

Stellungnahme

Volksinitiative "Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingen-ten" – Direkter Gegenentwurf

Plenarversammlung der KdK vom 17. März 2017

1. Zusammenfassung

- 1 Die Kantonsregierungen vertreten die Auffassung, dass im Falle des Zustandekommens des Referendums gegen das von den eidgenössischen Räten am 16. Dezember 2016 verabschiedeten Ausführungsgesetz zu Artikel 121a BV auf einen direkten Gegenvorschlag zur RASA-Initiative zu verzichten ist.
- 2 Die Kantonsregierungen erachten die seitens des Bundesrates vorgeschlagenen Varianten für einen direkten Gegenvorschlag als nicht überzeugend und lehnen beide Varianten ab.
- 3 Sollte seitens des eidgenössischen Gesetzgebers ein direkter Gegenvorschlag für notwendig erachtet werden, müsste dieser die Bestimmungen in Art. 121a BV dahingehend ergänzen, dass die Steuerung der Zuwanderung im Verhältnis zu EU- und EFTA-Staaten auch so umgesetzt werden kann, dass Massnahmen vorgesehen werden, welche eine verstärkte Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials bewirken. Die Absätze 4 und 5 sowie die Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV wären zudem zu streichen.

2. Ausgangslage

- 4 Die Volksinitiative "Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten" (RASA-Initiative) will die mit der Abstimmung vom 9. Februar 2014 in die Bundesverfassung eingefügten Zuwanderungsbestimmungen (Art. 121a BV und Art. 197 Ziff. 11 BV) ersatzlos wieder aus der Verfassung streichen. Der Bundesrat hatte bereits im Oktober 2016 entschieden, diese Initiative abzulehnen und ihr einen direkten Gegenentwurf entgegenzustellen.
- 5 Am 16. Dezember 2016 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 121a BV. Dagegen wurde mittlerweile das Referendum ergriffen. Die Referendumsfrist läuft bis zum 7. April 2017.

6 Am 21. Dezember 2016 hat der Bundesrat die Eckwerte für zwei Varianten für den direkten Gegenentwurf zur RASA-Initiative verabschiedet und das EJPD beauftragt, eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Am 1. Februar 2017 hat der Bundesrat die Vernehmlassung eröffnet und die Frist zur Stellungnahme auf den 1. März 2017 festgelegt, da er die Botschaft zur Volksinitiative aufgrund der gesetzlichen Frist bis zum 27. April 2017 verabschieden muss.

3. Erwägungen

3.1. Zur Vernehmlassungsfrist

7 Die Kantonsregierungen haben im vorliegenden Fall Verständnis für das verkürzte Verfahren, zumal der Bundesrat erst in Kenntnis der Entscheide der eidgenössischen Räte über den Inhalt eines direkten Gegenvorschlags entscheiden konnte. Da die Frist zur Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat aber erst am 27. April 2017 abläuft, gehen die Kantonsregierungen davon aus, dass ihre vorliegende, am 17. März 2017 verabschiedete Stellungnahme vom Bundesrat noch berücksichtigt werden kann.

3.2. Zur Opportunität eines direkten Gegenvorschlags

8 In der gegenwärtigen Schweizer Rechtsordnung obliegt es ausschliesslich dem Bundesgesetzgeber darüber zu entscheiden, ob und wie eine Verfassungsbestimmung gesetzlich umgesetzt wird. Die eidgenössischen Räte haben diesbezüglich am 16. Dezember 2016 eine Umsetzung mittels einer Änderung des Ausländergesetzes beschlossen, welche auf Höchstzahlen und Kontingente bei der Zulassung von Personen aus den EU-/EFTA-Staaten verzichtet.

9 Gegen diese Gesetzesrevision wurde mittlerweile das Referendum ergriffen. Sollte die notwendige Anzahl Unterschriften bis zum 7. April 2017 erreicht werden, wird nach den eidgenössischen Räten auch noch das Volk die Gelegenheit haben, über die Umsetzung von Art. 121a BV zu befinden. Dabei dürfte auch die Frage eine Rolle spielen, ob durch die vom Parlament verabschiedete Revision des Ausländergesetzes die Bestimmungen von Art. 121a BV genügend umgesetzt wurden.

10 Aus Sicht der Kantonsregierungen macht es im Falle des Zustandekommens des Referendums deshalb keinen Sinn, mittels eines direkten Gegenvorschlags zur RASA-Initiative implizit die gleiche Frage nochmals Volk und Ständen vorzulegen. Mithin wäre für diesen Fall auf einen direkten Gegenvorschlag zu verzichten.

3.3. Zum Inhalt eines direkten Gegenvorschlags

11 Sollte das Referendum gegen die Änderung des Ausländergesetzes nicht zustande kommen und/oder der eidgenössische Gesetzgeber zum Schluss kommen, dass es rechtlich und politisch opportun wäre, der RASA-Initiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, vertreten die Kantonsregierungen die Auffassung, dass ein solcher Gegenvorschlag nur dann Sinn macht, wenn damit der Konflikt zwischen Wortlaut der Verfassungsbestimmung und Umsetzungsgesetzgebung bereinigt würde.

12 Der Bundesrat schlägt diesbezüglich in einer ersten Variante vor, dass Art. 121a Abs. 4 BV durch eine Bestimmung ersetzt wird, 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 nach Auffassung des Bundesrates etwa die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA, die EMRK sowie die UNO-Konventionen wie die Genfer Flüchtlingskonvention. Zudem soll die Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) aufgehoben werden.

13 Diese Variante hat aus Sicht der Kantonsregierungen das Manko, dass darin die Steuerung mittels Höchstzahlen und Kontingenten als Auftrag weiterbesteht, keine alternativen Steuerungsmechanismen vorgeschlagen werden und somit ein Dauerkonflikt mit den erwähnten Freizügigkeitsabkommen zementiert wird. Zudem bringt diese Formulierung aus Sicht der Kantonsregierungen keine wirkliche Neuerung, besteht doch schon heute die Pflicht der Berücksichtigung des Völkerrechts bei der Umsetzung von Verfassungsbestimmungen (Art. 5 Abs. 4 BV). Die Variante unterminiert schliesslich den Beschluss des Parlaments vom 16. Dezember 2016, da zumindest implizit bestätigt würde, dass die Steuerung der Zuwanderung mittels Höchstzahlen und Kontingenten zu erfolgen hat.

14 Die zweite, vom Bundesrat vorgeschlagene Variante sieht ebenfalls vor, die Übergangsbestimmungen zu Art. 121a BV (Art. 197 Ziff. 11 BV) aufzuheben. Hingegen soll der Wortlaut von Art. 121a BV nicht geändert werden. Damit soll die Aufforderung an den Gesetzgeber bestehen bleiben, weitere Schritte zur Umsetzung von Art. 121a vorzunehmen, namentlich im Hinblick auf die Steuerung mit Höchstzahlen und Kontingenten.

15 Nach Auffassung der Kantonsregierungen löst diese Variante den Konflikt zwischen Wortlaut der Verfassungsbestimmung und Umsetzungsgesetzgebung ebenfalls offensichtlich nicht auf und unterminiert ebenfalls die vom Parlament beschlossene Lösung zur Umsetzung. Zudem beruht diese Variante offensichtlich auf dem Prinzip Hoffnung, dass die EU zu gegebener Zeit bereit wäre, das Prinzip der Personenfreizügigkeit aufzugeben und die (Wieder-)Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten zu erlauben. Es gab und gibt allerdings keinerlei Anzeichen für eine solche Entwicklung. Im Gegenteil: das Vereinigte Königreich wird die EU verlassen und den Zugang zum Binnenmarkt aufgeben müssen, damit die Zuwanderung wieder eigenständig kontrolliert werden kann. Zudem ist die Personenfreizügigkeit und insbesondere das Verbot von Höchstzahlen und Kontingenten in den EU-Verträgen verankert; diese können nur einstimmig geändert werden.

16 Die Kantonsregierungen erachten die seitens des Bundesrates vorgeschlagenen Varianten für einen direkten Gegenvorschlag deshalb als nicht überzeugend und lehnen beide Varianten ab.

17 Ein sinnvoller direkter Gegenvorschlag müsste nach Auffassung der Kantonsregierungen die Bestimmungen in Art. 121a BV dahingehend ergänzen, dass der Gesetzgeber die Steuerung der Zuwanderung auch dergestalt umsetzen kann, dass er Massnahmen vorsieht, die eine verstärkte Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials bewirken und so den Zuwanderungsdruck reduzieren. Die Absätze 4 und 5 sowie die Übergangsbestimmung zu Art. 121a BV wären zudem zu streichen.