

## Die Initianten beim Wort nehmen?

Kaum bedachte Konsequenzen einer Annahme der Massenzuwanderungsinitiative

Am 9. Februar 2014 werden Volk und Stände nicht allgemein über die Frage abstimmen, ob die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte eingeschränkt werden soll, sondern über eine *konkrete Verfassungsbestimmung*. Die Initiative schlägt einen neuen Artikel 121a der Bundesverfassung vor, der nach einer Annahme im Ausländergesetz umgesetzt werden müsste. Die Diskussionen über einige in den letzten Jahren angenommene Initiativen (die Verwahrungsinitiative, die Ausschaffungsinitiative, die sog. „Abzocker-Initiative“ oder die Zweitwohnungsinitiative) zeigen, dass die Initianten auf einer möglichst wortgetreuen Umsetzung der Initiative beharren, unabhängig von Verlautbarungen während des Abstimmungskampfes, die mitunter Entgegenkommen signalisierten. Daher ist nicht nur der Tenor oder die allgemeine Stossrichtung für die Umsetzung entscheidend, sondern der Text, der letztlich in der Verfassung verankert werden soll.

Der Abstimmungskampf zur Masseneinwanderungsinitiative hat sich bisher vor allem mit den positiven oder negativen wirtschaftlichen Folgen der Zuwanderung und der Frage beschäftigt, ob bei einer Annahme das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU neu verhandelt werden könnte oder gekündigt werden müsste. Eine aufmerksame Lektüre des vorgeschlagenen Art. 121a zeigt aber, dass eine Annahme darüber hinaus weitreichendere Folgen im Bereich des Ausländergesetzes und der Bewilligungspraxis haben würde, als dies gemeinhin angenommen wird.

Abs. 2 von Art. 121a verlangt, „die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz (...) durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente“ zu begrenzen. Die Höchstzahlen gelten dabei „für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens“. Gemäss dem folgenden Satz des Initiativtextes kann der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen beschränkt werden. Abs. 3 lässt sich zusätzlich entnehmen, dass auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger einzubeziehen sind.

Zunächst fällt bereits bei einer oberflächlichen Betrachtung auf, wie unklar der Text abgefasst ist, da nicht deutlich erscheint, welche begrifflichen Unterschiede zwischen Höchstzahlen und Kontingenten gemacht werden. Bisher wurden diese Begriffe im Ausländerrecht synonym verwendet. Klar scheint nur, dass es nach dem Willen der Initianten eine allgemeine Höchstzahl für alle Bewilligungen geben soll (offen indessen wie hoch diese sein soll: 100'000 oder 500'000?), alles andere bleibt verschwommen: Soll es Kontingente pro Kanton geben, für einzelne Branchen (z.B. Bau, Landwirtschaft, Pflege) oder für einzelne Bewilligungskategorien (z.B. Grenzgängerbewilligungen, Niederlassungsbewilligungen, Kurzaufenthalter etc.)? Wenn ja, wie sollen die Kontingente auf die Bewilligungstypen oder Branchen aufgeteilt werden? Ebenso unklar ist der Satz, wonach der „Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen beschränkt“ werden kann: Dies war im schweizerischen Ausländerrecht schon immer der Fall und ist auch heute so. Selbst im Bereich des Freizügigkeitsabkommens gibt es Voraussetzungen (z.B. Vorhandensein einer angemessenen Wohnung beim Familiennachzug oder ausreichende finanzielle Mittel bei einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit), die erfüllt werden müssen. Unklar ist, welche (neuen?) Beschränkungen den Initianten vorschweben.

Weitaus gravierender als diese Unklarheiten, die indessen auch zu absehbaren Streitigkeiten bei der Umsetzung führen würden, ist der sehr klare Wortlaut, wonach die Höchstzahlen „für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens“ gelten sollen.

Damit – und daran gibt es mangels Interpretationsspielraums nichts zu rütteln – verlangt die Initiative, dass nicht nur die erstmalige Zulassung von Arbeitskräften, sondern *jede Bewilligung gestützt auf das Ausländergesetz* einer Höchstzahl unterworfen werden muss. Solche Bewilligungen sind namentlich Grenzgänger-, Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und – nach klarem Wortlaut – auch die Niederlassungsbewilligungen für Erwerbstätige und für Nichterwerbstätige, im Weiteren u.a. ausländerrechtliche Bewilligungen nach Asylgewährungen und Bewilligungen im Rahmen des Familiennachzugs.

Was dies bedeuten würde, soll anhand der folgenden Beispiele illustriert werden:

- Kontingentiert werden müsste die Anzahl Bewilligungen für ausländische Ehepartner und Ehepartnerinnen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die nach Eheschliessung in die Schweiz ziehen wollten. Was, wenn das entsprechende Kontingent Mitte Jahr erschöpft wäre?
- Mittels Kontingenten zu begrenzen wäre die Anzahl Studierender, Doktorierender oder auch Sprachschüler, welche aktuell einen Anteil von über 10 % der Zuwanderung in die Schweiz ausmachen. Diese müssen nämlich gemäss Ausländergesetz um eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung ersuchen. Eine Kontingentierung hätte möglicherweise gravierende Folgen für den bedeutenden Wirtschaftszweig der privaten Internats- und Sprachschulen, namentlich in der Westschweiz.
- Dasselbe gilt im Übrigen für Aufenthalte für medizinische Behandlungen und für *Kuraufenthalte* von über drei Monaten, die gemäss Ausländergesetz bewilligungspflichtig sind: Auch hier könnte die Ausschöpfung des Kontingents zu einer Einschränkung bei der Zulassung von ausländischen Patienten und Kurgästen führen.
- Weitere Beispiele – ohne (bei weitem) eine umfassende Auflistung der neu zu kontingentieren ausländerrechtlichen Bewilligungen geben zu können – wären problematische Begrenzungen von bewilligungspflichtigen *Gastspielen ausländischer Künstler*, von Rentnern, von Gastforschern an Schweizer Hochschulen oder von jungen Stagiaires im Bereich der beruflichen Weiterbildung.
- Schleierhaft bleibt, wie die Anzahl von Niederlassungsbewilligungen (klarerweise „Bewilligungen des Ausländerrechts“), auf deren Erteilung z.T. gar völkerrechtliche Ansprüche bestehen, und von Grenzgängerbewilligungen (Quoten pro Grenzregion oder eine Quote für die gesamte Schweiz?) begrenzt werden könnte. Dasselbe gilt auch für Flüchtlingsanerkennungen mit Asylgewährung.
- Letztlich müsste aus juristischer Sicht – und dies zeigt die Absurdität des Vorschlages sehr deutlich – auch die Anzahl Geburten von Kindern ausländischer Eltern (mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) an die Höchstzahl angerechnet werden.

Nach einer Annahme der Initiative müsste somit das System der ausländerrechtlichen Bewilligungserteilung radikal umgebaut werden, ohne dass irgendwie klar wäre, wie diese Umgestaltung aussehen könnte. Falls eine allgemeine Höchstzahl festgelegt würde (z.B. 80'000 Bewilligungen pro Jahr): Wer hätte Priorität? Eheleute, Top-Kader, Flüchtlinge, Fussballer? Was passiert, wenn im September das Kontingent aufgebraucht bzw. die Höchstzahl erreicht wäre, der FC Basel für die Champions League noch einen Top-Fussballer verpflichten möchte? Werden Theatervorstellungen abzusagen sein, weil Schauspieler nach Erschöpfen der Höchstzahl keine Bewilligung mehr erhielten? Wie soll der Bedarf für kurzzeitige Aufenthaltsbewilligungen an Dienstleistungserbringer, die neu ebenfalls zu kontingentieren wären, bereits anfangs Jahr zuverlässig prognostiziert werden?

All dies wären absehbare Konsequenzen der Forderung nach Kontingentierung sämtlicher Bewilligungen. Oder der Bundesrat (oder das Parlament? – auch dies ist nicht festgelegt) legt so hohe Kontingente fest, die über die heutigen Zahlen hinausgehen müssten, so dass es zu keinen Engpässen kommen könnte. Dies wäre aber kaum im Sinne der Initianten.

Neben der voraussichtlich notwendigen Kündigung der Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten wären nach Annahme der Initiative auch weitere bilaterale Abkommen (so namentlich die Niederlassungsvereinbarungen mit Italien, Portugal und Spanien, welche bei Erfüllen bestimmter Voraussetzungen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung einräumen), und eine Reihe von Wirtschafts- und Ausbildungsabkommen (z.B. die Stagiaires-Abkommen mit zahlreichen Partnerstaaten) stark gefährdet, sofern nicht von vornherein sehr hohe Kontingente festgelegt würden. Eine Kündigung dieser Abkommen hätte ebenso negative Auswirkungen auf Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche von diesen profitieren.

Der Bundesrat und auch Stimmen im Parlament haben vor der Gefahr einer massiven Bürokratisierung des Ausländerrechts gewarnt. Es zeigt sich, dass diese Befürchtungen nicht unbegründet sind und ein umfassendes Kontingentierungssystem ein planwirtschaftliches Monstrum schaffen würde, indem bereits Ende des Vorjahres Quoten für ein ganzes Jahr festgelegt werden müssten, ohne dass der Bedarf prognostizierbar wäre. Dies wäre namentlich für die Wirtschaft, die kaum mehr rasch und flexibel auf eine geänderte Nachfrage reagieren könnte, aber auch für die Gestaltung des Familienlebens (inklusive das von Schweizern) und für den kulturellen Austausch mit grossen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten verbunden.

Ebenfalls weitgehend unbemerkt und ebenso gravierend ist die von den Initianten in Art. 121a Abs. 3 vorgeschlagene Bestimmung, die eine „Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer“ festlegen möchte, an welchem sich die Kontingentierung auszurichten hat. Bisher galt im schweizerischen Ausländerrecht der Inländervorrang, der auch in der Schweiz bereits ansässige Aufenthalter und Niedergelassene geschützt hat. Neu soll dies nur noch für Schweizer Staatsangehörige gelten. Dies widerspricht der Argumentation der Initianten, wonach die neue Verfassungsbestimmung auch die hier lebenden AusländerInnen vor der ausländischen Konkurrenz schützen soll. Die Folge einer Annahme wären indessen neue Hürden für ansässige ausländische Staatsangehörige, indem bei Anstellungen zuerst geprüft werden müsste, ob es schweizerische Bewerber hat, und erst danach die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz und letztlich ausländische Arbeitskräfte mit auswärtigem Wohnsitz im Ausland zum Zuge kämen. Ein solches Verfahren würde zu – teilweise unnützen – Verzögerungen bei der Rekrutierung von Arbeitskräften und zu unnötigen Belastungen für die Wirtschaft führen.

Ob diese Konsequenzen allen Unterstützern der Massenzuwanderungsinitiative bewusst waren, kann bezweifelt werden. Letztlich sind die Initianten aber beim Wort zu nehmen. Und bei einer Annahme würde der Wortlaut in der Verfassung stehen.

Alberto Achermann

Alberto Achermann ist Co-Direktor des Zentrums für Migrationsrecht der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg und Assistenzprofessor an der Universität Bern.