

79.066

Botschaft über die «Miteinander-Initiative für eine neue Ausländerpolitik»

vom 5. Oktober 1979

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die «Miteinander-Initiative für eine neue Ausländerpolitik» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. Oktober 1979

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Hürlimann
Der Bundeskanzler: Huber



Übersicht

Die Initiative verlangt, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Ausländerpolitik die Menschenrechte, die soziale Sicherheit und den Familiennachzug der Ausländer sichert. Zudem soll den Ausländern die Niederlassungsfreiheit und die freie Wahl des Arbeitsplatzes in gleicher Weise wie den Schweizer Bürgern eingeräumt werden. Ferner wird dem Aufenthaltler seit Aufenthaltsbeginn Anspruch auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung zuerkannt, und Ausweisungen dürfen nur vom Richter wegen strafrechtlicher Widerhandlungen verfügt werden. Im weitern haben Bund, Kantone und Gemeinden die Ausländer in Fragen, die sie betreffen, zur Vernehmlassung beizuziehen; sie fördern im Einvernehmen mit den Ausländern deren Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft, wobei die Gesetzgebung geeignete Massnahmen vorzusehen hat. In der Bundesgesetzgebung ist sodann ein umfassender Rechtsschutz der Ausländer, einschliesslich der Rekursmöglichkeit an die Gerichte, zu gewährleisten. Schliesslich wird die Aufhebung des Saisonierstatuts innert fünf Jahren nach Annahme der Initiative gefordert.

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. So könnte bei Annahme der Initiative die bisher befolgte Stabilisierungspolitik nicht weitergeführt werden, und zahlreiche zu den Saisonarbeitszweigen gehörende Betriebe würden in ihrer Existenz gefährdet. Bei der gesellschaftlichen Eingliederung wird sodann auf den föderalistischen Aufbau der Schweiz zu wenig Rücksicht genommen. Ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung seit Aufenthaltsbeginn würde schliesslich Schutzvorschriften für die einheimischen Arbeitnehmer sowie eine Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen von ausländischen Arbeitnehmern verunmöglichen, die sich noch nicht lang in der Schweiz aufhalten.

Aufgrund des geltenden Artikels 69^{ter} BV kann die Ausländerpolitik hinsichtlich der Stabilisierungs- und der Eingliederungsmassnahmen ohne weiteres verwirklicht werden. Der Entwurf für ein neues Ausländergesetz ist als Alternative zum vorliegenden Volksbegehren zu betrachten. Die Initiative ist daher ohne formellen Gegenvorschlag abzulehnen.

Botschaft

1 Formelles

Am 20. Oktober 1977 wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik» («Mitenand»-Initiative) eingereicht. Mit Verfügung vom 8. November 1977 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 55 954 gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustande gekommen ist (BBl 1977 III 706). Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen; massgebend ist der deutsche Text.

2 Wortlaut der Initiative

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.

Übergangsbestimmungen

¹ Der Bundesrat hat spätestens innert drei 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 Zwecke 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 zehn 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 fünf Jahren nach Annahme der Initiative aufzuheben.

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

3 Entwicklung des Bestands und der Rechtsstellung der Ausländer

31 Die Entwicklung vom Ersten Weltkrieg bis 1948

Die vor dem Ersten Weltkrieg abgeschlossenen Niederlassungsverträge erleichterten die Einwanderung von Ausländern. Auf Bundesebene gab es keine innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; die Regelung dieser Fragen oblag den Kantonen. Der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung war bis zum Jahr 1910 auf 552 000 angewachsen. Bei Ausbruch des Ersten Weltkriegs schätzte man den Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung auf 15,4 Prozent.

Infolge des Ersten Weltkriegs, der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und des darauf folgenden Zweiten Weltkriegs kehrten viele Ausländer von sich aus in ihre Heimat zurück. Dies hatte zur Folge, dass sich der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung ständig zurückbildete. Er betrug im Jahr 1941 nur noch 223 000, das heisst 5,2 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Bevölkerung der Schweiz 1920–1941

(Ergebnisse der Volkszählung)

Jahr	Schweizer	Ausländer	Bevölkerung Total	Ausländeranteil in %
1920	3 477 935	402 385	3 880 320	10,4
1930	3 710 878	355 522	4 066 400	8,7
1941	4 042 149	223 554	4 265 703	5,2

Mit Beginn des Ersten Weltkriegs ging die Freizügigkeit zu Ende. Einreise und Aufenthalt wurden zunächst von den kriegführenden, später aber auch von andern Staaten, wie der Schweiz, einer Bewilligungspflicht unterstellt. Die Niederlassungsverträge wurden seither so ausgelegt, dass der Entscheid über die Zulassung und die für diesen Entscheid massgebenden Gesichtspunkte ins Ermessen des Gaststaats zu stellen seien. Diese faktische Einschränkung der Niederlassungsverträge wurde in der Folge von den Vertragsstaaten entweder stillschweigend oder ausdrücklich anerkannt. Die von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträge sind nach wie vor in Kraft; sie gelten aber nur im Rahmen dieser Auslegung.

Gestützt auf die ihm erteilten ausserordentlichen Vollmachten erliess der Bundesrat seit 1917 verschiedene Verordnungen über die Kontrolle der Ausländer. Die-

ses Notverordnungsrecht konnte erst dann durch eine ordentliche bundesrechtliche Regelung abgelöst werden, als mit dem in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925 angenommenen Artikel 69^{ter} BV der Bund die Zuständigkeit erhielt, über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Auf diese neue Verfassungsbestimmung stützt sich das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), das am 1. Januar 1934 in Kraft trat (SR 142.20).

Während des Zweiten Weltkriegs waren auf dem Gebiet des Ausländerrechts erneut Notrechtserlasse erforderlich. Diese Bestimmungen wurden teilweise im Vollmachtenbeschluss des Bundesrats vom 7. März 1947 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung (AS 1947 142) zusammengefasst. Mit der im Jahr 1948 erfolgten Gesetzesrevision wurde dieser Vollmachtenbeschluss abgelöst.

32 Die Entwicklung seit 1948

Die schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg beginnende Hochkonjunktur führte zu einem ständig zunehmenden Bedarf an ausländischen Arbeitnehmern. Dementsprechend stieg zunächst der Bestand der Aufenthalter und später derjenige der Niedergelassenen an. Der Höchststand der sich aus Aufenthaltern und Niedergelassenen zusammensetzenden ausländischen Wohnbevölkerung wurde Ende 1974 verzeichnet; er belief sich auf 1 065 000, das heisst 16,8 Prozent der Gesamtbevölkerung. Wegen des seither eingetretenen Beschäftigungsrückgangs sowie infolge der seit 1970 konsequent eingehaltenen Zulassungsbegrenzung ging der Ausländerbestand in den letzten Jahren wieder zurück. Ende 1978 betrug er noch 898 000, was einem Ausländeranteil von 14,4 Prozent entspricht. Somit hat sich der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung in den letzten vier Jahren um 167 000 zurückgebildet. Während der gleichen Zeit verminderte sich der Bestand der erwerbstätigen Aufenthalter und Niedergelassenen um 105 000. Er betrug Ende 1978 noch 489 000.

Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung 1950–1978 (ohne Saisoniers, Grenzgänger und internationale Funktionäre)

Jahr (Ende)	Aufenthalter	Niedergelassene	Ausländer im ganzen	Ausländeranteil in %	Davon Erwerbstätige
1950	120 000	159 000	279 000	5,9	—
1955	195 000	137 000	332 000	6,7	—
1960	357 000	138 000	495 000	9,3	337 000
1965	608 000	202 000	810 000	13,9	541 000
1970	617 000	366 000	983 000	15,9	593 000
1974	427 000	638 000	1 065 000	16,8	594 000
1975	358 000	655 000	1 013 000	16,1	553 000
1976	304 000	655 000	959 000	15,3	516 000
1977	268 000	665 000	933 000	14,9	493 000
1978	237 000	661 000	898 000	14,4	489 000

Die starke Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern führte ebenfalls zu einer Zunahme des Bestands der Saisonniers und der Grenzgänger. Der Höchststand der Grenzgänger wurde im Jahr 1974 verzeichnet, nämlich mit 110 000. Im gleichen Jahr belief sich der Bestand der Saisonniers auf 151 000. Während der letzten Rezessionsjahre bildete sich sowohl der Bestand der Saisonniers als auch derjenige der Grenzgänger zurück, wobei der Rückgang der Zahl der in der Schweiz beschäftigten Saisonniers besonders deutlich ist.

Entwicklung des Bestands der Saisonniers und Grenzgänger 1960–1978

Jahr (Ende August)	Saisonniers	Grenzgänger
1960	139 000	39 000
1964	206 000	49 000
1965	184 000	45 000
1970	154 000	74 000
1974	151 000	110 000
1975	86 000	99 000
1976	60 000	85 000
1977	67 000	83 000
1978	83 000	89 000

Zu Beginn des konjunkturellen Aufschwungs in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurde allgemein angenommen, dass sich die Wirtschaftstätigkeit in absehbarer Zeit wieder normalisieren werde. Bis zum Jahr 1963 befolgten deshalb die schweizerischen Behörden eine liberale Einwanderungspolitik, die in erster Linie auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse abstellte.

Gestützt auf die in den Jahren 1963–1970 in verschiedenen Bundesratsbeschlüssen getroffene Zulassungsbegrenzung für neueinreisende erwerbstätige Aufenthalter konnte zunächst ein Rückgang der jährlichen Zuwachsraten und darauf eine Stabilisierung der erwerbstätigen Aufenthalter und Niedergelassenen erreicht werden. Aufgrund der seit 1970 verschärften Zulassungsbegrenzung wurde in der Folge der gesamte Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung stabilisiert und, in Verbindung mit dem rezessionsbedingten Beschäftigungsrückgang, schrittweise herabgesetzt.

Nachdem anfangs der fünfziger Jahre feststand, dass sich zahlreiche Ausländer zusammen mit ihren Familien lang in der Schweiz aufhalten würden, mussten auch Vorkehren zur Verbesserung ihrer rechtlichen Stellung getroffen werden. Einen ersten Schritt in dieser Richtung bedeutete der Beitritt der Schweiz zum OECE-Ratsbeschluss vom 30. Oktober 1953/7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten (nicht veröffentlicht), der von der OECD übernommen wurde. Auf bilateraler Ebene wurde am 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien ein Abkommen über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) geschlossen. Im Jahr 1967 wurden die den italienischen Arbeitskräften gewährten Vergünstigungen auf die Arbeitskräfte der übrigen westeuropäischen Staaten ausgedehnt.

Schliesslich wurden in den Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer die Voraussetzungen für den Stellen- und Berufswechsel schrittweise erleichtert. Damit konnte in den letzten Jahren die mit der Anwesenheit des Ausländers in der Schweiz verbundene persönliche, familiäre und berufliche Stellung wesentlich verbessert werden.

Die Eingliederung der Ausländer in die schweizerische Gemeinschaft verlangt aber noch weitere Vorkehren. Zu diesem Zweck haben wir im Jahr 1970 eine Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem eingesetzt. Die Kommission befasst sich vor allem mit der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer sowie mit der Verbesserung der Beziehungen zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung. Zudem wurden in verschiedenen Kantonen und Städten Arbeitsgemeinschaften oder Koordinationsstellen für Ausländerfragen gegründet. Sie werden in der Regel von den Behörden als gemeinnützige Organisationen anerkannt und von ihnen finanziell unterstützt.

4 **Geltendes Verfassungsrecht**

Mit Artikel 69^{ter} BV¹⁾ erhielt der Bund die Zuständigkeit, über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Die dem Bund gestützt auf diese Verfassungsbestimmung eingeräumte Gesetzgebungskompetenz ist umfassend.

Gestützt auf Artikel 69^{ter} BV ist der Bund zunächst zum Erlass formeller Bestimmungen über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern befugt. Ferner kann er die materiellen Voraussetzungen für die Zulassung von Ausländern regeln. Der Bund hat damit die Möglichkeit, die Zahl der Ausländer zu steuern und die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik festzulegen.

Sodann ist darauf hinzuweisen, dass in dieser Verfassungsbestimmung ebenfalls eine wirtschaftspolitische und konjunkturpolitische Komponente enthalten ist (BBI 1924 II 509 f.). Insbesondere können auch Massnahmen zum Schutz schweizerischer Arbeitskräfte vor übermässiger Konkurrenz durch Ausländer getroffen werden (BBI 1948 I 1293). «In diesem Sinn ist unbestritten, dass der Bundesgesetzgeber schon nach der geltenden Bundesverfassung Grundsätze für eine Beschränkung der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen sollte aufstellen können, die notwendigerweise wirtschaftspolitischen Charakter tragen» (Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern, 1973, Band VI, S. 661).

¹⁾ Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bund zu.

²⁾ Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechts die Kantone. Dem Bund steht jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber:

- a. kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen;
- b. Verletzung von Niederlassungsverträgen;
- c. kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft;
- d. Verweigerung des Asyls.

Schliesslich kann der Bund gestützt auf Artikel 69^{ter} BV auch das Anwesenheitsrecht der Ausländer regeln und Bestimmungen über die inhaltliche Ausgestaltung der verschiedenen Bewilligungen erlassen. Im Rahmen der bundesstaatlichen Aufgabenteilung bildet die materielle Regelung von Aufenthalt und Niederlassung für den Bund das wichtigste Mittel, um die Eingliederung derjenigen Ausländer zu erleichtern, die mit ihren Familien lang in unserem Land wohnen, und damit die qualitative Zielsetzung der Ausländerpolitik zu beeinflussen.

5 Bisherige Vorstösse für Verfassungsänderungen

Die Demokratische Partei des Kantons Zürich reichte am 30. Juni 1965 das erste Volksbegehren «gegen die Überfremdung» ein (BBl 1965 II 782), das nach der Behandlung im Parlament (BBl 1968 I 526) am 16. März 1968 wieder zurückgezogen wurde (BBl 1968 I 732). Am 20. Mai 1969 folgte ein zweites Volksbegehren «gegen die Überfremdung» aus Kreisen der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat (BBl 1969 I 1320). Diese Initiative wurde in der Abstimmung vom 7. Juni 1970 verworfen (BBl 1970 II 301, 1002). Am 3. November 1972 reichte die Nationale Aktion unter dem Titel «Volksinitiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz» die dritte Überfremdungsinitiative ein (BBl 1972 II 1451), die am 20. Oktober 1974 abgelehnt wurde (BBl 1974 II 1353, 1522). Bereits im Frühjahr des gleichen Jahrs lagen zwei weitere Überfremdungsinitiativen vor. Das Republikanische Volksbegehren «zum Schutz der Schweiz» (4. Überfremdungsinitiative, BBl 1974 I 1192) verlangte analog zu den drei vorangehenden Initiativen ebenfalls die Festlegung der quantitativen Zielsetzung der Ausländerpolitik auf Verfassungsstufe. Mit der Volksinitiative «zur Beschränkung der Einbürgerungen» (5. Überfremdungsinitiative) der Nationalen Aktion sollte durch Aufnahme einer entsprechenden Verfassungsbestimmung die Zahl der Einbürgerungen auf jährlich 4000 beschränkt werden (BBl 1974 I 1195). Diese beiden Initiativen wurden in der Abstimmung vom 13. März 1977 verworfen (BBl 1977 II 197, 438).

Das Postulat Grolimund (11 879; N 14. 3. 74) lädt den Bundesrat ein zu prüfen, ob nicht eine Vorlage zur verfassungsmässigen Verankerung der Zielsetzung sowie eines Konzepts der künftigen Ausländerpolitik des Bundes auszuarbeiten sei (Amtl. Bull. N 1974 417–419, 454).

6 Neugestaltung der Ausländergesetzgebung

Bei der parlamentarischen Behandlung der dritten Überfremdungsinitiative setzte sich der Standpunkt durch, dass den unterschiedlichen Auffassungen über die Ziele der Ausländerpolitik, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, durch eine Revision des geltenden Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) besser Rechnung getragen werden könne als durch eine neue Verfassungsbestimmung. Mit einer Motion haben der Nationalrat (14. 3. 74) und der Ständerat (26. 6. 74) den Bundesrat beauftragt, «den eidgenössischen Räten sobald als möglich einen Bericht und entsprechende Anträge über die künftige Ausländerpolitik, insbeson-

dere zur Revision des ANAG zu unterbreiten. Ziel dieser Revision ist die Stabilisierung und anschliessend die schrittweise Herabsetzung der Zahl der Ausländer in der Schweiz, unter Berücksichtigung aller menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte und des demographischen Gleichgewichts sowie der besonderen Lage gewisser Kantone» (Amtl. Bull. N 1974 396, 447-454; S 1974 363, 373-378).

Bei der Behandlung der vierten Überfremdungsinitiative hatten sich die eidgenössischen Räte wiederum mit der Frage zu befassen, ob eine neue Verfassungsbestimmung auszuarbeiten sei, wie dies die in ein Postulat umgewandelte Motion Jaeger-St. Gallen vom 22. März 1974 verlangte. Die Räte bestätigten ihre Auffassung, dass die Grundzüge der Ausländerpolitik auf Gesetzesstufe und nicht in der Verfassung zu verankern seien (Amtl. Bull. N 1976 890-906; S 1976 488-494).

Am 19. Juni 1978 haben wir Ihnen den Entwurf für ein neues Ausländergesetz (Gesetzesentwurf) mit der Botschaft (BBl 1978 II 169-264) unterbreitet, das den Zielen und Grundzügen Ihrer Motion aus dem Jahr 1974 Rechnung trägt. Gleichzeitig haben wir Ihnen beantragt, das Postulat Grolimund abzuschreiben (BBl 1978 II 169, 175). Das Postulat Jaeger-St. Gallen konnte bereits bei der Behandlung der vierten Überfremdungsinitiative abgeschrieben werden (BBl 1976 I 1367; Amtl. Bull. N 1976 906).

7 Beurteilung der Initiative

71 Sicherung der Menschenrechte, der sozialen Sicherheit und des Familiennachzugs

Nach Artikel 69^{ter} Absatz 2 des Initiativtextes hat die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Ausländerpolitik die Menschenrechte, die soziale Sicherheit und den Familiennachzug der Ausländer zu sichern. Dabei sind die Interessen der Schweizer und Ausländer gleichermaßen zu berücksichtigen. Aufgrund von Absatz 2 der vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen ist den Ausländern die Meinungsäusserungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Niederlassungsfreiheit sowie die freie Wahl des Arbeitsplatzes in gleicher Weise wie den Schweizern einzuräumen.

711 Menschenrechte

Die Forderung der Initiative, dass die Ausländergesetzgebung die Menschenrechte sichern müsse, ist im geltenden schweizerischen Recht weitgehend bereits auf Verfassungsebene erfüllt. So stehen dem Ausländer schon heute die als Menschenrechte konzipierten Grundrechte inhaltlich gleich zu wie dem Schweizer. Weil alle Grundrechte nur soweit ausgeübt werden dürfen, als die Rechtsgüter anderer Einzelpersonen oder Gruppen wie auch der ganzen Rechtsgemeinschaft respektiert werden, sind Beschränkungen der Grundrechtsausübung durch die Gesetzgebung unerlässlich. Solche Beschränkungen beziehen sich unter Umständen nicht gleichermaßen auf alle Rechtsunterworfenen, sondern nur auf die Gruppe, bei welcher sich die Gefährdung realisiert. Es sind folglich Schranken

der Grundrechtsbetätigung möglich, die sich gegen die Ausländer richten, ohne dass damit eine verpönte Diskriminierung verbunden ist, wenn beispielsweise durch politische Meinungsäusserungen von Ausländern in der Schweiz die äussere oder innere Sicherheit des Landes gefährdet würde.

Diese innerstaatliche Verfassungslage wird auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101) bestätigt: Die Konventionsrechte stehen jedem Menschen zu, der unserer Rechtsordnung untersteht. Die Absätze 2 der Artikel 8–11 und Artikel 16 sehen ausdrücklich vor, dass bei Vorliegen wichtiger öffentlicher Interessen die betreffenden Rechte innerstaatlich eingeschränkt werden können. Namentlich wird dabei auch in Artikel 16 erklärt, dass die politische Tätigkeit der Ausländer Beschränkungen unterworfen werden kann; diese Möglichkeit würde der Schweiz durch Absatz 2 der Übergangsbestimmungen der Initiative entzogen.

Es würde sich auch fragen, ob Artikel 70 BV¹⁾ wie bisher noch nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip ausgelegt werden könnte: Dem Bund stünde zwar weiterhin das Recht zu, Ausländer wegzuweisen, doch könnte er nicht mehr die mildere Massnahme treffen, die politische Tätigkeit eines Ausländers einzuschränken, der sonst wegen Gefährdung der äusseren Sicherheit ausgewiesen werden müsste. Die Regelung der politischen Tätigkeit im Gesetzesentwurf (Art. 48, BBl 1978 II 185 f.) hält sich an die dargelegten Grundsätze und ist deshalb der undifferenzierten Forderung der Initiative vorzuziehen.

Absatz 2 der Übergangsbestimmungen der Initiative nennt neben den als Menschenrechte anerkannten Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit noch die Niederlassungsfreiheit und die freie Wahl des Arbeitsplatzes, die in der schweizerischen Praxis nur den Schweizer Bürgern und den niedergelassenen Ausländern in vollem Umfang zustehen. Die Niederlassungsfreiheit ist allerdings in Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Menschenrechtskonvention als Menschenrecht konzipiert, doch hat unser Land dieses Protokoll nicht ratifiziert (vgl. dazu BBl 1972 I 999). Die freie Wahl des Arbeitsplatzes als Bestandteil der Handels- und Gewerbefreiheit wird wegen des Vorrangs des schweizerischen Arbeitsmarkts den noch nicht dauernd zugelassenen Ausländern durch die Ausländergesetzgebung nicht gewährt. Diese Beschränkung halten wir weiterhin für notwendig.

712 Soziale Sicherheit

Wie aus den Unterschriftenbogen hervorgeht, verstehen die Initianten unter sozialer Sicherheit gleiche Rechte und Pflichten für Ausländer und Schweizer Bürger bei der Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und andern in diesem Zusammenhang stehenden Versicherungen. Als soziale Sicherheit im Sinn der Initiative ist somit die Sozialversicherung im weitern Sinn zu betrachten.

Für die Kranken- und Unfallversicherung gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen Ausländern und Schweizer Bürgern bereits nach dem geltenden

¹⁾ Dem Bund steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen.

Landesrecht. In der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ist dieser Grundsatz durch ein Netz von Sozialversicherungsabkommen für die Angehörigen der betreffenden Vertragsstaaten, das heisst für über 90 Prozent der in der Schweiz wohnenden Ausländer, ebenfalls weitgehend verwirklicht. Die entsprechenden Abkommen werden jeweils durch neue Abmachungen und Zusatzvereinbarungen den auf nationaler und internationaler Ebene geltenden Normen und den veränderten Bedürfnissen angepasst.

Auch in der Arbeitslosenversicherung werden die Ausländer grundsätzlich gleich wie die Schweizer Bürger behandelt. Lediglich in der Übergangsordnung gibt es besondere Bestimmungen für eine Deckung ohne vorgängige Beitragspflicht, nämlich nach einem Auslandsaufenthalt oder nach einer Grenzgängertätigkeit im Ausland, die ausschliesslich Schweizer Bürgern beziehungsweise nur Schweizer Bürgern und Niedergelassenen zugute kommen. Diese Bestimmungen sind darauf zurückzuführen, dass zurzeit keine Möglichkeit für eine freiwillige Versicherung besteht.

Auf die speziellen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang für die Saisoniers stellen, haben wir bereits in unserer Botschaft zum Gesetzesentwurf hingewiesen (BBl 1978 II 196 ff.). Danach ist für den Anspruch auf eine ordentliche Invalidenrente und auf Eingliederungsmassnahmen erforderlich, dass der Leistungsanwärter bei Eintritt der Invalidität versichert ist, wobei der Versicherte grundsätzlich nur in den Genuss dieser Massnahmen kommt, wenn er in der Schweiz wohnt. Aufgrund der neueren Staatsverträge und Zusatzabkommen werden Arbeitnehmer, die ihre Erwerbstätigkeit in unserem Land wegen Unfall oder Krankheit aufgeben müssen, weiterhin als versichert betrachtet, solange sie in der Schweiz bleiben. Die Umschulung und Wiedereingliederung ins Erwerbsleben invalid gewordener Ausländer können aus praktischen Gründen ohnehin nur im Inland erfolgen. Ebenso setzt die Gewährung von beitragslosen Rentenleistungen (z. B. ausserordentliche AHV- und IV-Renten, Ergänzungsleistungen) voraus, dass der betreffende Ausländer während einer bestimmten Zeit in der Schweiz gewohnt hat und seinen Wohnsitz während des Leistungsbezugs beibehält. Diese Regelungen entsprechen indessen den in andern Staaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit bestehenden Einschränkungen. Was schliesslich die Arbeitslosenversicherungen betrifft, erhalten die Saisoniers an sich die gleichen Leistungen wie die übrigen versicherten Arbeitnehmer, solange sie sich in der Schweiz aufhalten und ihre Saisonbewilligung gültig ist. Nach ihrer Ausreise beziehen sie dagegen keine Leistungen mehr, weil sie nicht mehr vermittlungsfähig sind und ein Leistungsexport nicht möglich ist. Die gleiche Regelung gilt aber auch für die übrigen Ausländer und die Schweizer Bürger, die unser Land verlassen.

Gewisse Unterschiede, die im geltenden Recht auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit bestehen, ergeben sich aus den zugrundeliegenden unterschiedlichen Verhältnissen. Diese Unterschiede berühren aber nicht nur einseitig die Ausländer, und sie gehen nicht über die Einschränkungen hinaus, die auch in andern Staaten bestehen. Eine ergänzende Bestimmung in der Bundesverfassung zur sozialen Sicherheit der Ausländer ist deshalb nicht notwendig.

713 Familiennachzug

Die Initiative verlangt, dass die Ausländergesetzgebung den Familiennachzug zu sichern habe. Falls aufgrund dieser Forderung den Familienangehörigen gleichzeitig mit dem Arbeitnehmer die Einreise zu bewilligen wäre, geht die Initiative über das geltende Recht und den Gesetzesentwurf hinaus. Dieser sieht vor, dass dem Aufenthaltler der Nachzug des Ehegatten und der minderjährigen Kinder spätestens zwölf Monate nach seiner Einreise gestattet wird, wenn sein Aufenthalt und gegebenenfalls seine Erwerbstätigkeit als ausreichend gefestigt und dauerhaft erscheinen und wenn der Familie eine angemessene Wohnung zur Verfügung steht. Es ist auch geplant, die Voraussetzungen der Herabsetzung dieser Frist in der Verordnung zum Ausländergesetz zu umschreiben, wenn der Aufenthalt schon früher als genügend gefestigt erscheint (BBl 1978 II 216 ff.).

Die Festsetzung einer bestimmten Wartefrist liegt auch im Interesse des Ausländers selbst. Die bisherigen Erfahrungen haben nämlich gezeigt, dass Arbeitnehmer, die in einem andern Land eine Stelle antreten, am häufigsten innerhalb des ersten Jahrs in ihre Heimat zurückkehren. In vielen Fällen liegt der Grund für eine vorzeitige Rückkehr des Ausländers darin, dass er sich den neuen Umweltbedingungen nicht anpassen konnte. Eine sofortige Bewilligung des Familiennachzugs würde somit dazu führen, dass die Kinder, kaum hätten sie sich in einem gewissen Mass an die neue Umgebung angepasst, wieder an einen andern Ort ziehen müssten. Im übrigen wird die Wartefrist durch die Besuchsmöglichkeiten im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthalts gemildert.

Diese Regelung entspricht den in den Nachbarstaaten der Schweiz bestehenden Vorschriften. So besteht in Frankreich für den Familiennachzug eine Wartefrist von 12 Monaten und in der Bundesrepublik Deutschland eine solche von 1-3 Jahren. Sie steht auch im Einklang mit Artikel 12 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, das seit dem 24. November 1977 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarats aufliegt, sowie mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Denn der Anspruch auf Achtung des Familienlebens im Sinn dieser Konvention schliesst nicht aus, dass der Aufnahmestaat die Übersiedlung einer Familie in eine fremde Umgebung davon abhängig macht, dass begründete Aussicht auf eine Eingliederung im neuen Lebensbereich besteht.

72 Recht auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung

Nach Artikel 69^{ter} Absatz 3 des Initiativtextes haben Aufenthaltler seit Aufenthaltsbeginn Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, sofern nicht der Richter eine Ausweisung wegen strafrechtlicher Widerhandlung verfügt.

Bei Verwirklichung dieser Forderung würden die Ausländer praktisch vom ersten Tag ihres Aufenthalts in der Schweiz an Anspruch auf unbefristete Anwesenheit erlangen. Selbst wenn Ausländer, deren Aufenthaltszweck vorübergehender Natur ist, wie Praktikanten, sich nicht auf diese Bestimmung berufen könnten, müsste in allen übrigen Fällen die Aufenthaltsbewilligung stets verlängert werden. Diese Regelung würde auch bei ernsthaften wirtschaftlichen Einbrüchen gelten. Der Grundsatz der Priorität des einheimischen Arbeitsmarkts und der entspre-

chende Schutz der einheimischen Arbeitnehmer würden somit gänzlich fallen gelassen. Man kann sich unschwer vorstellen, welche Auswirkungen ein solcher Anspruch bei einer grösseren Arbeitslosigkeit zur Folge haben könnte. Die Befürchtungen, dass dadurch je nach Entwicklung der Arbeitsmarktlage der Arbeitsfriede ernstlich gefährdet würde, sind zweifellos gerechtfertigt. Zudem darf nicht übersehen werden, dass der Grundsatz des prioritären Schutzes der einheimischen Arbeitnehmer auch in den andern Staaten anerkannt ist, selbst wenn dort der Ausländeranteil wesentlich niedriger ist als in der Schweiz.

Die arbeitsmarktlichen Vorschriften bezwecken gleichzeitig aber auch einen Schutz der ausländischen Arbeitnehmer. Denn die Arbeitsmarktbehörden haben dafür zu sorgen, dass die Ausländer zu orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden und nicht schlechter gestellt sind als schweizerische Arbeitnehmer. Gerade in den ersten Aufenthaltsjahren ist dieser Schutz wichtig und vor allem in schwierigen Zeiten von grosser Bedeutung, um zu verhindern, dass der ausländische Arbeitnehmer aus Angst um seinen Arbeitsplatz schlechte Arbeitsbedingungen akzeptiert. Der Versuchung von Arbeitgebern, Schweizer zu entlassen und an deren Stelle Ausländer zu unannehmbaren Lohn- und Arbeitsbedingungen zu beschäftigen, wird mit den arbeitsmarktlichen Vorschriften ebenfalls entgegengetreten.

Aus diesen Gründen geht der Gesetzesentwurf davon aus, dass sich die Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Vorschriften grundsätzlich nach der Dauer der Anwesenheit des Ausländers zu richten hat. Danach erstreckt sich bei der Zulassung der Vorrang der Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts ausser auf die Schweizer Bürger auf alle Ausländer, die bereits eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit besitzen. Die Behörden sind somit verpflichtet, zuerst den inländischen Arbeitsmarkt auszuschöpfen, bevor sie die Zulassung von neuen ausländischen Arbeitnehmern bewilligen.

Vom ersten bis zum fünften Jahr soll die Verlängerung der Bewilligung wie im geltenden Recht von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage abhängen. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf wird darauf hingewiesen (BBl 1978 II 213), dass in der Ausländerverordnung eine Bestimmung aufgenommen wird, wonach sich der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer (Schweizer Bürger, Niedergelassene und ihnen gleichgestellte Aufenthalter) auch auf Ausländer erstreckt, die seit fünf oder mehr Jahren eine Aufenthaltsbewilligung besitzen.

Nach dem fünften Jahr ist bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung vorgesehen. Diese Regelung kommt gleichzeitig auch den Initianten entgegen. Zwar kann nach dem Gesetzesentwurf dieser Anspruch eingeschränkt werden. Eine solche Einschränkung ist jedoch nur durch eine Verordnung des Bundesrats und erst dann zulässig, wenn ein wesentlicher Beschäftigungsrückgang im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen es erfordert. In der Botschaft wird der Ausnahmecharakter dieser Einschränkungsmöglichkeit noch besonders hervorgehoben (BBl 1978 II 182). Von den 145 000 erwerbstätigen Aufenthaltern, die Ende letzten Jahrs in der Schweiz wohnten, entfielen 73 000, also rund die Hälfte, auf Ausländer mit fünf oder mehr Jahren Aufenthalt.

Die schrittweise Verbesserung des Anwesenheitsrechts schliesst mit der Niederlassungsbewilligung ab. Damit wird der Ausländer dem Schweizer Bürger arbeits-

marktlich gleichgestellt. Ende 1978 wohnten 344 000 erwerbstätige Niedergelassene in der Schweiz. Von den erwähnten 145 000 erwerbstätigen Aufenthaltler entfielen sodann einige Tausend auf Ausländer, die praktisch den gleichen arbeitsmarktlichen Schutz wie die einheimischen Arbeitnehmer geniessen. Es betrifft dies insbesondere die mit einer Schweizer Bürgerin verheirateten Ausländer sowie die von der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und Staatenlosen. Insgesamt besitzen über 70 Prozent der in der Schweiz wohnenden Ausländer arbeitsmarktlich die gleiche Stellung wie die Schweizer Bürger.

Schliesslich müsste bei Einräumung eines praktisch unbeschränkten Anspruchs auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bereits vor der Einreise abgeklärt werden, ob sich der Ausländer in beruflicher und persönlicher Hinsicht für eine dauernde Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft eignet und ob für ihn auf die Dauer ein Arbeitsplatz gewährleistet werden kann. Eine hinreichende Abklärung dieser Fragen ist jedoch nicht möglich; zudem würde sich der Bewerber ja noch im Ausland aufhalten.

73 Ausweisung nur durch den Richter

Aufgrund von Artikel 69^{ter} Absatz 3 des Initiativtextes dürfen Aufenthalter nur noch vom Richter ausgewiesen werden. Diese Forderung hätte zur Folge, dass von den Verwaltungsbehörden, abgesehen von den Fällen nach Artikel 70 BV, keine Ausweisungen und Wegweisungen gegenüber Aufenthaltler mehr ausgesprochen werden dürfen. Mit Bezug auf die Niedergelassenen sieht der Initiativtext dagegen keine Einschränkung vor.

Es kann in der Tat nicht übersehen werden, dass das Nebeneinander von gerichtlicher und administrativer Ausweisung manchmal zu einander widersprechenden Entscheiden führen kann. Die vorgeschlagene Regelung geht jedoch zu weit und wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht gerecht. Denn es gibt zahlreiche Fälle, in denen einem Ausländer wegen Verstosses gegen die öffentliche Ordnung der weitere Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr gestattet werden kann, eine Wegweisung durch eine Verwaltungsbehörde somit als angemessen erscheint, eine Ausweisung aber eine zu schwerwiegende Massnahme bilden würde. Andererseits ist an die strafgerichtlichen Verurteilungen im Ausland zu denken, bei denen sich ein Richter in der Schweiz zur Frage der Ausweisung gar nicht äussern könnte. Auch in diesen Fällen muss die Einwirkungsmöglichkeit der Verwaltung vorbehalten bleiben. Wichtiger für den Rechtsstaat scheint uns zu sein, dass Entscheide von Verwaltungsbehörden über Ausweisungen an ein unabhängiges Gericht weitergezogen werden können, als die Forderung, dass sich schon erstinstanzlich ein Richter darüber aussprechen müsse.

Nach Artikel 100 Buchstabe b Ziffer 4 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) ist gegen kantonale Ausweisungsverfügungen bereits heute die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Zudem geht der Gesetzesentwurf davon aus, dass die Praxis der Verwaltungsbehörden soweit wie möglich mit derjenigen der Gerichte zu koordinieren ist. Dies bedeutet gleichzeitig auch ein wesentliches Entgegenkommen gegenüber der Forderung der Initianten in dieser Frage. Nach dem

Gesetzesentwurf (Art. 54) ist von einer administrativen Ausweisung gegenüber einem zu Zuchthaus und Gefängnis verurteilten Ausländer abzusehen, wenn der Richter bereits eine Landesverweisung ausgesprochen oder ausdrücklich auf diese Massnahme verzichtet hat und der Ausländer im Zeitpunkt der Verurteilung eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besass. Wird der zu Landesverweisung verurteilte Ausländer bedingt entlassen und wird der Vollzug der Landesverweisung probeweise aufgeschoben, so erhält der Ausländer für die Probezeit eine Aufenthaltsbewilligung, wenn er im Zeitpunkt der Verurteilung im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung war.

74 Beiziehung der Ausländer im Vernehmlassungsverfahren

Nach Artikel 69^{ter} Absatz 4 des Initiativtextes ziehen Bund, Kantone und Gemeinden die Ausländer in Fragen, die sie betreffen, zur Vernehmlassung bei. Im Bund bildet das Vernehmlassungsverfahren integrierenden Bestandteil des Verfahrens für den Erlass neuer oder für die Änderung bestehender Bestimmungen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe. Abgesehen vom Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Bundesverfassung werden nicht auch die einzelnen Bürger, sondern nur die Kantone, die Sozialpartner sowie die weiteren interessierten Organisationen und Vereinigungen zur Vernehmlassung eingeladen. Beim Entwurf des Ausländergesetzes hatten die Ausländervereinigungen Gelegenheit, sich über die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem zu äussern, doch wurde aus Konsequenzgründen von einem direkten Einbezug abgesehen. Sodann haben wir Bedenken, in die Vernehmlassungspraxis der Kantone einzugreifen und ihnen in einem Bereich etwas vorzuschreiben, der nach unserer Rechtsordnung in ihre eigene Kompetenz fällt. Das Bundesrecht schreibt zwar bisweilen den Kantonen auf Gesetzesstufe vor, bei bestimmten Vorkehren die Gemeinden oder Organisationen anzuhören, z. B. bei Plangenehmigungsverfahren, aber dort handelt es sich um den Vollzug von Bundesrecht und nicht um das kantonale Recht.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das in Artikel 57 BV gewährleistete Petitionsrecht auch den Ausländern zusteht und dass sich eine Petition im Sinn dieser Verfassungsbestimmung sowohl an eine eidgenössische wie auch an eine kantonale oder kommunale Behörde richten kann. Die Ausländer und die Ausländervereinigungen haben demnach heute schon die Möglichkeit, sich zu Fragen, die sie interessieren, namentlich zu hängigen Gesetzesvorlagen, auf dem Weg der Petition vernehmen zu lassen.

75 Gesellschaftliche Eingliederung

Aufgrund von Artikel 69^{ter} Absatz 4 des Initiativtextes fördern sodann Bund, Kantone und Gemeinden im Einvernehmen mit den Ausländern deren Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft, wobei die Gesetzgebung geeignete Massnahmen vorsieht.

Die Staatsangehörigkeit bildete bisher auf Verfassungsstufe in der Regel kein wesentliches Merkmal für die Zuteilung einer sozialstaatlichen Aufgabe an Bund

oder Kantone. Dazu kommt, dass besondere Massnahmen für Ausländer vor der Rechtsgleichheit standhalten müssen. Denn die Eingliederung ist in einer komplexen und kulturell vielschichtigen Gesellschaft wie der schweizerischen als ein allgemeines Problem zu sehen. Gewisse Eingliederungsprobleme, insbesondere die sprachlichen, stellen sich nämlich auch für Schweizer Bürger, die sich in ein anderes Sprachgebiet innerhalb der Schweiz begeben. Sodann setzt die weitgehende Kultus- und Schulhoheit der Kantone Vorkehren des Bundes auf diesem Gebiet zumindest in politischer Hinsicht gewisse Grenzen. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf für ein neues Ausländergesetz haben gezeigt (BBl 1978 II 187), dass die Mitwirkung des Bundes bei der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer nicht zu weit gehen sollte. Schliesslich fällt in Betracht, dass mit Rücksicht auf den föderalistischen Aufbau der Schweiz das Hauptgewicht auf die Eingliederung der Ausländer in den Gemeinden und Kantonen zu legen ist. Die Initianten fordern dagegen die Regelung der Eingliederung durch Bundesgesetz. Dies würde zwar den föderalistischen Vollzug, aber nur noch beschränkt eine föderalistische Lösung der Eingliederung zulassen.

Der Gesetzesentwurf geht davon aus, dass die Regelung der mit der Anwesenheit in der Schweiz verbundenen persönlichen, familiären und beruflichen Stellung des Ausländers für den Bund das wichtigste Mittel bildet, um die Eingliederung zu erleichtern (BBl 1978 II 185). Er überträgt zudem dem Bund bestimmte Aufgaben bei der Information der Ausländer (Art. 45) und beauftragt den Bundesrat, für die Kantone Richtlinien über die Betreuung der Ausländer und die Massnahmen zu ihrer gesellschaftlichen Eingliederung aufzustellen (Art. 46).

Die Erfahrungen der seit 1970 tätigen Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem sowie der verschiedenen kantonalen, regionalen und kommunalen Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen haben gezeigt, dass sich die Behörden grundsätzlich darauf beschränken sollten, Anstösse und Anregungen zu geben, denn das Hauptproblem der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer berührt menschliche und soziale Belange und übersteigt den Bereich staatlicher Vorkehren (BBl 1978 II 184). Auch diese Gegebenheiten werden von der «Mitenand»-Initiative nicht berücksichtigt. Die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem hat bei den im Lauf dieses Jahrzehnts unternommenen Anstrengungen für die gesellschaftliche Eingliederung der Ausländer und die Verbesserung der Beziehungen zwischen Schweizern und Ausländern eine wesentliche Rolle gespielt. Der Gesetzesentwurf geht davon aus, dass die von dieser Kommission begonnene Tätigkeit weitergeführt wird und ermächtigt deshalb den Bundesrat, zu diesem Zweck eine Sachverständigenkommission einzusetzen (Art. 47). In Anbetracht der auf längere Sicht zwischen Bund und Kantonen vorzunehmenden Neuaufteilung der finanziellen Mittel und Lasten sowie mit Rücksicht auf die Finanzlage des Bundes ist dagegen auf Beiträge des Bundes an die Kantone für die Förderung der Eingliederung der Ausländer zu verzichten. Immerhin wird es nach dem Gesetzesentwurf der Sachverständigenkommission obliegen, durch Untersuchungen und Berichte die Bemühungen der kantonalen Behörden und der interessierten Organisationen auf dem Gebiet der Betreuung und gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer, namentlich der Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen, zu unterstützen.

76 **Rechtsschutz**

Gestützt auf Artikel 69^{ter} Absatz 5 des Initiativtextes hat die Ausländergesetzgebung einen umfassenden Rechtsschutz der Ausländer, einschliesslich der Rekursmöglichkeit an die Gerichte, zu gewährleisten.

Wenn damit für den Ausländer in allen Rechtsfragen eine Rekursmöglichkeit an ein Gericht verlangt werden sollte, müsste die Forderung abgelehnt werden. Die schweizerische Rechtsordnung gewährt heute in allen Bereichen, die Schweizer und Ausländer gleichermaßen betreffen, den identischen Rechtsschutz, der teilweise nur eine verwaltungsinterne, nicht aber eine gerichtliche Überprüfung vorsieht, oder in wenigen Fällen sogar den Rechtsweg vollständig ausschliesst (z. B. Art. 46 VwVG; SR 172.021, in Verbindung mit Art. 99 ff. OG; SR 173.110). Hier würde eine Privilegierung der Ausländer durch Artikel 69^{ter} Absatz 5 BV zu einer Rechtsungleichheit gegenüber den Schweizern führen.

Aber selbst wenn man den «umfassenden Rechtsschutz» auf den Bereich des Ausländerrechts beschränkt, würde die Forderung der Initianten gleichwohl noch in bestimmten Bereichen mit wichtigen geltenden Grundsätzen nicht im Einklang stehen. Denn bei behördlichen Bewilligungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht und die zusätzlich einer Überprüfung der rechtsgleichen Handhabung nicht zugänglich sind, z. B. weil nur eine begrenzte Zahl von Bewilligungen erteilt werden kann, wird regelmässig die gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen. Diese Sachlage wäre bei der Erteilung der Einreisebewilligungen gegeben, und es wäre undenkbar, die «Bewirtschaftung» von Bewilligungskontingenten den Gerichten zu überlassen. Das Gericht könnte dieses Ermessen nicht überprüfen, und es würde nur ein erheblicher Mehraufwand entstehen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Rechtsschutz der Ausländer bereits aufgrund des am 20. Dezember 1968 geänderten Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) verbessert worden ist, indem viele Entscheide der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Fremdenpolizei an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Der Gesetzesentwurf erweitert die Möglichkeiten, mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gelangen, zusätzlich dadurch, dass er dem Ausländer Rechtsansprüche einräumt, die aus seiner mit der Anwesenheit verbundenen persönlichen, familiären und beruflichen Stellung entstehen.

Der Gesetzesentwurf sieht sodann in Form von Mindestanforderungen eine bestimmte Anzahl Rechte im kantonalen Verfahren vor (Art. 79). Bei diesen Verfahrensrechten handelt es sich um die Akteneinsicht, die Gewährung des rechtlichen Gehörs, die schriftliche Eröffnung von Verfügungen mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung sowie um die aufschiebende Wirkung der Beschwerde.

77 **Begrenzung des Ausländerbestands und Aufhebung des Saisonierstatuts**

Auf den Unterschriftenbogen anerkennen die Initianten die Notwendigkeit der Stabilisierung und einer entsprechenden Einschränkung der Einwanderung. Sie

sehen deshalb in Absatz 3 der Übergangsbestimmungen zum Initiativtext vor, dass die Zahl der Einreisebewilligungen für Ausländer zum Zweck der Erwerbstätigkeit die Zahl der im Vorjahr ausgereisten erwerbstätigen Ausländer nicht übersteigen darf. Freiwillig ausgereiste Erwerbstätige erhalten bei neuen Einreisebewilligungen im folgenden Jahr den Vorzug. Ausgenommen von den Zulassungsbegrenzungen werden Funktionäre internationaler Organisationen sowie aufgrund von Artikel 69^{ter} Absatz 3 des Initiativtextes die Flüchtlinge.

Gleichzeitig verlangen die Initianten in Absatz 5 der vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen, dass Saisoniers den Aufenthalt gleichzustellen und bisherige Rechtsbeschränkungen innert fünf Jahren nach Annahme der Initiative aufzuheben sind.

Entgegen den verschiedenen Überfremdungsinitiativen haben wir stets den Standpunkt vertreten, die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik sei auf dem Weg der Zulassungsbegrenzung und nicht durch Abbaumassnahmen zu verwirklichen. Absatz 3 der vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen steht somit nicht in einem grundsätzlichen Gegensatz zu unserem Standpunkt. Ebenso ist an sich nichts einzuwenden gegen Artikel 69^{ter} Absatz 3 zweiter Satz des Initiativtextes, der bestimmt, dass als bevölkerungspolitische Massnahme lediglich Einreisebeschränkungen, nicht aber Wegweisungen zulässig sind. Dagegen könnte bei einer Aufhebung des Saisonierstatuts, wie wir nachfolgend darlegen werden, die bisher befolgte Stabilisierungspolitik nicht weitergeführt werden.

771 Gründe für die Beibehaltung des Saisonierstatuts

In unserer Botschaft zum Gesetzesentwurf haben wir die Gründe dargelegt, weshalb das Saisonierstatut beibehalten werden sollte (BBl 1978 II 190 ff.). Vorerst ist festzuhalten, dass die Tätigkeit in gewissen Erwerbszweigen auch inskünftig von den Jahreszeiten abhängen wird. Zu denken ist unter anderem an die Landwirtschaft, die Wald- und Forstwirtschaft, den Garten- und Gemüsebau sowie an die Verwertung landwirtschaftlicher Produkte. Bei den zum Roh-, Hoch- und Tiefbau gehörenden Betrieben genügt während der Wintermonate in der Regel die Stammebelegschaft, bestehend aus Schweizern und Ausländern mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung, um die anfallenden Aufträge sowie die erforderlichen Reparatur- und Unterhaltsarbeiten zu verrichten. Im Gastgewerbe würde es nur für einen Teil der ausländischen Saisoniers möglich sein, mehrere Saisons so hintereinander zu absolvieren, dass sie faktisch das ganze Jahr hindurch in der Schweiz beschäftigt sind. Die saisonalen Schwankungen in der Beschäftigung kommen auch dadurch zum Ausdruck, dass in den Sommermonaten, wo jeweils Zehntausende von Saisoniers bei uns arbeiten, die Arbeitslosenquote wesentlich tiefer liegt als in den Wintermonaten, wo nur wenige Saisoniers in den Winterkurorten tätig sind. Besonders deutlich zeigt sich dies in den Bergkantonen, wo die Arbeitslosenzahl in den Sommermonaten praktisch bedeutungslos ist, in den Monaten Dezember, Januar und Februar aber jeweils erheblich ansteigt. Ein erster Grund für die Beibehaltung des Saisonierstatuts ergibt sich somit aus der zeitlich beschränkten Beschäftigungsmöglichkeit für diese Ausländer.

Dazu kommt die Notwendigkeit, die bisherige Stabilisierungspolitik weiterzuführen. Denn diese quantitative Zielsetzung bildet neben der Erleichterung der Eingliederung einen Hauptpfeiler unserer Ausländerpolitik. Die seit 1970 konsequent befolgte Stabilisierungspolitik bestand darin, zunächst den Bestand der erwerbstätigen Aufenthalter und Niedergelassenen nicht mehr ansteigen zu lassen. Darauf wurde der Bestand der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung begrenzt. Anschliessend konnte dieser Bestand aufgrund der strengen Zulassungsbestimmungen in Verbindung mit dem rezessionsbedingten Beschäftigungsrückgang schrittweise herabgesetzt werden. Bei Aufhebung des Saisonierstatuts müsste in fünf Jahren allen Saisoniers von Amtes wegen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Ende August 1978 betrug der Bestand der Saisoniers 84 000. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an diese Ausländer würde zu einer entsprechenden Zunahme der zur ausländischen Wohnbevölkerung zählenden erwerbstätigen Aufenthalter führen. Dazu kämen noch mehrere zehntausend Familienangehörige, weil die Arbeitnehmer mit Aufenthaltsbewilligung Anspruch auf den Familiennachzug hätten. Es würde sich also nicht bloss um eine statistische Umbuchung handeln, sondern es würden tatsächlich zahlreiche Ausländer infolge des Familiennachzugs neu in die Schweiz kommen. Während der vorgesehenen Übergangszeit von fünf Jahren müsste mit einer Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung von insgesamt 120 000–140 000 gerechnet werden. Dies entspräche einer jährlichen Zuwachsrate von durchschnittlich 26 000, wovon 13 000 auf Erwerbstätige entfallen würden. Im folgenden wird ausgeführt, dass dieser Anstieg nicht durch eine Zulassungsbegrenzung anderer Ausländer ausgeglichen werden könnte.

Im Jahr 1978 hat sich die ausländische Wohnbevölkerung von 932 743 um 34 681 auf 898 062 Personen zurückgebildet. Die für diese Entwicklung massgebenden Faktoren gehen aus der Übersicht auf der folgenden Seite hervor.

Bei den Ein- und Ausreisen entfallen die meisten Ausländer auf die Nichterwerbstätigen. Es betrifft dies vor allem die Familienangehörigen von ausländischen Arbeitnehmern, die Schüler, Studenten und Kurzaufenthalter. Von den rund 22 000 Erwerbstätigen, die im Jahr 1978 neu in die Schweiz einreisten, waren 11 000 den Begrenzungsvorschriften nicht unterstellt. Eine Zulassungsbegrenzung für diese Ausländer fällt ausser Betracht, denn es darf nicht übersehen werden, dass auch in Zukunft ausser den von den Initianten erwähnten Flüchtlingen und Funktionären internationaler Organisationen noch verschiedene weitere Gruppen von Ausländern von der Zulassungsbegrenzung auszunehmen sind, wie dies in den Artikeln 2 und 3 der heute geltenden Verordnung des Bundesrats vom 23. Oktober 1978 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (AS 1978 II 1666) der Fall ist; zu denken ist insbesondere an die erwerbstätigen Familienangehörigen von ausländischen Arbeitnehmern in der Schweiz. Die Zahl der eingereisten erwerbstätigen Ausländer umfasste sodann 3000 Kurzaufenthalter, die unser Land spätestens nach einem Jahr wieder verlassen müssen und deshalb die Stabilisierungspolitik wenig beeinflussen. Bei den verbleibenden 8000 Erwerbstätigen handelt es sich um Ausländer, die im Rahmen der Höchstzahlen der Kantone und des Bundes eine erstmalige Jahresbewilligung erhalten haben. In der erwähnten Verordnung haben wir für die Zeit vom 1. November 1978 bis zum 31. Oktober 1979 das Bundeskontingent auf 2500 und die kantonalen Kontingente auf

Bilanz der ausländischen Wohnbevölkerung 1978

Ausgangsbestand Ende 1977.....		932 743
<i>Zuwachs</i>		
Einreisen	53 269	(21 855) ¹⁾
Geburten	12 134	
Umwandlungen ²⁾	4 071	
Reaktivierungen ³⁾	2 270	+ 71 744
<i>Abgänge</i>		
Ausreisen.....	63 757	(29 987) ¹⁾
Bürgerrechtsfeststellungen ⁴⁾	25 183	
Einbürgerungen	9 437	
Heirat mit Schweizer Bürgern	1 793	
Sterbefälle	3 619	
Löschungen ⁵⁾	2 636	-106 425 - 34 681
Bestand Ende 1978.....		898 062

¹⁾ Erwerbstätige

²⁾ Umwandlungen von Saison- in Aufenthaltsbewilligungen

³⁾ Irrtümlich erfolgte Abmeldungen ins Ausland

⁴⁾ Ausländische Kinder, die aufgrund des neuen Kindsrechts das Schweizer Bürgerrecht erhalten haben

⁵⁾ Einschliesslich Legitimationen und Adoptionen

6000 festgesetzt. Nachdem die für die Periode 1977/78 festgesetzte Höchstzahl des Bundes nicht voll ausgenützt worden war, wurden aus dem Restkontingent zusätzlich 1000 Einheiten an die Kantone verteilt. Die Regelung der Kontingente bildet das einzige Instrumentarium, um die Stabilisierungspolitik durchzusetzen. Bei einer Aufhebung des Saisonnierstatuts könnte der dadurch entstehende Mehrzuwachs von 13 000 Erwerbstätigen nur durch die gänzliche Streichung der Kontingente ausgeglichen werden, da auch die 4000 Umwandlungen wegfielen. Eine Streichung oder eine erhebliche Herabsetzung dieser Kontingente während der für die Aufhebung des Saisonnierstatuts vorgesehenen Übergangszeit von fünf Jahren fällt jedoch ausser Betracht. Denn mit Rücksicht auf wichtige Interessen unseres Landes, wie die der Forschung, des Gesundheitswesens oder der Landwirtschaft, muss stets in beschränktem Umfang neuen Ausländern die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz bewilligt werden. Da Ausländer verschiedentlich auch Schlüsselfunktionen innehaben, würde eine befristete Zuzugssperre die Funktionsfähigkeit von exportorientierten Unternehmen in Frage stellen. Dies galt auch während der letzten Rezessionsjahre. Schliesslich müsste aufgrund der Initiative freiwillig ausgereisten Erwerbstätigen bei neuen Einreisebewilligungen im folgenden Jahr der Vorzug eingeräumt werden.

Was die rund 31 000 Nichterwerbstätigen betrifft, die im Jahr 1978 eine erstmalige Aufenthaltsbewilligung erhielten, ist zunächst festzuhalten, dass für die Ein-

reise von nichterwerbstätigen Ausländern bisher nie Höchstzahlen festgesetzt worden sind. Eine Zulassungsbeschränkung gegenüber den nichterwerbstätigen Familienangehörigen von ausländischen Arbeitnehmern in der Schweiz wäre bereits mit der Initiative selbst nicht vereinbar. Eine Herabsetzung des Bestands der ausländischen Schüler und Studenten, die nach Beendigung der Schule oder des Studiums in der Regel wieder ausreisen, könnte ebenfalls nicht begründet werden. Das gleiche gilt für die Kuraufenthalter. Für Rentner bestehen schon heute einschränkende Zulassungsvorschriften; eine weitergehende Einschränkung würde sich zahlenmässig nicht auswirken.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung in der Folge zu einer entsprechenden Erhöhung der Zahl der Geburten von Ausländerkindern führen würde. Auch daraus ergäbe sich ein zusätzlicher Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung und zwar über die von der Initiative für die Aufhebung des Saisonnierstatuts vorgesehene Übergangszeit von fünf Jahren hinaus.

Die Aufhebung des Saisonnierstatuts würde somit den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung wiederum über eine Million anwachsen lassen. Das käme einer Abkehr von der seit Jahren durchgehaltenen Stabilisierungspolitik gleich und wäre staatspolitisch nicht zu verantworten.

Neben diesen staatspolitischen sprechen auch wirtschaftliche Gründe gegen die Aufhebung des Saisonnierstatuts. Denn viele Ausländer würden aufgrund der erhaltenen Freizügigkeit von den Saisonerwerbszweigen in Nichtsaisonerwerbszweige, das heisst insbesondere vom Baugewerbe oder Gastgewerbe in die Industrie abwandern. Da während zehn Jahren eine zusätzliche Rekrutierung von ausländischen Arbeitnehmern mit Absatz 3 der Übergangsbestimmungen nicht vereinbar wäre, würden zahlreiche zu den Saisonerwerbszweigen gehörende Betriebe in ihrer Existenz gefährdet. Dies könnte zu einem zusätzlichen Verlust von Arbeitsplätzen führen.

Schliesslich hätte die Übernahme der Saisonniers in das Statut für Aufenthaltler zur Folge, dass während der Zwischensaison die Zahl der arbeitslosen Ausländer, soweit sie nicht in andere Erwerbszweige mit Ganzjahresbeschäftigung abwandern, jeweils stark zunehmen würde. Nach der geltenden Regelung erhalten Saisonniers während der Zwischensaison, die sie im Ausland verbringen, keine Arbeitslosenentschädigung. Bei Aufhebung des Saisonnierstatuts könnten diese Ausländer während der beschäftigungslosen Zeit in der Schweiz bleiben, was eine entsprechende Erhöhung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung zur Folge hätte. Zudem würde die Weiterbeschäftigung von einheimischen Arbeitnehmern während der Zwischensaison vermehrt in Frage gestellt.

772 Verbesserungen des Saisonnierstatuts im Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf, der von der Beibehaltung des Saisonnierstatuts ausgeht, sieht die folgenden Verbesserungen vor:

- Das Statut wird genau abgegrenzt. Danach darf eine Saisonbewilligung nur einem Ausländer erteilt werden, der in einem Saisonbetrieb eines Saisonerwerbszweigs eine Saisonstelle bekleidet.

- Es sind vermehrte Kontrollmöglichkeiten vorgesehen. Zu diesem Zweck wird das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ein Verzeichnis der Saisonarbeitszweige und die Kantone werden ihrerseits nach den Weisungen dieses Departements ein Verzeichnis der Saisonbetriebe auf ihrem Gebiet erstellen.
- Die berufliche Freizügigkeit der Saisonniers innerhalb der Saisonarbeitszweige wird auf Gesetzesstufe verankert und bildet damit einen integrierenden Bestandteil dieses Statuts.
- Allen Saisonniers, die in vier aufeinanderfolgenden Jahren während 35 Monaten – gegenwärtig sind es 36 Monate – in der Schweiz gearbeitet haben, wird auf Gesuch hin ein Anspruch auf Umwandlung ihrer Bewilligung eingeräumt.
- Der Bundesrat kann die Zahl der für die Umwandlung der Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung erforderlichen Jahre und Monate herabsetzen, wenn dadurch die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik nicht beeinträchtigt wird.
- Schliesslich wird in der Botschaft zum Gesetzesentwurf ausgeführt (BBl 1978 II 196), dass in der Ausländerverordnung bestimmte Mindestanforderungen für Gemeinschaftsunterkünfte aufgestellt werden.

Mit der engen Umschreibung der Voraussetzungen für die Erteilung von Saisonbewilligungen sollen die in der Vergangenheit vorgekommenen Missbräuche verhindert werden. Zudem wird eine einschränkende Regelung dieses Statuts dazu führen, dass sich der Bestand dieser Ausländer unabhängig von der jeweils geltenden Höchstzahl von sich aus in engen Grenzen halten wird. Von wesentlicher Bedeutung ist sodann, dass der Bundesrat, wie erwähnt, die Zahl der für die Umwandlung erforderlichen Jahre und Monate herabsetzen kann. Im übrigen soll der als Saisonnier einreisende Ausländer durch eine Vorinformation bereits vor der Einreise darauf aufmerksam gemacht werden, dass er sich nur während der Dauer der Saison in der Schweiz aufhalten und nicht ohne weiteres mit der Ausstellung einer neuen Bewilligung für die nächste Saison rechnen kann.

78 Gesamtwürdigung der Initiative

Die «Mitenand»-Initiative will sich für eine Verbesserung der Rechtsstellung der Ausländer einsetzen, was positiv zu beurteilen ist. Sie enthält denn auch Forderungen, die unbestritten sind, aber bereits im Rahmen des geltenden Rechts verwirklicht werden können. Es betrifft dies die Menschenrechte und die Berücksichtigung einer ausgewogenen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Andererseits stellen die Initianten Begehren, die zu weit gehen und deshalb abgelehnt werden müssen. So verunmöglicht die Initiative die Weiterführung der bisher befolgten Stabilisierungspolitik und gefährdet die Existenz zahlreicher zu den Saisonarbeitszweigen gehörender Betriebe. Hinsichtlich der gesellschaftlichen Eingliederung und der Beziehung der Ausländer im Vernehmlassungsverfahren nimmt sie auf den föderalistischen Aufbau der Schweiz zu wenig Rücksicht. Der Verzicht auf arbeitsmarktliche Vorschriften bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung benachteiligt die Schweizer Bürger und die ihnen arbeitsmarktlich gleichgestellten Ausländer. Zudem wird damit eine Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen der sich noch nicht lang in unserem Land aufhaltenden Ausländer verhindert. Müsste den Ausländern in allen Rechtsfragen

eine Rekursmöglichkeit an ein Gericht eingeräumt werden, ginge der Rechtsschutz für Ausländer wesentlich weiter als für Schweizer Bürger. Aber selbst wenn die Weiterzugsmöglichkeit an ein Gericht auf die Ausländergesetzgebung beschränkt wird, würden die Gerichte mit der Behandlung von Fällen beauftragt, die sich für eine gerichtliche Überprüfung nicht eignen. Die Initiative ist deshalb abzulehnen.

8 Kein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe

Wie wir zu Ziffer 4 ausgeführt haben, kann gestützt auf den geltenden Artikel 69^{ter} BV sowohl die quantitative als auch die qualitative Ausländerpolitik verwirklicht werden. Der Entwurf für ein neues Ausländergesetz ist als Alternative zu der vorliegenden «Mitenand»-Initiative zu betrachten. Ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe ist nicht nötig.

9 Finanzielle Auswirkungen

Nach geltendem Recht erhalten Saisoniers im Fall von Arbeitslosigkeit nur während der Gültigkeitsdauer ihrer Saisonbewilligung Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Aufgrund der von den Initianten verlangten Aufhebung des Saisonierstatuts hätten alle bisher als Saisoniers tätigen Ausländer während der Zwischensaison, das heisst während der beschäftigungslosen Zeit, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Dies würde der Arbeitslosenversicherung erhebliche zusätzliche Kosten verursachen.

Bundesbeschluss über die «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik»

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 20. Oktober 1977 eingereichten «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik»¹⁾,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. Oktober 1979²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik» vom 20. Oktober 1977 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

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.

¹⁾ BBl 1977 III 706

²⁾ BBl 1979 III 605

Übergangsbestimmungen

¹ Der Bundesrat hat spätestens innert drei 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 Zwecke 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 fünf Jahren nach Annahme der Initiative aufzuheben.

Artikel 69^{ter} tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Er-wah-rungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.