies insbesondere für menschenrechtliche Verpflichtungen gilt.⁹ Art. 121a BV ist daher so auszulegen, dass die Bestimmung nicht in Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz steht.

Aus diesen Gründen begrüsst UNHCR den Entscheid der Bundesversammlung vom 16. Dezember 2016, bei der Änderung des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Art. 121a BV auf Höchstzahlen und Kontingente bei der Zulassung von Personen, einschliesslich solcher aus dem Asylbereich, zu verzichten und stattdessen Massnahmen zur Förderung inländischer Arbeitskräfte, darunter auch für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, vorzusehen.¹⁰

Da die Bundesverfassung dem Wortlaut nach aber die Unterstellung des Asylbereichs unter den Auftrag zur Steuerung der Zuwanderung in Art. 121a BV unverändert vorsieht, empfiehlt UNHCR auch aus Gründen der Rechtssicherheit weiterhin die Aufhebung von Art. 121a BV.

⁵ Vgl. UNHCR, Stellungnahme zur Volksabstimmung am 9. Februar 2014 über die Eidgenössische Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (Masseneinwanderungsinitiative), Januar 2014, abrufbar unter:

www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen-Stellungnahme-Masseneinwanderung.pdf und UNHCR, Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV sowie zum Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen, Mai 2015, abrufbar unter: www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen-Stellungnahme_Art.121a_BV.pdf.

⁶ Vgl. UNHCR, Stellungnahme zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“, 10. September 2008, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/In_der_Schweiz/Stellungnahme_Volksinitiative_Ausschaffung_krimineller_Auslaender_09.2008.pdf, sowie UNHCR-Stellungnahme zur Eidgenössischen Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“, Januar 2016, abrufbar unter http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen_2016-Durchsetzungsinitiative.pdf.

⁷ Vgl. insb. Art. 33 GFK; Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), SR. 0.101, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974; Art. 3 UN-Anti-Folterkonvention, SR. 0.105, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. Juni 1987; sowie Art. 25 Abs. 2 und 3 BV.

⁸ Art. 26, 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, SR 0.111, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Juni 1990.

⁹ Vgl. unter anderem BGE 139 I 16; BGer 2C_716/2014, 26. November 2015.

¹⁰ BBI 2016 8917; BBI 2016 8899.

Im Hinblick auf die vorliegenden Gegenentwürfe des Bundesrates begrüsst UNHCR, dass beide Varianten klarstellen, dass das *non-refoulement* Prinzip unberührt bleibt. Wie oben ausgeführt sind jedoch nicht nur ausgewählte, sondern generell die für die Schweiz geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der Steuerung der Zuwanderung zu beachten und zwar ungeachtet der Frage ob sie „von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa“ sind.

Variante 1 würde jedoch auf Verfassungsebene immerhin spezifisch klarstellen, dass sich eine Steuerung der Zuwanderung nicht über völkerrechtliche Verpflichtungen hinwegsetzen kann. Zudem würde damit auch die Bedeutung betont, welche die Schweiz den Verpflichtungen aus der GFK wie auch anderen Menschenrechtsverträgen beimisst. Ausserdem würde der heute geltende Art. 121a Abs. 4 BV, wonach keine völkerrechtlichen Verträge in Widerspruch zu Art. 121a BV abgeschlossen werden dürfen, mit dem in der Variante 1 vorgeschlagenen Abs. 4 ersetzt werden. UNHCR würde Variante 1 daher Variante 2 vorziehen.

Höchstzahlen und Kontingente im Asylbereich sind mit dem Völkerrecht nicht vereinbar. UNHCR würde daher eine Aufhebung von Art. 121a BV begrüssen. Jedenfalls ist die Norm völkerrechtskonform auszulegen und umzusetzen.

Von den präsentierten Gegenentwürfen des Bundesrates zieht UNHCR Variante 1 der Variante 2 vor, da Variante 1 auf Verfassungsebene spezifisch klarstellen würde, dass bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verpflichtungen wie insbesondere auch die GFK berücksichtigt werden müssen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
März 2017

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 17. Februar 2017

Vernehmlassungsantwort des VSAO zum Bundesbeschluss über die Steuerung der Zuwanderung (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative « Raus aus der Sackgasse! »)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Der VSAO erlaubt sich, an der Vernehmlassung zum oben genannten Bundesbeschluss teilzunehmen, er hatte sich bereits 2015 zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative geäußert und er unterstützt aktiv die RASA-Initiative.

Der VSAO unterstützt klar die Variante 1 der Vernehmlassung, welche Artikel 121a ergänzen will. Die vorgeschlagene Ergänzung des Verfassungsartikels zeigt die Bedeutung insbesondere der bilateralen Verträge, welche für das Schweizer Gesundheitswesen von existenzieller Bedeutung sind. In der Forschung sind Schweizer Universitäten und Spitäler auf einen reibungslosen Austausch mit den EU-Ländern angewiesen. Schweizer Spitäler sind zudem in naher Zukunft darauf angewiesen, ärztliches Fachpersonal im Ausland rekrutieren zu können. Die Personenfreizügigkeit gewährleistet dies.

Variante 2 der Vernehmlassung würde hingegen die Steuerung der Zuwanderung zu einer Daueraufgabe für den Bund machen. Es wäre deshalb nicht klar, welche Massnahmen hier künftig ergriffen würden. Da diese jedoch stets zu Problemen im Gesundheitswesen (und damit in der medizinischen Versorgung der Schweizerinnen und Schweizer) führen würden und da diese Variante keinerlei Aussagen zur Bedeutung der völkerrechtlichen Verträge enthält, lehnt der VSAO diese Variante ab.

Für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen möchten wir uns bestens bedanken.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Assistenz-
und Oberärztinnen und -ärzte



Dr. med. Daniel Schröpfer
Präsident



Dr. phil. Nico van der Heiden
Stv. Geschäftsführer/
Leiter Politik & Kommunikation



Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)
Association suisse des services des habitants (ASSH)
Associazione svizzera dei servizi agli abitanti (ASSA)
Associazion svizra dals servetschs als abitants (ASSA)

Per Mail

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, Wettingen, 22. Februar 2017

Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED hat Ihr Schreiben vom 02.02.2017 betreffend obgenanntem Vernehmlassungsverfahren erhalten.

Der VSED wird zu dieser Vorlage keine Stellung beziehen, weil die Einwohnerdienste von dieser Thematik nicht unmittelbar betroffen sind.

Wir danken Ihnen trotzdem für die Aufnahme in die Liste der Vernehmlassungs-Adressaten und wünschen Ihnen für den weiteren Verlauf des Verfahrens viel Erfolg.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Einwohnerdienste

Carmela Schürmann
Präsidentin

Walter Allemann
Sekretär

Präsidium: Carmela Schürmann, Leiterin Kompetenzzentrum Bevölkerungsamt Stadt Zürich,
Stadthausquai 17, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09 / Fax 044/ 412 36 74 /
carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwyszigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41 / Fax. 056/ 437 77 98 / walter.allemann@wettingen.ch

Vernehmlassungsantwort

Direkter Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»

Bemerkung zur sehr kurzen Vernehmlassungsfrist

Die Vernehmlassung beginnt laut Bundesrat am 1. Februar 2017, allerdings ist der Brief an die Vernehmlassungsadressaten vom 2. Februar datiert. Damit beträgt die Zeitspanne (aus welchen Gründen auch immer) vom Erhalt der Unterlagen bis zur spätestens möglichen Einreichung der Stellungnahme nicht einmal vier Wochen, so dass den Adressaten kaum Zeit bleibt für eine fundierte Antwort.

Zum Gegenentwurf Variante 1:

1. Verträge mit der EU dürfen nicht über der Bundesverfassung stehen

Artikel 121a bliebe vordergründig weitgehend stehen (Absatz 1-3: Eigenständige Steuerung der Zuwanderung, Begrenzung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente, Inländervorrang). Nur Absatz 4 und 5 sollen geändert werden, ausserdem würde die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 11 BV gestrichen.

Wortlaut Variante 1:

Art. 121a, 4 *Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind.*
5 *Aufgehoben*

Art. 197 Ziff. 11 BV *Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)*
Aufgehoben

Der Bundesrat will damit hintenherum eine materielle (inhaltliche) Einschränkung des Volksinitiativrechts und gleichzeitig die Relativierung der bestehenden Verfassungsbestimmung BV 121a einführen. Die souveräne Regelung der Zuwanderung durch die Schweiz soll nur so weit zugelassen werden, als nicht «*völkerrechtliche Verträge [...] von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa*» entgegenstehen.

Unter diesen Gummibegriff ordnet der Bundesrat in seinen Erläuterungen explizit das *Freizügigkeitsabkommen mit der EU* ein, das er unzulässigerweise in eine Reihe stellt mit der EMRK, den Uno-Konventionen und der Genfer Flüchtlingskonvention (Erläuternder Bericht, S. 15).

Ein solch bunter Mix von freiwillig abgeschlossenen, kündbaren Verträgen (PFZ-Abkommen zwischen der Schweiz und der EU) mit zwingendem Völkerrecht (Genfer Flüchtlingskonvention) ist aus staatsrechtlicher Sicht verboten. Wir Bürger wiederum werden uns hüten, einer derartigen Wundertüte zuzustimmen, in die unsere «Volksvertreter» in Bern je nach Lust und Laune hineinpacken können, was ihnen gerade opportun erscheint, um Volksinitiativen für ungültig erklären und Verfassungsrecht deklassieren zu können.

2. Keine Herrschaft der Exekutive anstelle von Volk und Parlament

Zu den Bestimmungen, die der Bundesrat aus der Verfassung streichen will: Absatz 5 des Artikels 121a hält er offenbar mit Variante 1 nicht mehr für nötig. Das heisst, es braucht keine Umsetzung in einem Gesetz, oder anders gesagt: Der Bundesrat würde, ohne ein Referendum befürchten zu müssen, selbst bestimmen, welche Verträge mit ausländischen

Staaten seiner Meinung nach «von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa» sind. Deshalb wäre auch die Übergangsbestimmung in Art. 197 nicht mehr vonnöten: Es muss nichts neu ausgehandelt werden, weil die PFZ und andere Verträge ja sakrosankt sind, und es gibt auch keine Frist von drei Jahren mehr, welche der Bundesrat einhalten muss.

Nun wird es konkret, was der Gegenentwurf anstrebt: Eine weitere Festigung der EU-kompatiblen Herrschaft der Exekutive, verbunden mit einer Schwächung der direkten Demokratie. Diese beiden Staatsmodelle sind wie Feuer und Wasser.

3. Der Souverän hat 2014 genau das Gegenteil von Variante 1 beschlossen

Art. 121a (Absatz 1-3: Eigenständige Steuerung der Zuwanderung, Begrenzung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente, Inländervorrang)

4 Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 197 Ziff. 11 BV Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

1 Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

2 [...]

Die Stimmbürger wollten 2014 die kaum mehr zu bewältigende Flut von Migranten, die seit dem Abschluss der Bilateralen I aus den EU-Staaten in unser Land strömen, mit Kontingenten und Höchstzahlen, zum Beispiel in besonders betroffenen Branchen oder Regionen, regulieren können. Zu diesem Zweck müsste *eben gerade das PFZ-Abkommen* neu ausgehandelt werden, das der Bundesrat mit Variante 1 seines Gegenentwurfs über die heutige Regelung in Artikel 121a stellen will. Denn die Zuwanderung aus den Nicht-EU- und Efta-Staaten kann die Schweiz ohnehin selbst steuern, dazu brauchen wir keine neue Verfassungsbestimmung.

Fazit: Variante 1 ist zurückzuweisen.

Zum Gegenentwurf Variante 2:

Verschiebung auf den Sankt Nimmerleinstag

Artikel 121a BV soll unverändert stehenbleiben, aber die Übergangsbestimmung mit der dreijährigen Frist für die gesetzliche und vertragliche Regelung würde gestrichen. Das heisst, Bundesrat und Parlament hätten bis am Sankt Nimmerleinstag Zeit, die Zuwanderung zu regeln oder eben nicht zu regeln: «Der Auftrag bleibt jedoch bestehen, weitere Schritte zur Umsetzung von Artikel 121a BV vorzunehmen, wenn sich die Ausgangslage in der EU bezüglich des FZA zukünftig ändern sollte» (Erläuternder Bericht, S. 16). Falls und wann immer die Herrschaften in Bern dies wünschen. Leidtragende ist auch hier die direkte Demokratie, sind wir Bürger, die aussen vor gelassen werden sollen.

Fazit: Variante 2 ist zurückzuweisen.

Alternativvorschlag:

Variante 3 mit Verlängerung der Frist und einseitiger Schutzklausel

Eine mögliche Variante, die in einer Volksabstimmung eine Chance haben könnte, wäre eine Verlängerung der Umsetzungsfrist um eine bestimmte Zeit, so dass die Schweiz sich zum Beispiel einklinken könnte, wenn Grossbritannien mit der EU eine Regelung der Zuwanderung gefunden hat. Aber wir können nicht warten, bis die EU-Institutionen Hand bieten zu einer Änderung des PFZ-Abkommens; deshalb muss die Schweiz in der Zwischenzeit eine einseitige Schutzklausel einführen, so wie dies bereits in Diskussion war und sogar von EU-Politikern empfohlen wurde.

Mögliche (noch auszufeilende) Formulierung:

BV Art. 121a, 1 - 4 *unverändert*

5 Solange die Anpassung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU nicht ausgehandelt ist, führt die Schweiz eine *einseitige Schutzklausel mit Höchstzahlen, Kontingenten und Inländervorrang* ein. Die Schutzklausel kann auf einzelne Regionen oder Branchen beschränkt werden.

6 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

BV Art. 197 Ziff. 11 Übergangsbestimmung

1 Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind *innerhalb von drei / fünf Jahren nach der Annahme des Gegenvorschlags Variante 3* durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

2 *aufgehoben*

Anhang:

Erasmus+: Autonome Beteiligung klappt besser und ist billiger

Ein Argument der Rasa-Initianten lautet, bei einer vollständigen Umsetzung der Zuwanderungssteuerung werde die Schweiz aus Horizon 2020 und aus Erasmus+ ausgeschlossen (Erläuternder Bericht, S. 8). Tatsächlich hatte der vorübergehende Ausschluss eine für die Schweiz willkommene Nebenwirkung. Denn es stellte sich heraus, dass wir mit der autonomen Beteiligung an diesen Programmen besser fahren. (vgl. «Schweizer Forschungs- und Bildungsplatz und EU-Bürokratie», Zeit-Fragen Nr. 27 vom 22.11.2016)

Nun wurde über die Tagespresse bekannt, dass der Bundesrat am 7.9.2016 beschlossen hat, die «Übergangslösung», das heisst die autonome Organisation durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) für die Teilnahme von Schweizer Studenten an EU-Mobilitäts- und Kooperationsprojekten zunächst bis Ende 2017 zu verlängern (Medienmitteilung vom 7.9.2016, Bundesrat verlängert Übergangslösung für Erasmus+ bis Ende 2017). Inzwischen wurde in Bern heimlich und leise entschieden, dass das SBFI die aktuelle Lösung als «Schweizer Umsetzung von Erasmus+» bis Ende 2020 weiterführen wird. Denn offenbar wollte die EU-Kommission von der Schweiz mehr Geld, als diese zu bezahlen bereit war (vgl. Wiler Zeitung vom 4.2.2017). Wenn die Schweiz jedoch selbst die Kasse in der Hand behält, bleibt laut besagter Medienmitteilung des Bundesrates genügend Geld übrig, um nicht nur «Outgoing-Mobilitäten», sondern auch «Incoming-Mobilitäten» bezahlen zu können. Was hier so verschlüsselt in reinstem Neudeutsch herüberkommt, meint: Die Schweiz berappt – übrigens als einziges europäisches Land –

nicht nur Studienaufenthalte für Schweizer Studenten in EU-Ländern, sondern auch ebensolche für ausländische Studenten in der Schweiz. Und trotzdem bleiben die Ausgaben geringer als wenn sie über die Geldtöpfe der EU-Kommission fliessen... Dies als kleiner Denkanstoss für all diejenigen Schweizer, die glauben, mit mehr Anbindung an die EU könnten wir in irgendeiner Beziehung besser fahren als in eigener Regie als souveräner Staat.

Wil, 9. Februar 2017

Marianne Wüthrich