

Newsletter KdK – Standpunkt der Kantone 5/2016: Fokusbeitrag

Steuerung der Zuwanderung und Beziehungen zur EU: Schlussspurt bei der Umsetzung von Art. 121a BV

Am 21. September 2016 hat der Nationalrat die Frage diskutiert, wie der neue Verfassungsartikel zur Steuerung der Zuwanderung umzusetzen ist. Nach intensiver Diskussion hat der Nationalrat beschlossen, Art. 121a BV mit Hilfe eines abgestuften Konzepts zur Steuerung der Zuwanderung umzusetzen. Der Nationalrat will grundsätzlich eine FZA-konforme Umsetzung des neuen Verfassungsartikels. Gemäss den Beschlüssen des Nationalrats soll in Bezug auf Staatsangehörige von EU- und EFTA-Staaten ein mehrstufiges Umsetzungsmodell zur Anwendung kommen: in einem ersten Schritt legt der Bundesrat Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials fest. Überschreitet die Zuwanderung einen gewissen Schwellenwert, kann eine Stellenmeldepflicht eingeführt werden. Erzielen auch diese Massnahmen nicht die gewünschte Wirkung, kann der Bundesrat in einem dritten Schritt Abhilfemassnahmen bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen beschliessen. Sofern diese Abhilfemassnahmen mit dem FZA nicht vereinbar sind, müssen sie vom Gemischten Ausschuss des FZA beschliessen werden.

Die Vorlage geht nun an den Ständerat, welcher in der kommenden Wintersession darüber befinden wird.

Die Kantone unterstützen grundsätzlich eine Lösung, welche eine fristgerechte und FZA-kompatible Umsetzung von Art. 121a BV ermöglicht. Sie halten diesbezüglich an ihrem Bottom-up Schutzklauselkonzept fest. Dieses Konzept erlaubt eine sachgerechte Umsetzung der Verfassungsbestimmungen. Dies öffnet auch den Weg zur Ratifizierung des Kroatien-Protokolls und damit auch für die Weiterführung der Schweizer Beteiligung an den Forschungsprogrammen der EU. Schliesslich erübrigt sich die Frage der Verknüpfung dieser Diskussionen mit einem allfälligen institutionellen Abkommen.

Sowohl im Parlament wie auch in der Öffentlichkeit wurde und wird die Frage der Verfassungsmässigkeit der Beschlüsse des Nationalrats aufgeworfen. Hierzu ist aufgrund der bisherigen Diskussionen festzuhalten, dass es nicht möglich sein wird, Art. 121a BV wortgetreu umzusetzen und gleichzeitig das FZA zu respektieren. Da die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, ist es am Gesetzgeber, einen solchen Normenkonflikt zu lösen. Letztlich kann das Volk im Rahmen des fakultativen Referendums auch bei einer Umsetzung auf Gesetzesstufe entscheiden, ob diese Umsetzung akzeptabel ist oder nicht. Sollte das Parlament im Zuge der weiteren Beratungen der Vorlage die Frage der Verfassungsmässigkeit weiter behandeln wollen, ergibt sich die Gelegenheit hierzu im Rahmen der Diskussion über die RASA-Initiative, welche in den kommenden Monaten ohnehin zu behandeln sein wird.

Im Hinblick auf die Beratungen im Ständerat sollten die Beschlüsse des Nationalrates aus Sicht der Kantone aber noch in folgenden Bereichen angepasst werden:

➤ **Berücksichtigung des Bottom-up Schutzklauselkonzepts**

Der Nationalrat schlägt vor, den Kantonen ein Antragsrecht betreffend Abhilfemassnahmen bei Grenzängerbewilligungen zu verleihen. Dieses Antragsrecht sollte nach dem Bottom up-Prinzip auf alle Abhilfemassnahmen ausgedehnt werden, zumal der Bundesrat nach den Beschlüssen des Nationalrats Abhilfemassnahmen auch auf Regionen beschränken kann.

➤ **Anhörung der Kantone**

Die Kantone sind bei der Festlegung der Schwellenwerte durch den Bundesrat wie auch betreffend die konkrete Ausgestaltung von Abhilfemassnahmen im Sinne des Bottom-up Prinzips vorgängig anzuhören. Weitere Aktivitäten des Bundes zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials sollten gestützt auf die bereits bestehenden Massnahmen im Rahmen der Fachkräfteinitiative plus geplant und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelt werden.

➤ **Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen**

Im Einklang mit den diesbezüglichen Vorschlägen des Bundesrates hat der Nationalrat beschlossen, die Frage des Anspruchs auf Sozialhilfe gesetzlich zu regeln. Der Bund verfügt aber nicht über die verfassungsmässige Kompetenz zur Regelung dieser Frage. Zudem ergibt sich in den betroffenen Fällen auch aus dem FZA klar kein Anspruch auf Sozialhilfe. Der Bund sollte folglich auf diese gesetzliche Regelung verzichten und dies wie bis anhin den Kantonen überlassen.

Auf entsprechenden Vorschlag des Bundesrates hin hat der Nationalrat zudem beschlossen, die Frage des Rechts auf Aufenthalt gesetzlich zu konkretisieren. Er hat die vom Bundesrat hierfür vorgeschlagenen Fristen aber gekürzt. Da die Frage des Rechts auf Aufenthalt im FZA abschliessend geregelt ist, ist eine gesetzliche Konkretisierung von vornherein fragwürdig; mit der Verkürzung der Fristen hat der Nationalrat nun zudem einen Beschluss gefällt, der offensichtlich FZA-widrig ist. Eine gesetzliche Konkretisierung des Anspruchs auf Aufenthalt ist zu unterlassen.