

Bern, den 28.2.2017

Einschreiben

An 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 RASA 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 Tscharner
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 1: 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