

PRESSEROHSTOFF

Nicht zur wörtlichen Veröffentlichung bestimmt

Sperrfrist: bis 5. November 1979, 12 Uhr

Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik

Am 20. Oktober 1977 wurde die "Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik" ("Mitenand"-Initiative) mit 55'954 gültigen Unterschriften eingereicht. Dieses Volksbegehren, das eine Rückzugs Klausel enthält, lautet wie folgt:

"Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 69^{ter}

¹ Der Bund ist zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Ausländerpolitik zuständig.

² Diese Gesetzgebung sichert die Menschenrechte, die soziale Sicherheit und den Familiennachzug der Ausländer. Sie berücksichtigt die Interessen der Schweizer und Ausländer gleichermaßen. Sie trägt einer ausgewogenen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung.

³ Aufenthaltsbewilligungen sind zu erneuern, sofern nicht der Richter eine Ausweisung wegen strafrechtlicher Widerhandlung verfügt. Als bevölkerungspolitische Massnahmen sind lediglich Einreisebeschränkungen, nicht aber Wegweisungen zulässig. Flüchtlinge sind von allfälligen Einreisebeschränkungen ausgenommen.

⁴ Bund, Kantone und Gemeinden ziehen die Ausländer in Fragen, die sie betreffen, zur Vernehmlassung bei. Sie fördern im Einvernehmen mit den Ausländern deren Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft; die Gesetzgebung sieht geeignete Massnahmen vor.

⁵ Der Vollzug des Bundesgesetzes bleibt unter der Oberaufsicht des Bundes Sache der Kantone; die Bundesgesetzgebung kann bestimmte Befugnisse den Bundesbehörden vorbehalten und gewährleistet einen umfassenden Rechtsschutz der Ausländer einschliesslich der Rekursmöglichkeit an die Gerichte.

Uebergangsbestimmungen

¹ Der Bundesrat hat spätestens innert 3 Jahren den eidgenössischen Räten ein Bundesgesetz vorzulegen, das den Grundsätzen des Artikels 69^{ter} entspricht.

² Mit der Annahme dieses Verfassungsartikels stehen den Ausländern die Meinungsäusserungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Niederlassungsfreiheit sowie die freie Wahl des Arbeitsplatzes in gleicher Weise zu wie den Schweizern.

³ Die Zahl der Einreisebewilligungen für Ausländer zum Zweck der Erwerbstätigkeit darf die Zahl der im Vorjahr ausgereisten erwerbstätigen Ausländer nicht übersteigen. Freiwillig ausgereiste Erwerbstätige erhalten bei neuen Einreisebewilligungen im folgenden Jahr den Vorzug. Diese Bestimmungen können durch die Bundesgesetzgebung frühestens 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten gelockert werden. Ausgenommen sind Funktionäre internationaler Organisationen.

⁴ Absatz 3 des Verfassungsartikels tritt mit der Annahme der Initiative in Kraft.

⁵ Saisonarbeiter sind den Aufenthaltlern gleichzustellen. Bisherige Rechtsbeschränkungen sind innert 5 Jahren nach Annahme der Initiative aufzuheben.

Artikel 69^{ter} tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft."

1 Uebersicht

In seiner Sitzung vom 5. Oktober 1979 hat der Bundesrat die Botschaft an die Bundesversammlung über dieses Volksbegehren verabschiedet. Diese gibt vorerst einen Ueberblick über die Entwicklung des Bestands und der Rechtsstellung der Ausländer. Anschliessend wird auf die rechtliche Tragweite der geltenden Verfassungsbestimmung, die bisherigen Vorstösse für Verfassungsänderungen und die Neugestaltung der Ausländergesetzgebung hingewiesen. Darauf nimmt die Botschaft zu den Forderungen der Initianten Stellung.

Die Initiative enthält einerseits Forderungen, die unbestritten sind und bereits im Rahmen des geltenden Rechts verwirklicht werden können. Dazu gehört insbesondere auch die Sicherung der Menschenrechte. Andererseits stellen die Initianten Begehren, die zu weit gehen und deshalb abgelehnt werden müssen: Bei Verwirklichung der Forderung nach obligatorischer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen müsste der Grundsatz des Vorrangs der Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts fallen gelassen werden. Die verlangte Aufhebung des Saisonierstatuts innert fünf Jahren hätte zudem zur Folge, dass die bisherige Stabilisierungspolitik des Bundesrats nicht mehr weitergeführt werden könnte und zahlreiche, zu den Saisonarbeitszweigen gehörende Betriebe in ihrer Existenz gefährdet würden.

Der Bundesrat gelangt zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen und ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe nicht nötig ist.

2 Geltendes Verfassungsrecht, bisherige Vorstösse für Verfassungsänderungen und Neugestaltung der Ausländergesetzgebung

Mit Artikel 69^{ter} BV erhielt der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Er hat damit die Möglichkeit, auf die Zahl der Ausländer Einfluss zu nehmen und die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik festzulegen. Aufgrund der materiellen Regelung

von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer kann der Bund aber auch die Eingliederung derjenigen Ausländer erleichtern, die mit ihren Familien lang in unserem Land wohnen, und damit die qualitative Zielsetzung der Ausländerpolitik beeinflussen.

Die Demokratische Partei des Kantons Zürich, die Nationale Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat sowie die Schweizerische Republikanische Bewegung haben zwischen 1965 bis 1974 fünf Ueberfremdungsinitiativen eingereicht, die eine Festlegung der quantitativen Zielsetzung der Ausländerpolitik auf Verfassungsstufe verlangten. Das im Jahr 1974 eingereichte Postulat Grolimund lud sodann den Bundesrat ein zu prüfen, ob nicht eine Vorlage zur verfassungsmässigen Verankerung der Zielsetzung sowie eines Konzepts der künftigen Ausländerpolitik des Bundesrats auszuarbeiten sei.

Bei der parlamentarischen Behandlung der dritten Ueberfremdungsinitiative setzte sich der Standpunkt durch, dass den unterschiedlichen Auffassungen über die Ziele der Ausländerpolitik durch eine Revision des geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer besser Rechnung getragen werden könne als durch eine neue Verfassungsbestimmung. Bei der Beratung der vierten Ueberfremdungsinitiative haben die eidgenössischen Räte diese Auffassung bestätigt. Am 19. Juni 1978 hat der Bundesrat den Entwurf für ein neues Ausländergesetz mit Botschaft verabschiedet; dieser wird gegenwärtig von den eidgenössischen Räten behandelt.

3 Beurteilung der Initiative

31 Sicherung der Menschenrechte, der sozialen Sicherheit und des Familiennachzugs

Die Initiative verlangt, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Ausländerpolitik die Menschenrechte, die soziale Sicherheit und den Familiennachzug der Ausländer sichert.

Die Forderung auf Sicherung der Menschenrechte ist bereits im geltenden schweizerischen Recht weitgehend auf Verfassungsstufe erfüllt. So stehen dem Ausländer schon heute die als Menschenrechte konzipierten Grundrechte inhaltlich gleich zu wie dem Schweizer. Ebenso gelten die durch die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleisteten Menschenrechte für Schweizer und Ausländer. Auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes und die Niederlassungsfreiheit können sich allerdings neben den Schweizer Bürgern nur die niedergelassenen Ausländer in vollem Umfang berufen. Mit Rücksicht auf den Schutz der einheimischen Arbeitnehmer hält der Bundesrat diese Einschränkung weiterhin für notwendig.

Was die soziale Sicherheit betrifft, verstehen die Initianten darunter offenbar die Sozialversicherung im weitern Sinn. Für die Kranken- und Unfallversicherung gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen Ausländern und Schweizer Bürgern bereits nach geltendem Landesrecht. Auch in der Arbeitslosenversicherung werden die Ausländer grundsätzlich gleich wie die Schweizer Bürger behandelt. Gewisse Unterschiede, die in diesem Zusammenhang für Saisoniers bestehen, ergeben sich zur Hauptsache daraus, dass sich diese Ausländer in der Zwischensaison im Ausland aufhalten. Diese Unterschiede berühren aber nicht nur einseitig die Ausländer, und sie gehen nicht über die Einschränkungen hinaus, die auch in andern Staaten bestehen.

Falls aufgrund der verlangten Sicherung des Familiennachzugs den Familienangehörigen gleichzeitig mit dem Arbeitnehmer die Einreise zu bewilligen wäre, geht die Initiative über den Entwurf für ein neues Ausländergesetz hinaus. Danach ist der Familiennachzug in der Regel spätestens nach einer Wartefrist von zwölf Monaten zu bewilligen. Die Festsetzung einer bestimmten Wartefrist liegt im Interesse des betreffenden Ausländers selbst. Die bisherigen Erfahrungen haben nämlich gezeigt, dass Arbeitnehmer, die in einem andern Land eine Stelle antreten, am häufigsten innerhalb des ersten Jahres in ihre Heimat zurückkehren. Eine sofortige Bewilligung des Familiennachzugs hätte somit zur Folge, dass die Kinder

und der andere Ehegatte, kaum wäre eine gewisse Anpassung an die neue Umgebung erfolgt, wieder an einen andern Ort ziehen müssten.

32 Recht auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung und Ausweisung nur durch den Richter

Nach der Initiative haben Aufenthalter seit Aufenthaltsbeginn Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, sofern nicht der Richter eine Ausweisung wegen strafrechtlicher Widerhandlung verfügt.

Bei Verwirklichung dieser Forderung würde der Ausländer praktisch vom ersten Tag seines Aufenthalts in der Schweiz an Anspruch auf unbefristete Anwesenheit erlangen. Es müsste also die Aufenthaltsbewilligung ohne Rücksicht auf die jeweilige Arbeitsmarktlage stets verlängert werden. Der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer würde damit gänzlich fallen gelassen. Ebensowenig könnte weiterhin geprüft werden, ob die ausländischen Arbeitnehmer in den ersten Aufenthaltsjahren zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden. Der Bundesrat ist der Auffassung, die im Entwurf für ein neues Ausländergesetz vorgesehene schrittweise Verbesserung des Anwesenheitsrechts trage den einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern eher Rechnung als die Forderung der Initianten, zumal zu den einheimischen Arbeitnehmern ebenfalls die Ausländer mit Niederlassungsbewilligung gehören, deren Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung heute 70 Prozent ausmacht.

Was die Ausweisung durch den Richter betrifft, kann in der Tat nicht übersehen werden, dass das Nebeneinander von gerichtlicher und administrativer Ausweisung manchmal zu einander widersprechenden Entscheiden führen kann. Die von den Initianten vorgeschlagene Regelung trägt jedoch dem Umstand zu wenig Rechnung, dass es zahlreiche Fälle gibt, in denen einem Ausländer wegen Verstosses gegen die öffentliche Ordnung der weitere Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr gestattet werden kann, eine Ausweisung aber eine zu

schwerwiegende Massnahme bilden würde. Wichtiger als die Forderung, dass sich schon erstinstanzlich ein Richter über die weitere Anwesenheit eines Ausländers aussprechen muss, ist die bereits bestehende Möglichkeit, Entscheide von Verwaltungsbehörden über Ausweisungen an ein Gericht weiterzuziehen.

33 Beiziehung der Ausländer im Vernehmlassungsverfahren und Förderung ihrer gesellschaftlichen Eingliederung

Bei Annahme der Initiative hätten Bund, Kantone und Gemeinden die Ausländer in Fragen, die sie betreffen, zur Vernehmlassung beizuziehen. Sie müssten zudem ihre Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft fördern, wobei die Gesetzgebung geeignete Massnahmen vorzusehen hat.

Beim Entwurf für ein neues Ausländergesetz hatten die Ausländervereinigungen Gelegenheit, sich über die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem zu äussern, aus Konsequenzgründen wurde jedoch von einem direkten Einbezug abgesehen. Sodann bestehen Bedenken, in die Vernehmlassungspraxis der Kantone einzugreifen. Im übrigen haben die Ausländer und die Ausländervereinigungen heute schon die Möglichkeit, sich zu Fragen, die sie interessieren, auf dem Weg der Petition nach Artikel 57 BV zu äussern.

Die von den Initianten verlangte Regelung der Eingliederung in einem Bundesgesetz würde nur noch beschränkt eine föderalistische Lösung der Eingliederung zulassen. Im übrigen haben die Erfahrungen der seit 1970 tätigen Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem sowie der verschiedenen kantonalen, regionalen und kommunalen Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen gezeigt, dass sich die Behörden in diesem Zusammenhang grundsätzlich darauf zu beschränken haben, Anstösse und Anregungen zu geben. Denn das Hauptproblem der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer berührt menschliche und soziale Belange und übersteigt den Bereich staatlicher Vorkehren.

34 Gewährleistung eines umfassenden Rechtsschutzes

Gestützt auf die Initiative hätte die Ausländergesetzgebung einen umfassenden Rechtsschutz der Ausländer einschliesslich der Rekursmöglichkeit an die Gerichte zu gewährleisten.

Die schweizerische Rechtsordnung gewährt heute in allen Bereichen, die Schweizer und Ausländer gleichermaßen betreffen, den identischen Rechtsschutz, der aber teilweise nur eine verwaltungsinterne und nicht eine gerichtliche Überprüfung vorsieht. Eine Privilegierung der Ausländer würde deshalb eine nicht zulässige Rechtsungleichheit gegenüber den Schweizern bilden. Aber selbst wenn man den "umfassenden Rechtsschutz" auf den Bereich des Ausländerrechts beschränken würde, ergäbe sich ein unterschiedlicher Umfang des Rechtsschutzes im Vergleich zu andern Rechtsgebieten. Denn bei behördlichen Bewilligungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, wird regelmässig die gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund des im Jahr 1968 revidierten Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege der Rechtsschutz der Ausländer verbessert worden ist, indem viele Entscheide der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Fremdenpolizei an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Durch Einräumung von Rechtsansprüchen erweitert der Entwurf für ein neues Ausländergesetz die Möglichkeiten, mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gelangen. Schliesslich werden im Gesetzesentwurf eine bestimmte Anzahl Rechte in Form von Mindestanforderungen im kantonalen Verfahren vorgesehen.

35 Begrenzung des Ausländerbestands und Aufhebung des Saisonierstatuts

Nach der Initiative darf die Zahl der Einreisebewilligungen für Ausländer zum Zweck der Erwerbstätigkeit die Zahl der im Vorjahr ausgereisten erwerbstätigen Ausländer nicht übersteigen. Diese Bestimmung kann durch die Bundesgesetzgebung frühestens zehn Jahre

nach dem Inkrafttreten der Initiative gelockert werden. Mit dieser Regelung wollen die Initianten eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung erreichen. Gleichzeitig verlangen sie aber, dass das Saisonierstatut innert fünf Jahren nach Annahme der Initiative aufgehoben wird.

In der Botschaft zum Entwurf für ein neues Ausländergesetz hat der Bundesrat die Gründe dargelegt, weshalb das Saisonierstatut beibehalten werden sollte. Danach bildet einen ersten Grund für die Beibehaltung des Saisonierstatuts die zeitlich beschränkte Beschäftigungsmöglichkeit für diese Ausländer. Dazu kommt, dass bei Aufhebung des Saisonierstatuts mit einer Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung von insgesamt 120'000 - 140'000 Personen gerechnet werden müsste. Während der vorgesehenen Uebergangszeit von fünf Jahren entspräche dies einer jährlichen Zuwachsrate von durchschnittlich 26'000, wovon 13'000 auf Erwerbstätige entfallen würden. Dieser Mehrzuwachs könnte nicht dadurch ausgeglichen werden, dass andern erwerbstätigen oder nichterwerbstätigen Ausländern die Einreise nicht mehr bewilligt würde. Die Aufhebung des Saisonierstatuts würde somit zu einer Abkehr von der seit Jahren befolgten Stabilisierungspolitik führen. Zudem würden viele Ausländer aufgrund der erhaltenen Freizügigkeit von den Saisonierwerbsszweigen in Nichtsaisonierwerbsszweige, das heisst insbesondere vom Baugewerbe oder Gastgewerbe in die Industrie abwandern. Da während zehn Jahren eine zusätzliche Rekrutierung von ausländischen Arbeitnehmern mit der Initiative nicht vereinbar wäre, würden zahlreiche zu den Saisonierwerbsszweigen gehörende Betriebe in ihrer Existenz gefährdet.

Der vom Bundesrat verabschiedete Gesetzesentwurf beschränkt sich nicht darauf, das Saisonierstatut beizubehalten, sondern sieht auch Verbesserungen vor. Zunächst sollen mit der engen Umschreibung der Voraussetzungen für die Erteilung von Saisonbewilligungen die in der Vergangenheit vorgekommenen Missbräuche verhindert werden. Sodann wird die berufliche Freizügigkeit der Saisoniers auf Gesetzesstufe verankert. Ferner wird allen Saisoniers, die in vier

aufeinanderfolgenden Jahren während 35 Monaten in der Schweiz gearbeitet haben, auf Gesuch hin ein Anspruch auf Umwandlung ihrer Bewilligung eingeräumt. Schliesslich kann der Bundesrat die für die Umwandlung erforderlichen Jahre und Monate verkürzen, wenn dadurch die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik nicht beeinträchtigt wird.

4 Ablehnung der Initiative und kein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Bundesrat Ablehnung der Initiative. Aufgrund des geltenden Artikels 69^{ter} BV kann die Ausländerpolitik sowohl hinsichtlich der Stabilisierungs-, als auch mit Bezug auf die Eingliederungsmassnahmen ohne weiteres verwirklicht werden. Ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe ist somit nicht nötig. Das vom Ständerat bereits durchberatene neue Ausländergesetz enthält erhebliche Verbesserungen im Vergleich zum geltenden Recht und ist als Alternative zum vorliegenden Volksbegehren zu betrachten.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
Informations- und Pressedienst