



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

Per Mail: [bernhard.fuerer@sem.admin.ch](mailto:bernhard.fuerer@sem.admin.ch)  
[SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch](mailto: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**

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

<sup>2</sup> Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

<sup>5</sup> *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