



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

[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, 1. März 2017

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir zum vorgeschlagenen Gegenentwurf Stellung.

Die SP Schweiz hat die RASA-Initiative im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a BV als Sicherheitsnetz zur Rettung der Bilateralen immer als wertvoll betrachtet. Mit dem Umsetzungsgesetz zur Masseneinwanderungsinitiative vom 16. Dezember 2016 hat das Parlament aber über den Widerspruch im Artikel 121a entschieden. Dieser Widerspruch bestand darin, dass die Initiative mit Kontingenten und Höchstzahlen die Zuwanderung autonom steuern und dafür das Freizügigkeitsabkommen neu verhandeln wollte. Die Bilateralen Verträge sollten dabei nicht in Frage gestellt werden. Dies erwies sich als unmöglich. Im Dilemma zwischen einem Vertragsbruch, der den Willen der Initiative verletzt hätte, und einer vertragskompatiblen, aber beschränkten Umsetzung von Artikel 121a, entschied sich das Parlament für das Zweite.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben sich nicht weniger als fünf Mal für die bilateralen Verträge mit der EU ausgesprochen und klar Nein gesagt zu Ecopop. Darum war es richtig vom Parlament, den Artikel 121a umzusetzen, ohne die Bilateralen in Frage zu stellen. In diesem Sinne hat das Parlament einen Ausweg aus der Sackgasse bzw. dem Dilemma gefunden. Ein Kernanliegen der RASA-Initiative kann damit als erfüllt betrachtet werden, ist doch die Umsetzung ohne Gefährdung der Bilateralen erfolgt und damit auch die Rechtssicherheit gegenüber der EU hergestellt.

Dies haben letztlich sowohl die EU als auch der Bundesrat bekräftigt, als sie auf Grundlage der vertragskompatiblen Umsetzung von 121a BV das Protokoll zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien ratifiziert haben, und die Schweiz damit ihre umfassende Teilnahme am Europäischen Forschungsprogramm Horizon 2020 sichern konnte. Der Bundesrat kam dabei zum Schluss,

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)  
[www.spschweiz.ch](http://www.spschweiz.ch)

dass das Parlament „mit der EU eine mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbare Regelung zur Steuerung der Zuwanderung“ gefunden habe.

Die vertragskompatible Umsetzung stützt sich dabei auf den „Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer“, bzw. nun eben vertragskompatibel auf den „Inländervorrang“, wie er in Artikel 121a BV postuliert wird. Sie baut auf Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotentials sowie auf eine Stellenmeldepflicht bei bestimmten Berufsgruppen, Tätigkeitsbereichen oder Wirtschaftsregionen, die eine über dem Durchschnitt liegende Arbeitslosigkeit aufweisen. Die SP Schweiz hat diesen „Arbeitslosenvorrang“ ausdrücklich begrüsst und unterstützt. Es handelt sich um einen Ausbau des Schutzes für hiesige Arbeitnehmende. Diese Massnahmen können zu mehr Jobs für ältere Arbeitnehmende, für Arbeitslose, aber auch für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene führen.

Sie liegen ganz auf der Linie der von der SP Schweiz in ihrer Stellungnahme zur Änderung des Ausländergesetzes zur Umsetzung von Artikel 121a BV<sup>1</sup> bekräftigten Grundüberzeugung. Diese besagt, die Zuwanderung sei primär mit binnenwirtschaftlichen Massnahmen zu steuern: „Umso wichtiger ist es ganz unabhängig von der bis dahin gewählten Strategie, dass Bundesrat und Parlament der Bevölkerung beweisen, dass sie die Sorgen der Bevölkerung ernst nehmen und ihnen mit flankierenden wirtschaftlichen und sozialen Massnahmen begegnen. Nur so wird eine weitere Abstimmung zu gewinnen sein und die Politik glaubwürdig bleiben.“ Deshalb hat die SP Schweiz auch die weiteren in diesem Zusammenhang beschlossenen Verbesserungen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotentials befürwortet, namentlich die Erleichterungen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen mit Asylgewährung sowie von vorläufig Aufgenommenen. Auch diese Massnahmen dienen der vertragskonformen Umsetzung von Artikel 121a BV.

Eine Annahme der RASA-Initiative würde diese Umsetzung nicht zwangsläufig rückgängig machen. Die – wenn auch bescheidenen – Ergänzungen der flankierenden Massnahmen würden jedoch möglicherweise wieder in Frage gestellt. Die SP Schweiz hält die RASA-Initiative zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings für politisch chancenlos. Bei einer Ablehnung der RASA-Initiative gehen wir mit dem Bundesrat davon aus, dass weiterhin an der von der Bundesversammlung beschlossenen Umsetzung festgehalten werden kann.

Tatsächlich ist die SP Schweiz der Ansicht, dass zur Klärung der unvollständigen Umsetzung des Zuwanderungsartikels in der Verfassung die RASA-Initiative nicht den richtigen Weg weist. Vielmehr ist dazu entweder auf einen direkten Gegenvorschlag zur RASA-Initiative zu setzen, oder – noch besser, weil noch deutlicher Klarheit schaffend – auf die von AUNS und SVP angekündigte Volksinitiative zur Kündigung der Personenfreizügigkeit mit der EU.

## **Untaugliche Varianten**

Was nun die vom Bundesrat unterbreiteten zwei Varianten für einen direkten Gegenentwurf zur RASA-Initiative angeht, so wird bei der ersten Variante in Artikel 121a BV noch einmal bekräftigt, dass bei der Steuerung der Zuwanderung „völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollen, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind“. Gleichzeitig sollen die Übergangsbestimmungen zu Artikel 121a BV aufgehoben werden. Die zweite Variante sieht allein die Aufhebung der Übergangsbestimmungen und damit den Verzicht auf die Umsetzungsfristen vor. Die SP Schweiz erachtet beide Varianten als wenig überzeugend und nicht zielführend. Es handelt sich gewissermassen um Alibiübungen. Variante 2 relativiert zum einen die tatsächlich

---

<sup>1</sup> [http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/15-169\\_a\\_bg\\_ueber\\_auslaenderinnen\\_-\\_umsetzung\\_art.\\_121\\_a\\_0.pdf](http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/15-169_a_bg_ueber_auslaenderinnen_-_umsetzung_art._121_a_0.pdf)

erreichte vertragskonforme Umsetzung von Artikel 121a BV, indem sie nachträglich das Datum für die Umsetzung aufhebt. Gleichzeitig lässt sie den reklamierten Konflikt zwischen Verfassung, Umsetzung durch das Parlament und FZA explizit bestehen. Variante 1 hingegen ist in den Augen der SP Schweiz auch nicht geeignet, die gefundene Lösung bzw. Umsetzung zu stützen und zu bekräftigen. Die Berücksichtigung des Völkerrechts ist bereits durch Artikel 5 Abs.4 BV vorgeschrieben: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht“, heisst es dort. Weshalb also eine Wiederholung dieses Grundsatzes in Artikel 121a BV? Relativiert das die Gültigkeit von Artikel 5 BV für die übrigen Verfassungsartikel? Oder wird dadurch Artikel 121a BV „besonders“ hervorgehoben? Tatsache ist, dass das Bundesgericht in seinem Urteil vom 26.11.2015 hier bereits Klarheit geschaffen hat.<sup>2</sup> Dort steht: „In Übereinstimmung mit Art. 27 VRK gehen in der Rechtsanwendung völkerrechtliche Normen widersprechendem Landesrecht vor ([BGE 139 I 16](#) E. 5.1 S. 28; [138 II 524](#) E. 5.1 S. 532 f., mit weiteren Hinweisen). Dieser Grundsatz hat lediglich insofern eine Ausnahme erfahren, als der Gesetzgeber bewusst die völkerrechtliche Verpflichtung missachten und insofern auch die politische Verantwortung dafür bewusst tragen wollte ([BGE 99 Ib 39](#) E. 3 und 4 S. 44 f. [„Schubert“]; [138 II 524](#) E. 5.3.2 S. 534 f.).“ Letzteres ist nicht gegeben, weshalb das FZA vorgeht. Diese Interpretation hatte auch die SP in ihrer Stellungnahme (siehe oben) geltend gemacht.

Schliesslich relativiert der Bundesrat in unverständlicher Weise selbst die Bedeutung, Wirkmächtigkeit und Effektivität seines direkten Gegenentwurfs, wenn er schreibt: „Werden sowohl die Initiative als auch ein direkter Gegenentwurf unabhängig von der vorgeschlagenen Variante in einer Abstimmung durch Volk und Stände abgelehnt, besteht nach wie vor kein expliziter Auftrag zur Kündigung des FZA.“ Gilt dann im Umkehrschluss nicht auch, dass die Annahme der Initiative oder des Gegenentwurfs – unabhängig von der vorgeschlagenen Variante – auch nicht zu einer Bestätigung und Festigung der Beziehungen zu Europa führt? Die SP Schweiz ist offen für einen Gegenvorschlag. Dieser soll aber die Verfassung nicht einfach «reparieren», sondern sie weiterentwickeln. Nur die Übergangsbestimmungen zu Artikel 121a zu streichen, bringt keinen Mehrwert. Die SP will einen RASA-Gegenvorschlag, der die guten Beziehungen zu Europa festigt und fortentwickelt.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung

---

<sup>2</sup> [http://servat.unibe.ch/dfr/bger/151126\\_2C\\_716-2014.html](http://servat.unibe.ch/dfr/bger/151126_2C_716-2014.html)