

—  
**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 Stimmvolk 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:

- <sup>1</sup> Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat legt Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotenzials fest.
- <sup>3</sup> Er trifft Massnahmen gegen Missbräuche.
- <sup>4</sup> 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.

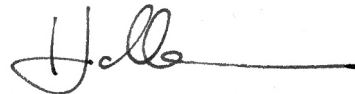
Mit ihren Vorschlägen zur Ausgestaltung der bundesrätlichen Variante 1 versucht die SGA-ASPE einen Beitrag zu leisten, der die Abstimmungskampagne in diese Richtung führen kann. In diesem Zusammenhang ist es äusserst wichtig, in der Vorstellung des Gegenvorschlages konsequent von einer *Anpassung des 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