

Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“

Damit die Schweiz die Zuwanderung wieder selbst steuern kann

**Grundlage für ein modernes Punktesystem,
ideal für die Wirtschaft, akzeptabel für die EU**

**Nationalrat Luzi Stamm
Version 25. Juli 2011 - elektronisch**

Broschüren-Deckel innen

Erstaunliche Dimensionen:

Im Jahr 2008 hat die Schweiz - in nur einem Jahr - nicht weniger als 157'271 neue Einwanderungsbewilligungen ausgestellt. Das ist, wie wenn die EU mehr als zehn Millionen neue Bewilligungen an Neu-Zuzüger erteilt hätte.

Vorwort:

Mit Einführung der Personenfreizügigkeit sind die Einwanderungszahlen explodiert. Die Folgen sind gewaltig. Die vorliegende Initiative soll der Schweiz die Möglichkeit geben, die Einwanderung wieder in die eigenen Hände zu nehmen.

Viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben gar nicht realisiert, dass wir mit der Personenfreizügigkeit jede Steuerungs-Möglichkeit der Einwanderung verloren haben. Land auf landab wächst die Erkenntnis, dass viele unserer heutigen politischen Probleme nur lösbar sind, wenn wir die Einwanderung wieder steuerbar und begrenzbarmachen. Genau dies verlangt die vorliegende Volksinitiative.

Es ist ein riesiger Unterschied, ob jemand als hochqualifizierter Techniker oder als Kebab-Stand-Betreiber in die Schweiz geholt wird; ebenso, ob jemand als selbständig Erwerbender ein seriöses Unternehmen aufbaut oder ins Rotlichtmilieu zuwandert. Niemand - auch unsere Wirtschaft nicht - kann ein Interesse daran haben, dass Leute ohne jegliche berufliche Bildung, mit dubiosen Arbeitsverträgen, oder mit fragwürdiger Arbeitsmentalität zuwandern dürfen.

Wer sich für den „Werkplatz Schweiz“ einsetzt, müsste diese Initiative befürworten. Sie ebnet den Weg für eine bessere Einwanderungspolitik. Ideal wäre - aber nicht zwingend - die Einführung eines modernen Punktesystems, wie es sich in anderen Ländern bestens bewährt hat.

Die Initiative widerspricht dem Personenfreizügigkeits-Abkommen mit der EU. Bei deren Annahme müssen somit mit der EU Neuverhandlungen geführt werden. Erst wenn die EU zu keiner Lösung Hand bietet, muss das Abkommen - nach einer Übergangsfrist von drei Jahren - gekündigt werden.

Die Broschüre ist in folgende Abschnitte aufgeteilt:

Kapitel I: Selbst die Experten haben sich getäuscht

Selbst die besten Fachleute haben sich getäuscht. Nicht nur betreffend Zahlen, sondern auch was die Art der Zuwanderung betrifft: In grosser Zahl strömen unqualifizierte Arbeitnehmer ins Land; diese Tendenz wird sich in Zukunft sogar noch verstärken, wenn die Balkan-Staaten der EU beitreten.

Kapitel II: Punktesystem als optimale Lösung

Eine Annahme der Initiative würde nicht nur die Rückkehr zu unserem „alten“ System ermöglichen, sondern auch die Einführung eines modernen Punktesystems. Mit einem solchen kann die Einwanderung optimaler gesteuert werden: Wichtige Arbeitnehmer und Fachkräfte können flexibel aufgenommen werden; wer sich nicht integriert, scheidet aus.

Kapitel III: Weshalb sollte die EU negativ reagieren?

Weit verbreitet ist die Angst vor der Reaktion der EU, wenn wir die heutige Regelung in Frage stellen. Weshalb sollte die EU Neuverhandlungen ablehnen? Was wären schlimmstenfalls die Folgen, wenn wir das Abkommen kündigen würden?

Anhang I: Die Irrtümer der Personenfreizügigkeit

Auffallend ist, wie viele Leute sich gar nicht im Klaren sind, was Personenfreizügigkeit letztlich bedeutet. Dazu einige Bemerkungen, inklusive fünf „Binsenwahrheiten“.

Anhang II: Erläuterungen zum Initiativ-Text

Luzi Stamm, Juli 2011

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|--------------|
| Vorwort | S. 2 |
| Wortlaut der Volksinitiative | S. 5 |
| I. Selbst die Experten haben sich getäuscht | S. 6 |
| 1. Absolute Rekordzahlen bei der Einwanderung | S. 7 |
| 2. Probleme nur durch Begrenzung lösbar | S. 8 |
| 3. Eine gewisse Einwanderung ist unbestritten | S. 9 |
| 4. Optimale Initiative für die (Volks-) Wirtschaft | S. 10 |
| 5. Das Beispiel des Gesundheitswesens | S. 11 |
| 6. Schon heute unqualifizierte Arbeitskräfte | S. 12 |
| 7. Kommende EU-Ausweitung Richtung Balkan | S. 13 |
| II. Punktesystem: Optimal für den Werkplatz Schweiz | S. 14 |
| 8. Zurück zum alten System? | S. 15 |
| 9. Punktesystem am Beispiel Neuseeland | S. 16 |
| 10. Die neuseeländische „Homepage“ | S. 17 |
| 11. Grundvoraussetzung: Bedarf an Arbeitskräften | S. 20 |
| 12. Persönliche Voraussetzungen des Zuwanderers | S. 21 |
| 13. Der grosse Vorteil der Flexibilität | S. 22 |
| III. Weshalb sollte die EU negativ reagieren? | S. 23 |
| 14. Auswirkungen auf die EU und die Bilateralen I | S. 24 |
| 15. Freizügigkeit: Wo liegen die Interessen der EU? | S. 25 |
| 16. Punktesystem auch in EU-Ländern | S. 26 |
| 17. Die Schweiz hat damals Druck gemacht | S. 27 |
| 18. Freihandel keinesfalls in Frage gestellt | S. 28 |
| 19. Die eventuell dahinfallenden Verträge | S. 29 |
| 20. Fazit: Die EU müsste Verständnis haben | S. 33 |
| Anhang I: Die Irrtümer der Personenfreizügigkeit | S. 34 |
| A. Als einziges souveränes Land der Welt | S. 35 |
| B. Irrtum: makroökonomisch / mikroökonomisch | S. 36 |
| C. Der Irrtum, es brauche einen Arbeitsvertrag | S. 37 |
| D. Zwei Standard-Irrtümer | S. 38 |
| E. Fünf Binsenwahrheiten | S. 39 |
| Anhang II: Bemerkungen zum Initiativtext | S. 40 |

Wortlaut der Volksinitiative:

Die Bundesverfassung wird folgendermassen ergänzt:

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ *Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.*

² *Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.*

³ *Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.*

⁴ *Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.*

⁵ *Das Gesetz regelt die Einzelheiten.*

Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 9 (neu) : zu Art. 121a

¹ *Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme neu zu verhandeln und anzupassen.*

² *Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.*

I.

**Selbst die Experten haben sich getäuscht:
Rekordzahlen und unqualifizierte Einwanderung**

1.

Absolute Rekordzahlen bei der Einwanderung

Mit der Einführung der vorerst noch limitierten Personenfreizügigkeit im Jahre 2002 wuchsen die Einwanderungszahlen rasant. Mit dem totalen Wegfall der Kontingente bei den „fünfzehn alten EU-Staaten“ im Jahre 2007 stieg die Einwanderung noch einmal sprunghaft an.

Jahr für Jahr stellt die Schweiz inzwischen rund 130'000 neue Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen aus. Im Rekordjahr 2008 waren es in einem einzigen Jahr sogar 157'271. Auf die EU umgerechnet wären dies mehr als zehn Millionen Bewilligungen für Neu-Zuzüger in einem Jahr. Das sind für die EU absolut undenkbbare Grössenordnungen.

Innerhalb der letzten fünf Jahre sind netto rund 380'000 Personen neu in unser Land eingewandert (Einwanderung abzüglich der Auswanderung). Das entspricht der Bevölkerung der Stadt Zürich.

Jahr für Jahr wird wegen der Einwanderung – bildlich gesprochen – eine neue Stadt St. Gallen ins Schweizer Mittelland gesetzt. Und ein Ende ist nicht in Sicht. Es ist unmöglich vorauszusagen, ob die Schweiz in zehn oder zwanzig Jahren acht, zehn oder zwölf Millionen Einwohner haben wird. Sogar das Bundesamt für Statistik rechnet inzwischen mit der Möglichkeit von zehn Millionen Einwohnern.

Die Schweiz weist inzwischen nicht nur die weltweit höchste Einwanderungsquote, sondern - wegen der hohen Einwanderung - sogar das höchste Bevölkerungswachstum aller Industrienationen auf.

2.

Probleme nur durch Begrenzung lösbar

Selbst die bestausgewiesenen Fachleute haben sich getäuscht, was die Auswirkung der Personenfreizügigkeit betrifft. Kein Experte hat z.B. die hohe Einwanderung aus Deutschland auch nur annähernd korrekt vorausgesagt (neue Bewilligungen: 41'058 im Jahr 2007; 46'385 im Jahr 2008; 33'941 im Jahr 2009 und 30'745 im Jahr 2010).

Ganz zu schweigen von den verantwortlichen Politikerinnen und Politikern, die völlig falsche Prognosen gemacht haben. Auch der Bundesrat hat einräumen müssen, die Einwanderung stark unterschätzt zu haben.

Verstopfte Strassen, überfüllte Züge, Zersiedelung der Landschaft, steigende Mieten, Belastung der Sozialwerke, tiefere Löhne, überforderte Schulen und Universitäten: Die Erkenntnis wächst, dass die Probleme nur dann in den Griff zu bekommen sind, wenn die Einwanderung wieder steuerbar gemacht wird. Plötzlich hört man selbst aus linken Kreisen: Freie Einwanderung und Reduktion der Umweltbelastung sind unlösbare Gegensätze. „Sozialstaat“ und „Einwanderungsland“ lassen sich nicht unter einen Hut bringen. „Lohndumping“ kann auch mit „flankierenden Massnahmen“ nicht verhindert werden.

Und vor allem erkennen mehr und mehr Leute, dass das Problem der mangelnden Steuerbarkeit beim Mechanismus der Personenfreizügigkeit liegt: Der weitaus grösste Teil der Einwanderung stammt aus dem EU-EFTA-Raum (98'754 Einwanderungs-Bewilligungen im Jahr 2007; 113'235 im Jahr 2008; 90'215 im Jahr 2009 sowie 90'496 im Jahr 2010).

3.

Eine gewisse Einwanderung ist unbestritten

Bei der aktuellen Geburtenrate der Schweizerinnen würde unsere Bevölkerung von Generation zu Generation um rund 40% schrumpfen. Allein diese erstaunliche Erkenntnis zeigt, dass unser Land selbstverständlich auf eine gewisse Einwanderung angewiesen ist. Das ist unbestritten. Die Behauptung, es gäbe in der Schweiz ernst zu nehmende politische Kreise, die generell gegen Einwanderung seien, ist falsch und dient nur der Stimmungsmache.

Die Frage, die sich stellt, ist nicht: *„Einwanderung ja oder nein?“*. Die Frage lautet vielmehr *„Welche Qualität der Einwanderung brauchen wir und wie viel?“*

Man stelle sich vor: Hunderttausende von Einwanderern, die mit gesunder Arbeitseinstellung in die Schweiz kommen und mithelfen, unser Land aufzubauen. Und man stelle sich das Gegenteil vor: Hunderttausende, die ohne berufliche Bildung und mit schlechter Arbeitsmoral einwandern; Zuwanderer, die in ihrer Heimat mit der Mentalität aufgewachsen sind, den Staat als Gegner zu betrachten, den es „auszunehmen“ gilt. Das ist ein kapitaler Unterschied.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung trifft es keineswegs zu, dass nach Einführung der Personenfreizügigkeit überwiegend gut ausgebildete Zuwanderer in unser Land geströmt sind (vgl. dazu die Zitate NZZ, unten Kap. 6). Mit der vorliegenden Initiative wird hingegen die Voraussetzung geschaffen, dass wieder eine Steuerung der Einwanderung möglich ist und eine Zuwanderung von gut ausgebildeten Personen umgesetzt wird, die volkswirtschaftlich sinnvoll ist.

4.

Optimale Initiative für die (Volks-) Wirtschaft

In Anbetracht der massiven Zuwanderung ist es in unserer direkten Demokratie nur eine Frage der Zeit, bis die Bevölkerung an der Urne die unkontrollierbare Zuwanderung begrenzen wird. Die Bevölkerung wird der Personenfreizügigkeit einen Riegel schieben, spätestens wenn die Balkanstaaten der EU beitreten (vgl. unten Kap. 7).

Die erste Volksinitiative ist denn auch bereits eingereicht worden: Die Gruppierung „ecopop“ (**E**cology / **P**opulation) hat die Initiative „*Stopp der Überbevölkerung*“ eingereicht, mit der gefordert wird, dass „*die ständige Wohnbevölkerung infolge Zuwanderung im dreijährigen Durchschnitt um nicht mehr als 0,2% pro Jahr wachsen*“ darf.

Die vorliegende Initiative bietet eine flexiblere Lösung. Ihre Annahme bedeutet zwar ebenfalls das Ende der Personenfreizügigkeit, der Schweiz ist jedoch freigestellt, welche Einwanderungspolitik sie künftig betreiben will. Die Initiative setzt keine fixe Limiten, sondern sie schreibt (nur) vor, dass die Schweiz die Einwanderung durch die Festlegung von jährlichen Kontingenten wieder in die eigenen Hände nehmen muss (vgl. Anhang „Bemerkungen zum Initiativtext“).

Die Kritik aus Wirtschaftskreisen an der vorliegenden Initiative ist voreilig und ungerechtfertigt. Zwar wird deren Annahme für Arbeitgeber eine gewisse bürokratische Mehrarbeit ergeben (bei Arbeitnehmern aus der EU ist ein Gesuch notwendig). Dieser Nachteil wird jedoch bei weitem ausgeglichen, v.a. weil die Wirtschaft die sozialen Kosten der unkontrollierbaren Einwanderung nicht mehr tragen muss.

5.

Das Beispiel des Gesundheitswesens

Auch die vorschnelle Kritik, der Betrieb unserer Spitäler sei kaum mehr möglich, wenn keine Ausländer mehr angestellt werden können, ist ungerechtfertigt.

Bereits vor Einführung der Personenfreizügigkeit war es trotz Kontingentierung problemlos möglich, das notwendige ausländische Personal für unsere Spitäler zu rekrutieren. Man denke an die zahlreichen Krankenschwestern aus Ländern wie Deutschland oder Finnland, die in den letzten zwanzig Jahren an Schweizer Spitälern tätig wurden. Eine solche Einwanderung wird auch nach Annahme der Initiative möglich sein. Die Initiative unterbindet jedoch Missstände, wie sie z.B. in Italien zu finden sind, welches mit unkontrollierbarer Einwanderung von unqualifizierten Arbeitskräften aus Ländern wie Rumänien konfrontiert ist.

Nach Einführung der Personenfreizügigkeit können auch in der Schweiz nicht nur die Spitäler, sondern jeder Schweizer Haushalt für „Krankenbetreuung“ nach Belieben Helfer aus Ländern wie Polen oder Rumänien in unser Land holen. Dies auch dann, wenn diese Einwanderer für Gartenarbeit, Küchenarbeit oder Putzarbeiten eingesetzt werden. Jeder beliebige Arbeitsvertrag genügt, um ein langes Bleiberecht auszulösen; inklusive das Recht auf Familiennachzug und Anspruch auf sämtliche Sozialleistungen, wenn der Zuwanderer seine Stelle verliert (z.B. weil die betreute Person stirbt).

Eine unkontrollierbare Zuwanderung von unqualifizierten Arbeitnehmern unter dem Titel „Krankenbetreuung“ liegt nicht im Interesse unseres Landes, auch nicht unserer Wirtschaft.

6.

Schon heute unqualifizierte Arbeitskräfte

Dass schon heute eine starke Zuwanderung von „Unqualifizierten“ stattfindet, wird sogar von Leuten eingeräumt, die damals die Personenfreizügigkeit in höchsten Tönen lobten.

Selbstkritisch schreibt die damals euphorische NZZ heute (NZZ 17.4.2011): *„Durch die Personenfreizügigkeit strömen aber auch unqualifizierte Ausländer in die Schweiz, und das nicht zu knapp. Sie stammen vor allem aus Süd- und Osteuropa. Die zweitgrösste Einwanderungsgruppe (nach Deutschland) mit rund 13 000 Personen im letzten Jahr sind die Portugiesen. Fast 2/3 von ihnen haben nur die obligatorische Schule besucht, haben also keine Berufslehre oder Maturitätsschule. Das Bundesamt für Migration stellt in einem Bericht 2010 fest, dass portugiesische Kinder überdurchschnittlich häufig Sonderklassen und Sekundarschultypen mit tiefem Niveau besuchen. Bloss rund die Hälfte der Portugiesen sagt von sich, die Lokalsprache gut zu beherrschen. Über alle Ausländer in der Schweiz gesehen, können 30% nur einen Abschluss der obligatorischen Schule vorweisen.*

Vor allem Unqualifizierte und deren Familiennachzug seien eine Belastung für das Schweizer Sozialsystem, sagt der Volkswirtschaftler und ehemalige Preisüberwacher Rudolf Strahm (SP). Wer eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung hat, kann seine Familie ins Land holen. Dies gilt für sämtliche Ausländer, die durch die Personenfreizügigkeit einreisen. Sie dürfen nicht nur ihre Ehegatten und Kinder bis 21 Jahre einreisen lassen, sondern auch die Eltern und Grosseltern sowie jene des Ehepartners. 34 000 Personen sind im Jahr 2009 auf diese Weise in die Schweiz gezogen.“

7.

Kommende EU-Ausweitung Richtung Balkan

Und vor allem droht in Zukunft eine hohe, unkontrollierbare Zuwanderung von beruflich unqualifizierten Arbeitnehmern, sobald die Balkan-Staaten der EU beitreten.

EU-Politiker haben verschiedentlich betont, es brauche nur noch die Auslieferung des verbleibenden Kriegsverbrechers Mladic, bis Serbien erfolgreich ein EU-Beitritts-gesuch stellen könne. 2011 ist somit ein Beitritt Serbiens näher gerückt. Nach Serbien werden auch die übrigen Balkan-Staaten wie Bosnien und Kosovo in absehbarer Zeit der EU beitreten.

Wenn die Personenfreizügigkeit dann in ihrer heutigen Art noch existiert (ohne Kontingente), werden die Auswirkungen für unser Land ausserordentlich gravierend sein. Die Zuwanderung von unqualifizierten Arbeitnehmern wird noch einmal massiv ansteigen, weil aus diesen Ländern schon heute sehr viele Menschen bei uns leben (so leben rund zehn Prozent aller Kosovaren in der Schweiz, viele von ihnen eingebürgert). Nach einem EU-Beitritt ihrer Heimatländer werden sie entsprechend viele Zuwanderer nachziehen, sei dies via Familiennachzug oder via Arbeitsverträge.

Das Interesse der Schweizer Wirtschaft, Arbeitnehmer im Ausland rekrutieren zu können, ist zu respektieren. Aber die Wirtschaft kann keinesfalls ein Interesse daran haben, dass Zehntausende - wenn nicht Hunderttausende - von Menschen ohne berufliche Bildung zuwandern. Eine Masseneinwanderung aus Ländern mit wesentlich tieferem Wohlstand bringt auch unserem Land zwangsläufig eine Armut, welche wir in der Vergangenheit nicht kannten.

II.

**Ideal wäre ein modernes Punktesystem:
Eine optimale Lösung für den Werkplatz Schweiz**

8.

Zurück zum alten System?

Eine Annahme der Initiative würde bedeuten, dass wieder jährliche Kontingente festgelegt werden müssten. Damit stellt sich die Frage, wie diese aufzufüllen seien.

Nahe liegend wäre es, zur „alten“ Lösung zurückzukehren, die in der Schweiz bis zur Inkraftsetzung der Personenfreizügigkeit galt. Damals war das „ANAG“ in Kraft (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern). Aus jener Zeit haben die Schweizer Behörden umfassende Erfahrung, wie die Einwanderung erfolgreich gesteuert werden kann. Dabei können sie auch auf die Erfahrungen bei der Anwendung des neuen „AuG“ (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer) greifen, das heute für Angehörige von Nicht-EU-Staaten zur Anwendung kommt.

Im Vergleich zur „alten“ Lösung wäre allerdings zwingend eine wichtige Änderung vorzunehmen, damit die Einwanderung steuerbar ist: Bei den Saisonier-Bewilligungen (oder den „Kurzaufenthaltsbewilligungen“) darf es keinen Automatismus geben, der einen Anspruch auf eine langdauernde Aufenthalts-Bewilligung auslöst. Dies war bei der „alten“ Lösung der grosse Schwachpunkt, der schon in den 90er-Jahren - also vor Einführung der Personenfreizügigkeit - zu hoher Einwanderung mit schädlichen Auswirkungen führte.

Vorteilhafter als die „alte“ Lösung wäre ein modernes Punkte-System, wie es weltweit von diversen Staaten erfolgreich praktiziert wird, so z.B. von Kanada (seit 1967), Australien und Neuseeland. Ein solch neues Punktesystem bietet optimale Flexibilität; es kann auch beliebig mit anderen Systemen kombiniert werden.

9.

Punktesystem am Beispiel Neuseeland

Bei einem Punktesystem können Einwanderungs-Bewilligungen (im Rahmen der Kontingente) nur dann erteilt werden, wenn der Zuwanderer eine bestimmte Anzahl von Punkten erreicht, die für gewisse Kriterien erteilt werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass ein solches System optimal für eine bedarfsgerechte Einwanderung sorgt. Der Vergleich mit Neuseeland ist deshalb besonders nahe liegend, weil dieses Land viele Ähnlichkeiten mit der Schweiz aufweist.

Neuseeland ist ebenfalls ein offenes, kleines Land (nahezu halb so viele Einwohner wie die Schweiz) mit ähnlicher Topografie, begrenztem Raum, keinen Bodenschätzen, einem hohen Bedarf an Fachkräften. Beide Länder sind attraktiv und haben somit ein hohes Schutzbedürfnis. Beide haben eine „Insellage“ (Neuseeland geographisch, die Schweiz politisch) und einen grossen Nachbarn. In unmittelbarer Nachbarschaft von Neuseeland liegen Australien und einige Südsee-Staaten, bei denen Neuseeland ebenfalls ein Interesse hat, Einwanderer bevorzugt zu behandeln.

Neuseeland hat ein System geschaffen, das berechenbar und transparent ist: Potentielle Einwanderer oder neuseeländische Arbeitgeber können sich via Internet ein Bild machen, welches die Voraussetzungen für eine Einwanderung sind (vgl. <http://www.immigration.govt.nz/pointsindicator/>). Zur Illustration sei auf den folgenden drei Seiten der neuseeländische Fragebogen mit entsprechender Punkte-Tabelle als Beispiel abgedruckt (im Original auf Englisch). Die Schweiz könnte ein ähnliches Punktesystem mit ähnlichen Fragen entwickeln.

10.

Die neuseeländische „Homepage“

<http://www.immigration.govt.nz/pointsindicator/>

Skilled Employment

Are you now in ongoing [skilled employment](#) in New Zealand and have been so for 12 months or longer?

Yes No

Are you now in ongoing [skilled employment](#) in New Zealand but that employment has been for less than 12 months?

Yes No

Do you have an offer of [skilled employment](#) in New Zealand?

Yes No

Is your work, or offer of employment, in any one of New Zealand's identified [future growth areas](#)?

Yes No

areas of [absolute skills shortage](#)?

Yes No

Is your work or offer of employment for a location [outside of Auckland](#) in New Zealand?

Yes No

Qualifications

Do you have a [recognised basic qualification](#)?

Yes No

Do you have a [recognised post-graduate qualification](#)?

Yes No

Have you studied full-time in New Zealand towards a New Zealand [recognised qualification](#) for [two years](#) or more?

Yes No

Do you have a recognised [basic New Zealand qualification](#)?

Yes No

Do you have a recognised [post-graduate New Zealand qualification](#)?

Yes No

Do you have a qualification in any one of New Zealand's identified [future growth areas](#)?

Yes No

areas of [absolute skills shortage](#)?

Yes No

Relevant Work Experience

Number of years of relevant work experience (anywhere)

None 

Number of years of relevant work experience in New Zealand

None 

Number of years work experience in any one of New Zealand's:

identified [future growth areas](#)?

None 

areas of [absolute skills shortage](#)?

None 

Was the work experience gained in a [comparable labour market](#) or an [area of absolute skills shortage](#)?



Yes



No

Age

What is your current age?

-- Select Age -- 

Other Family

Do you have a close family member living in New Zealand, who is a resident or citizen of New Zealand?



Yes



No

Partner

Do you have a partner?



Yes



No

Would your partner have the required [English proficiency](#) to qualify as a principal applicant?



Yes



No

Is your partner currently employed, or has he/she been offered employment in New Zealand?



Yes



No

Does your partner have a [recognised basic qualification](#)?



Yes



No

Does your partner have a close family member living in New Zealand, who is a resident or citizen of New Zealand?



Yes



No

Wer den Fragebogen ausfüllt, erhält angezeigt, ob er im Grundsatz die Voraussetzungen für eine Einwanderung erfüllt und ob er hoffen kann, eine Bewilligung zu erhalten. Für die folgenden Kriterien verteilt Neuseeland zur Zeit folgende Punkte (z.Zt. sind 100 Punkte eine Mindestanforderung):

The Skilled Migrant Category points system

The table below shows how points are allocated under the Skilled Migrant Category. Please see our website www.immigration.govt.nz to get more information, definitions of terms, and an indication of your potential points score and eligibility under this category.

| Factors | Points |
|---|--------|
| Skilled employment | |
| Current skilled employment in New Zealand for 12 months or more | 60 |
| Offer of skilled employment in New Zealand or current employment in New Zealand for less than 12 months | 50 |
| Bonus points for employment or offer of employment | |
| In an identified future growth area | 10 |
| In an area of absolute skills shortage | 10 |
| In a region outside Auckland | 10 |
| Partner employment or offer of employment | 20 |
| Relevant work experience | |
| Two years | 10 |
| Four years | 15 |
| Six years | 20 |
| Eight years | 25 |
| Ten years | 30 |
| Additional bonus points if work experience in New Zealand | |
| One year | 5 |
| Two years | 10 |
| Three years or more | 15 |
| Additional bonus points for work experience in an identified future growth area | |
| Two to five years | 10 |
| Six years or more | 15 |
| Additional bonus points for work experience in an area of absolute skills shortage | |
| Two to five years | 10 |
| Six years or more | 15 |
| Points for qualification | |
| Recognised basic qualification (eg trade qualification, diploma, bachelor degree with honours) | 50 |
| Recognised post-graduate qualification (masters degree or doctorate) | 55 |
| Bonus points for qualifications | |
| Two years of full-time study in New Zealand towards a recognised qualification | 5 |
| Recognised basic New Zealand qualification (eg trade qualification, diploma, bachelors degree with honours) | 5 |
| Recognised post-graduate New Zealand qualification (masters or doctorate) | 10 |
| Qualification in an identified future growth area | 10 |
| Qualification in an area of absolute skills shortage | 10 |
| Spouse/partner qualifications | 20 |
| Bonus points for family | |
| Close family in New Zealand | 10 |
| Points for age | |
| 20 to 29 | 30 |
| 30 to 39 | 25 |
| 40 to 44 | 20 |
| 45 to 49 | 10 |
| 50 to 55 | 5 |

11.

Grundvoraussetzung: Bedarf an Arbeitskräften

Als Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Gesuch hat Neuseeland gewisse Mindestkriterien festgesetzt. Erst wenn diese erfüllt sind (z.B. guter Leumund, erfolgreiches Bestehen einer medizinischen Kontrolle), kann der Gesuchsteller überhaupt am Auswahlverfahren teilnehmen.

Sind die Mindestkriterien erfüllt, ist in erster Linie der Bedarf an Arbeitskräften entscheidend. Arbeitnehmer können nur einwandern, wenn ein Gesuch eines Arbeitgebers vorliegt.

Im Text der vorliegenden Volksinitiative wird „insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers“ als Voraussetzung für die Einwanderung in die Schweiz definiert. Nach Einführung eines Punktesystems könnte die Schweiz - müsste aber nicht - ähnlich vorgehen wie Neuseeland:

Einwanderung in Branchen mit hoher Wertschöpfung könnte gezielt gefördert werden, von der hochspezialisierten Maschinenindustrie über die chemische Industrie bis hin zu den hochspezialisierten Finanzmarktdienstleistungen. Wir könnten ebenfalls die Einwanderung von Spezialärzten, Chemielaboranten, Computertechnikern oder welchen Berufsgattungen auch immer gezielt fördern.

In Anlehnung an Neuseeland könnte man speziell Punkte verteilen, sobald der potentielle Einwanderer ein Stellenangebot aus der Schweiz in einer „identifizierten Wachstumsbranche“ („identified future growth area“) vorweisen kann; oder in einem Bereich, in welchem „gesuchte Arbeitskräfte fehlen“ („areas of absolute skill shortage“).

12.

Persönliche Voraussetzungen des Zuwanderers

Im Initiativtext wird zudem als Voraussetzung für eine Einwanderung „die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage“ bestimmt.

Mit einem Punkte-System können diese Anforderungen wirksam umgesetzt werden. Damit können die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Personen einwandern, die einen volkswirtschaftlich positiven Beitrag leisten und die sich integrieren wollen und aufgrund ihrer persönlichen Voraussetzungen auch integrieren können.

Persönliche Kriterien können sein: Berufliche und schulische Qualifikation, Berufserfahrung, Beziehung zur Schweiz, Alter, Familienverhältnisse, Lebens-Situation des (Ehe-) Partners, Sprachkenntnisse, absehbare finanzielle Eigenständigkeit, und so weiter und so fort.

Analog zu Neuseeland könnten Punkte verteilt werden für Bereiche wie „Anzahl Jahre Berufserfahrung im Gebiet, in dem eine Offerte aus der Schweiz vorliegt“, „abgeschlossene Berufslehre“, „anerkannte Basisausbildung“, „Abschluss an anerkannter Hochschule“ (bemerkenswert, wie Neuseeland weltweite schulische Abschlüsse auflistet).

Bei der Auswahl könnten somit auch persönliche Beziehungen zur Schweiz berücksichtigt werden, die vermuten lassen, dass eine Integrationsfähigkeit besteht: Hat der Gestuchsteller schon einmal in der Schweiz gewohnt? War er schon einmal als Grenzgänger in der Schweiz arbeitstätig, hat er Verwandte in der Schweiz, beherrscht er die Landessprache mündlich und/oder schriftlich?

13.

Der grosse Vorteil der Flexibilität

Auch das Erfordernis der voraussichtlich ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage kann in einem Punktesystem optimal integriert werden; z.B. indem Punkte gutgeschrieben werden, wenn die im Arbeitsvertrag statuierte Lohnhöhe Gewähr für die Existenzsicherung bietet oder wenn der potentielle Einwanderer respektive sein Arbeitgeber bereit ist, eine Kaution zu leisten.

Auch geographische Gesichtspunkte können in ein Punkte-System einfließen. Weshalb sollte Neuseeland jemanden aus Australien nicht schneller aufnehmen dürfen als jemanden aus China oder Indien? Weshalb soll Kanada - das ebenfalls mit einem Punktesystem arbeitet - jemanden aus den USA nicht leichter einwandern lassen als jemanden aus Südamerika oder Afrika? Und weshalb soll die Schweiz nicht jemanden aus dem Grenzgebiet - z.B. aus Liechtenstein - nicht schneller aufnehmen dürfen und als jemanden aus den EU-Oststaaten? Einwanderungsbestimmungen dieser Art haben nichts mit Rassismus zu tun, sondern sie sind sinnvolle oder gar notwendige Massnahmen, um die weltweite Migration in den Griff zu bekommen, ohne die Zielländer zu überfordern.

Generell hat ein Punkte-System den enormen Vorteil der Flexibilität. Je nach Bedarf können die Kriterien – einem Baukasten gleich – laufend neuen Anforderungen und der Bedarfssituation angepasst werden. Negative Entwicklungen können rasch korrigiert werden, indem neu festgelegt wird, welche Art der Einwanderung für das eigene Land volkswirtschaftlich gesehen nützlich ist.

III.

**Weshalb sollte die EU negativ reagieren?
Was sind die Folgen für die bilateralen Verträge?**

14.

Auswirkungen auf die EU und die Bilateralen I

Das Personenfreizügigkeits-Abkommen, das die Schweiz mit der EU abgeschlossen hat, ist mit einer Kontingentierung der Einwanderung nicht vereinbar. Eine Annahme der vorliegenden Initiative würde deshalb bedeuten, dass mit der EU ein neues Abkommen ausgehandelt werden müsste, was die Zuwanderung betrifft.

Wenn innerhalb von drei Jahren mit der EU keine neue Lösung getroffen werden kann, muss die Personenfreizügigkeit zwangsläufig gekündigt werden.

Eine Kündigung bringt ein spezielles Problem mit sich, weil das Personenfreizügigkeitsabkommen Teil der „Bilateralen Verträge I“ ist: Die sieben dazu gehörenden Verträge sind miteinander verknüpft: Wird einer gekündigt, fallen gemäss der sogenannten „Guillotine-Klausel“ sechs Monate später die anderen sechs Verträge dahin; es sei denn, die Parteien würden vorgängig (innerhalb dieser sechs Monate) vereinbaren, eines oder mehrere der sechs betroffenen Abkommen weiterhin gelten zu lassen.

Viele Leute in der Schweiz halten aufgrund dieser „Guillotine-Klausel“ eine Kündigung der Personenfreizügigkeit für problematisch. Sie befürchten, die EU würde auf eine Kündigung derart verärgert reagieren, dass dies faktisch das Ende des „bilateralen Wegs“ mit der EU bedeuten würde.

Stimmt diese Einschätzung? Weshalb sollte die EU verärgert reagieren und was sind die Folgen einer Kündigung für die Schweiz?

15.

Freizügigkeit: Wo liegen die Interessen der EU?

Klar ist, dass die EU innerhalb der eigenen Grenzen die Personenfreizügigkeit umsetzen will. Die verantwortlichen Politiker in Brüssel sehen sich als „Vereinigte Staaten von Europa“ und setzen – gemäss dem Vorbild der USA – innerhalb der EU die Aufhebung der nationalen Grenzen um: Wie zwischen New York und Kalifornien soll künftig auch in der EU freie Wanderung gelten, von Portugal bis Estland, von Irland bis Griechenland.

Eine ganz andere Frage ist, welches Interesse die EU haben sollte, gegenüber einem aussenstehenden Drittland die Personenfreizügigkeit durchzusetzen. Objektiv gesehen gibt es dazu keinen Grund. Es sei denn, man gehe davon aus, die EU wolle dem betreffenden Land (aus machtpolitischen Gründen) einen EU-Beitritt aufzwingen.

Auf meine Frage hin, wie wichtig es für Deutschland sei, dass deutsche Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch besitzen, in der Schweiz zu arbeiten, und wie wichtig es für Deutschland sei, aus der Schweiz Arbeitnehmer rekrutieren zu können, antwortete ein Kollege von mir im Europarat mit entwaffnender Ehrlichkeit: „Das ist uns doch gleichgültig“. Man frage jemanden in Paris oder Mailand, wie wichtig es sei, dass Franzosen oder Italiener einen Rechtsanspruch besitzen, in die Schweiz auszuwandern, wenn sie dort eine Stelle finden, wird die Antwort wohl ähnlich ausfallen. Noch viel mehr stellt sich die Frage für weiter entfernte EU-Länder: Weshalb sollten Staaten wie Griechenland, Irland, Estland etc. auf der Personenfreizügigkeit mit der Schweiz beharren?

16.

Punktesystem auch in EU-Ländern

Das Gesagte gilt umso mehr, als auch in vielen EU-Ländern die Tendenz aufkommt, die Einwanderung wieder kontrollierbarer zu machen. Man denke an den Slogan in Frankreich „Immigration choisie au lieu d’immigration subie!“ (wir brauchen eine „gewählte Einwanderung statt einer aufgezwungenen Einwanderung“). Interessanterweise wird innerhalb der EU mehr und mehr die Forderung laut, im Verhältnis zu Drittstaaten ebenfalls Punkte-Systeme einzuführen:

So hat sich 2006 Grossbritannien für ein Modell entschieden, um Fachkräfte von ausserhalb der EU ins Land zu holen, bei dem Personen von ausserhalb des EWR und der Schweiz ihre Einwanderung via Punktesystem (Points-based System, PBS) beantragen können. Die Punkte werden für eine Kombination aus Qualifikationen und erfüllten Kriterien vergeben (für Bildung, Sprachkenntnisse und Arbeitsmarktchancen). Die Kategorien, in denen Punkte verteilt werden, ändern sich über die Jahre, ebenso die Mindest-Punkte, die zur Zuwanderung erreicht werden müssen.

Auch Dänemark hat ein Punktesystem für den Familiennachzug bei Nicht-EU-Bürgern eingeführt, um Zuwanderungsmöglichkeiten ohne Ausbildung und Sprachkenntnisse in beschränktem Masse zu erschweren. In Österreich hat die Wirtschaftskammer ein Modell vorgelegt, welches das Land via Punktesystem für qualifizierte Zuwanderung von Arbeitskräften attraktiv machen möchte. In Deutschland haben die Liberalen und die Grünen vorgeschlagen, dass der Fachkräftemangel und die Integrationsfähigkeit der Ausländer aus Nicht-EU-Staaten via Punktesystem gesteuert werden soll.

17.

Die Schweiz hat damals Druck gemacht

Bei der Frage, wie die EU auf eine allfällige Kündigung reagieren würde, ist es dienlich, sich vor Augen zu halten, unter welchen Umständen die Bilateralen I ausgehandelt wurden:

Der Bundesrat hatte im Mai 1992 das Beitritts-gesuch der Schweiz zur EU gestellt. Nachdem das Schweizer Volk den Beitritt zum EWR abgelehnt hatte, wurden die Bilateralen I ausgehandelt. Mit Jakob Kellenberger (heute Chef des Internationalen Roten Kreuzes) wurde einer der markantesten Verfechter eines EU-Beitritts zum Schweizer Chefunterhändler ernannt (2004 war er „Erstunterzeichner“ des „Manifests für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU“).

Die Verhandlungen der Bilateralen I wurden 1999 abgeschlossen, am 20. Mai 2000 wurden sie vom Schweizer Volk angenommen. Die Haltung, mit der sie abgeschlossen wurden, geht vielleicht am besten aus den Kommentaren der Bundesräte hervor, von Bundesrat Moritz Leuenberger (*"Je mehr Hürden wir abbauen, desto selbstverständlicher kann der EU-Beitritt später vollzogen werden"*; *Frankfurter Rundschau* vom 2.3.2001) bis hin zu Bundesrätin Micheline Calmy-Rey (*"Indem wir die bilateralen Beziehungen zur EU intensivieren, können wir den Boden für den EU-Beitritt bereiten"* (Pressekonferenz „100 Tage im Amt“).

Mit anderen Worten war es damals vor allem auch der Schweizer Bundesrat, der für die Personenfreizügigkeit gekämpft hat (und diese bis heute als für unser Land vorteilhaft bezeichnet). Würde unsere Landesregierung heute mit der notwendigen Bestimmtheit die gegenteilige Haltung vertreten, liesse sich die EU-Spitze wahrscheinlich umstimmen.

18.

Freihandel keinesfalls in Frage gestellt

Wichtig ist, dass selbst ein völliger Wegfall der Bilateralen I keineswegs bedeuten würde, dass damit der „bilaterale Weg“ beendet wäre. Die meisten der bilateralen Verträge („bilateral“ heisst ganz einfach „zweiseitig“) mit der EU würden bestehen bleiben.. Verträge wie z.B. das *Versicherungsabkommen*, das *Güterverkehrsabkommen* oder die *bilateralen Verträge II* (mit *Schengen Dublin*, *Betrugsabkommen*, *Zinsbesteuerungsabkommen* etc.) würden bestehen bleiben. Nur gerade sechs der über 100 Verträge würden wegen der Guillotine-Klausel dahin fallen

Vor allem würde das wichtige *Freihandels-Abkommen 1972* durch eine Kündigung der Personenfreizügigkeit nicht berührt. Mit der vorliegenden Volksinitiative ist der Freihandel keineswegs in Frage gestellt. Die Schweiz hat als kleine offene Volkswirtschaft die Märkte seit jeher mustergültig geöffnet gehalten, was uns in nur 100 Jahren vom Armenhaus zu einem der reichsten Länder der Welt werden liess. Das muss und wird so bleiben; schon nur aufgrund der ohnehin verbindlichen WTO-Regeln (Welthandelsorganisation).

Wenn die Schweiz das Personenfreizügigkeits-Abkommen kündigen müsste, weil mit der EU keine erfolgreichen Nachverhandlungen geführt werden können, hätte die EU objektiv gesehen ein mindestens ebenso grosses Interesse wie die Schweiz, die übrigen sechs Verträge der Bilateralen I weiter laufen zu lassen. Der billige Alpentransit durch die Schweiz ist für sie wichtig. Österreich z.B. würde nicht den Alpen-Verkehr alleine übernehmen wollen. **Sollt es wider Erwarten doch zum Dahinfallen der sechs Verträge kommen, wäre dies folgendermassen zu würdigen:**

19.

Die eventuell dahinfallenden Verträge

(1) Landverkehrsabkommen

Mit diesem – neben der Personenfreizügigkeit wichtigsten Vertrag der Bilateralen I - haben wir den 40-Tonnen-Lastwagen aus der EU zu einem tiefen Preis freie Durchfahrt durch die Schweiz zugesichert. Damit haben wir grosse Nachteile übernommen, während die EU massiv profitiert(e).

Die Schweiz als souveräner Staat hat selbstverständlich immer das Recht, über die Höhe von Schwerverkehrsabgaben oder Gewichtslimiten zu befinden. Sie hätte den Alpentransit zum „Huhn, das goldene Eier legt“ ausbauen können. Sie hätte im Grundsatz an der 28-Tonnen-Limite festhalten können, um gleichzeitig der EU 40-Tonnen-Durchfahrten zu einem hohen Preis (Fr. 800.00, Fr. 1'000.00, Fr. 1'200.00 oder noch mehr) bewilligen können. Flexible Preisfestsetzungen hätten – nebst jährlichen Milliarden-Einkünften – den Vorteil gebracht, dass unser Land besser hätte steuern können, wie viel Verkehr auf die Schiene verlagert wird.

Wir haben uns aber zu Gunsten des europäischen Transitverkehrs verpflichtet, für zweistellige Milliardenbeträge zwei NEAT-Achsen zu bauen. Für unzählige Milliarden von Franken haben wir Strassen und Brücken für 40-Tonnen Lastwagen aufgerüstet. Der Schweizer Steuerzahler subventioniert via die SBB-Defizite die ausländischen Strassen-Transporteure (jeder Lastwagen, der auf den Schienen durch die Alpen transportiert wird, kostet unsere Steuerzahler rund Fr. 500.00). Und wir tragen die Staukosten. Kurz: Die Schweiz hat mit diesem Abkommen massive Kosten auf sich genommen, statt Jahr für Jahr Milliarden zu verdienen.

(2) Luftverkehrsabkommen

Auch das Luftverkehrsabkommen hat uns Nachteile gebracht: Unsere Unterhändler haben es damals versäumt, die „Anflüge auf die Schweizer Flughäfen wie bisher“ durchzusetzen. Sie haben in diesem Abkommen nur „Gleichbehandlung der Fluglinien“ ausgehandelt, nicht aber die „Gleichbehandlung der Flugplätze“; mit anderen Worten eine schlechtere Variante, als dies im EWR vorgesehen war.

Dieser Vertrag war der Schweizer Bevölkerung vor zehn Jahren mit dem Argument verkauft worden, die Swissair sei auf das Recht angewiesen, auch Flugverbindungen innerhalb der EU aufbauen zu können. Nachdem die Swissair an die Lufthansa verkauft worden ist, ist der wichtigste Teil dieses Abkommens für die Schweiz nur noch Makulatur.

(3) Forschungsabkommen

Mit dem Forschungsabkommen hat sich die Schweiz verpflichtet, einen finanziellen Beitrag an die Forschungsrahmenprogramme der EU zu leisten, wobei sich auch Schweizer Forscher an diesem Programm beteiligen und Forschungs-Aufträge erhalten können.

Dieses Abkommen liegt nur dann im Interesse der Schweiz, wenn man davon ausgeht, es sei effizienter, wenn unser Land Forschungsgelder „via EU-Töpfe“ fließen lässt, statt sie direkt in der Schweiz zu investieren. Weshalb sollte das so sein? Fällt dieser Vertrag dahin, müssten wir dafür sorgen, dass die investierten Forschungsgelder direkt in Projekte in der Schweiz umgeleitet werden. Wird dies zweckmässig gemacht, profitiert die einheimische Forschung und der Werkplatz Schweiz (z.B. in Form von Patenten).

(4) Landwirtschaftsabkommen

Mit dem zu den Bilateralen I gehörenden Landwirtschaftsabkommen wurde vor allem der Käsehandel liberalisiert. Bei diversen anderen Agrarprodukten wie Früchten und Gemüse wurden die Zölle gesenkt, in geringem Masse auch für Trockenfleisch, Weinspezialitäten und Milchprodukte.

Zwar ist Freihandel für unsere kleine offene Volkswirtschaft im Grundsatz von grösster Wichtigkeit (aufgrund offener Märkte hat sich die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft [„SMOPEC = SMAll OPen EConomy“] zu einem der wohlhabendsten Länder der Welt entwickelt). Bei der Landwirtschaft verhalten sich die Dinge jedoch ganz anders: Aufgrund unserer topografischen Verhältnisse würde volle Liberalisierung (Freihandel) die Eliminierung der typisch schweizerischen Berg- und Hügel-Landwirtschaft bedeuten.

Auch Teilliberalisierung der Landwirtschaft liegt somit nicht im Interesse der Schweiz. Jedenfalls könnte unser Land den Wegfall dieses Abkommens leicht verkraften.

(5) Technische Handelshemmnisse

Dieses Abkommen hat zum Zweck, den grenzüberschreitenden Handel zwischen der EU und der Schweiz zu erleichtern. „Technische Hemmnisse“, die sich wie Zölle auswirken, sollen beseitigt werden: Kontrollen, ob Waren den beidseitig bestehenden Vorschriften entsprechen (sog. „Konformitätsbewertungen“), werden gegenseitig anerkannt. Es genügt also, wenn in der Schweiz Kontrollen durchgeführt worden sind, damit Schweizer Waren in der EU verkauft werden können – und umgekehrt.

Dieses Abkommen liegt klar im beidseitigen Interesse. Objektiv gesehen dient es der EU sogar mehr, weil sie mehr Güter in die Schweiz verkauft als umgekehrt. Da für die Schweiz der europäische Markt relativ gesehen wesentlich wichtiger ist als umgekehrt, würde die Schweiz durch wieder aktuell werdende technische Handelshemmnisse allerdings viel härter getroffen als die EU. Die EU besitzt somit bei diesem Abkommen die Möglichkeit, die Schweiz unter Druck zu setzen, wenn sie - geradezu „zleidwärcherisch“ - das Abkommen nicht mehr gelten lassen würde.

(6) Öffentliches Beschaffungswesen

Das Abkommen *öffentliches Beschaffungswesen* („*Submissionswesen*“) beinhaltet, dass Projekte in den Bereichen Schienenverkehr, Wasser- und Elektrizitätsversorgung etc. vermehrt international ausgeschrieben werden müssen. Auch dieses Dossier liegt klar im beidseitigen Interesse, wobei die Schweiz in der Vergangenheit weniger profitierte, als man denken könnte. Bei NEAT-Projekten und dem grössten SBB-Auftrag aller Zeiten wurden - trotz vergleichbaren Schweizer Offerten - ausländische Unternehmen berücksichtigt. Zudem haben bereits die Regeln der Welthandelsorganisation WTO zur Folge, dass öffentliche Unternehmen ihre Projekte international ausschreiben müssen.

Fazit:

Die EU müsste die sechs Verträge in eigenem Interesse weiter laufen lassen. Selbst wenn diese dahinfallen würden und die Schweiz bei den zwei Dossiers *Technische Handelshemmnisse* und *Submissionswesen* gewisse Nachteile in Kauf nehmen müsste, wären diese weit weniger kostspielig, als wenn die unkontrollierbare Einwanderung andauert.

20.

Fazit: Die EU müsste Verständnis haben

Das Gesagte bedeutet: Gemäss gesundem Menschenverstand müsste die EU aus mehreren Gründen Verständnis haben, wenn die Schweiz mit dem Anliegen an sie herantritt, das Dossier der Zuwanderung neu zu verhandeln.

(1) Auch die EU-Verantwortlichen wissen, dass sie für die EU selbst niemals eine so hohe prozentuale Einwanderung tolerieren würden, wie sie die Schweiz heute erleidet. Die EU würde niemals eine Zuwanderung von Millionen von Neuzuzüglern pro Jahr akzeptieren.

(2) Die EU hat auch Liechtenstein aufgrund der speziellen geographischen Situation eine Ausnahme gewährt, obwohl ebenfalls freier Personenverkehr vereinbart worden war.

(3) Dass die Schweiz die Einwanderung limitiert, wird die EU umso mehr verstehen, als sie im Aussenverhältnis schon bald mit ähnlichen Problemen konfrontiert sein wird, wie sie sich heute der Schweiz bieten. Die EU wird mit einem riesigen Einwanderungsdruck konfrontiert sein: In wenigen Jahrzehnten wird zwischen Marokko und Iran – also in Nordafrika und im nahen Osten - eine grössere Zahl von Menschen leben als in ganz Europa; mit gewaltigen Wohlstandsunterschieden. Die EU steht vor der gewaltigen Herausforderung, gegenüber Millionen von potentiellen Einwanderern Regeln entwickeln zu müssen, wer zuwandern darf und wer nicht. Die Schweiz könnte mit der Entwicklung eines modernen Punktesystems wegleitend sein für Lösungen, die auch der EU dienen.

Luzi Stamm, Juli 2011

Anhang I:
Die Irrtümer der Personenfreizügigkeit

A.

Als einziges souveränes Land der Welt

Als die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 20. Mai 2000 die Personenfreizügigkeit mit der Gutheissung der bilateralen Verträge I abgesehen haben, haben viele von ihnen die Tragweite dieser Verträge nicht realisiert. Das beginnt damit, dass viele von ihnen gar nicht realisiert haben, dass damit die Schweiz weltweit das einzige souveräne Land ist, das mit einem solchen Abkommen die Steuerbarkeit der Einwanderung aus der Hand gibt.

Zwar gilt auch EU-intern die Personenfreizügigkeit, aber das ist etwas ganz anderes; denn die EU-Staaten sind der Gesetzgebung Brüssels unterstellt und somit nicht mehr souverän. Wie erwähnt sieht sich Brüssel bezüglich Wanderung als Einheit, als „Vereinigte Staaten von Europa“.

Freizügigkeit ist nur innerhalb von Landesgrenzen normal. In der Schweiz kann selbstverständlich jedermann zwischen Graubünden und Zürich, zwischen Genf und dem Jura, frei hin und her ziehen. Das hat einen stark ausgleichenden Wohlstands-Effekt. Eine Nivellierung liegt im nationalen Selbstverständnis begründet: Auch Einwohnern in Randregionen soll ein vergleichbarer Wohlstand geboten werden.

Aber weshalb sollte die Schweiz ein Interesse daran haben, im Aussenverhältnis den Wohlstand nach unten zu nivellieren, indem sie unlimitiert unqualifizierte Einwanderung zulässt? Das macht weltweit kein wohlhabendes Land; weder die USA, Kanada, Australien oder Neuseeland; und schon gar nicht Kleinstaaten wie Singapur. Auch die EU würde an ihrer Aussengrenze nie freien Personenverkehr tolerieren.

B.

Irrtum: makroökonomisch / mikroökonomisch

Wer meint, ein wohlhabendes Land wie die Schweiz profitiere gesamtwirtschaftlich von freier, nicht mehr steuerbarer Einwanderung, unterliegt einem offensichtlichen Irrtum. Denn wenn dem so wäre, hätten logischerweise alle anderen wohlhabenden Länder weltweit schon längst die Personenfreizügigkeit eingeführt

Der Irrtum beruht – ökonomisch ausgedrückt – auf der Verwechslung von „mikroökonomisch“ (Sicht des Einzelnen) und „makroökonomisch“ (gesamtwirtschaftliche Sicht).

Solange in der Schweiz mehr Wohlstand herrscht als anderswo, wollen selbstverständlich unzählige Menschen aus aller Welt zuwandern. Ebenso selbstverständlich gibt es viele Schweizer Arbeitgeber, welche relativ billigere Arbeitskräfte anstellen wollen. Mikroökonomisch – sozusagen aus der „Froschperspektive“ betrachtet – profitieren einerseits die Einwanderer, die sich hohe Löhne oder sogar ein sorgenloses Renten-Leben ergattern, andererseits Schweizer Arbeitgeber und Auftraggeber, die tiefere Löhne oder billigere Preise bezahlen müssen.

Aber makroökonomisch – sozusagen aus der „Vogelperspektive“ der Allgemeinheit betrachtet – sehen die Dinge völlig anders aus: Die enormen sozialen Kosten werden der Allgemeinheit aufgebürdet. Wenn man die Interessen der gesamten Volkswirtschaft im Auge hat, ist eine nicht mehr steuerbare Einwanderung ein teurer Fehler, das sich auf Dauer kein wohlhabendes Land leisten kann. Jedes reiche Land wird auf diese Weise langfristig „heruntergewirtschaftet“.

C.

Der Irrtum, es brauche einen Arbeitsvertrag

Dem Stimmbürger wurde gesagt, mit der Personenfreizügigkeit könne nur einwandern, wer einen Arbeitsvertrag besitze.

Abgesehen davon, dass Arbeitsverträge – vom Handlanger bis zum Kebabstandbetreiber – auch fingiert sein können und kaum zu kontrollieren sind, ist es jedoch bei weitem nicht so, dass für eine Einwanderung ein Arbeitsvertrag Voraussetzung ist. Vielmehr beinhaltet das Abkommen Folgendes:

Jeder EU-Bürger kann in der Schweiz sechs Monate lang Arbeit suchen (erstreckbar bis zu 15 Monate; Anhang I, Art. 2 (1) sowie Art. 18 der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs). Wer weniger als drei Monate pro Jahr in der Schweiz arbeitet / arbeiten will, braucht überhaupt keine Aufenthaltserlaubnis (Anhang I, Art. 6 (2)). Wer *„einmal in der Woche an seinen Wohnort zurückkehrt“* ebenfalls nicht (Anhang I, Art. 7; neue Definition von Grenzgänger). Jeder eingeschriebene Student erhält ein Aufenthaltsrecht inklusive Ehegatte und Kinder (Anhang I, Art.3 (2) c). Wer einen Arbeitsvertrag vorweist, kann neben den Ehegatten, Kindern und Enkeln unter 21 Jahren auch Kinder über 21 Jahre, Eltern, Gross- und Urgrosseltern mitnehmen, inklusive diejenigen des Ehepartners, wenn er ihnen *„Unterhalt gewährt“* (Anhang I, Art.3 (2) a und b).

Und vor allem: Jeder kann als Selbständig-Erwerbender einwandern und sich zu beliebigen Tiefstpreisen selbst anbieten („Ich-AGs“). Was das bedeutet, zeigt nicht zuletzt das Schweizer Rotlichtmilieu, das seit Beginn der Personenfreizügigkeit ausufert und bei dem die Preise einbrechen.

D.

Zwei Standard-Irrtümer

Viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben sich an der Urne für die Personenfreizügigkeit ausgesprochen, weil sie sich von zwei Argumenten haben irreführen lassen, die - sogar vom Bundesrat - immer wieder aufgetischt werden: Die Wirtschaft sei darauf angewiesen, dass die notwendigen Arbeitskräfte in die Schweiz geholt werden können (1). Für unser Land sei die Marktöffnung von grösster Bedeutung (2).

(1) Auch wer sich nur kurz mit dem Thema Einwanderung befasst, kann unschwer erkennen, wie unsinnig die erste Behauptung ist: Um jemanden ins eigene Land holen zu können, benötigt man selbstverständlich nie einen Vertrag mit dem Ausland, und schon gar nicht ein Personenfreizügigkeits-Abkommen. Jedes Land - auch die Schweiz - kann Einwanderung immer einseitig zulassen. Bei Bedarf an Arbeitskräften können wir die entsprechende Einwanderung jederzeit zulassen und wieder einschränken, falls der Bedarf nicht mehr besteht.

(2) Personenfreizügigkeit hat überhaupt nichts mit Marktöffnung zu tun. Alle wohlhabenden Länder haben offene Märkte, aber keines davon hat (ausserhalb der EU) Personenfreizügigkeit eingeführt. *Offener Markt* und *offener Arbeitsmarkt* sind zwei völlig verschiedene Dinge. *Offener Markt* heisst freier Handel, *offener Arbeitsmarkt* bedeutet, dass Arbeitnehmer frei einwandern können (Personenfreizügigkeit). Ein kapitaler Unterschied! Freier Handel bringt Wohlstand, freie Einwanderung bringt Armut. Nichts und niemand kann die Binsenwahrheiten ändern, die in Abschnitt E nochmals in fünf Punkten dargestellt sind.

E.

Fünf Binsenwahrheiten

(1) **Je attraktiver ein Land ist, umso mehr Menschen wollen dorthin ziehen.** Bei freier, unlimitierter Einwanderung hört eine Zuwanderung erst dann auf, wenn das betreffende Land auf den Durchschnitt der übrigen gesunken ist.

(2) **Ein Land, das Arbeitnehmer aus dem Ausland holen will, braucht dazu nie ein internationales Abkommen (und schon gar kein Personenfreizügigkeitsabkommen).** Leute, die man braucht, kann man selbstverständlich immer gemäss eigenem Recht einwandern lassen.

(3) **Der freie Personenverkehr hat überhaupt nichts mit „Marktöffnung“ oder mit „freier Wirtschaft“ zu tun, sondern nur mit freier Einwanderung.** Alle wohlhabenden Länder haben offene Märkte (offene Grenzen für Güter). Aber ausserhalb der EU hat mit Ausnahme der Schweiz niemand freien, nicht mehr steuerbaren Personenverkehr.

(4) **Freie Einwanderung ohne zusätzliche Belastung der Umwelt gibt es nicht;** selbst wenn es gelingt, die Umweltbelastung pro Kopf massiv zu reduzieren.

(5) **Freie Einwanderung bringt zwischen ärmeren und reicheren Ländern immer eine Wohlstandsnivellierung.** Sind die Wohlstandsunterschiede gross, führt das im Zielland immer zu sinkenden Löhnen und nivelliert den Wohlstand der einfachen Bürger nach unten. Mikroökonomisch gesehen mögen - neben den Zuwanderern - viele im Zielland profitieren, makroökonomisch profitiert ein Zielland wie die Schweiz von unkontrollierbarer Zuwanderung niemals.

Anhang II:
Bemerkungen zum Initiativtext

Grundgedanke: Drei Stufen

Gesetzestexte sind interpretationsbedürftig, auch der Text eines Bundesverfassungs-Artikels. Somit stellt sich auch die Frage, wie der neu vorgeschlagene Bundesverfassungs-Artikel Art. 121a BV zu verstehen ist.

Der neue Verfassungsartikel basiert auf einem dreistufigen Grundgedanken:

Erstens werden bezüglich Einwanderung wieder Kontingente eingeführt. Wie hoch diese sein müssen und wie diese Kontingente zu füllen sind, wird dem Gesetzgeber überlassen.

Zweitens muss - damit auch gegenüber den Zuwanderern aus EU-Ländern Kontingente gesetzt und eingehalten werden können - das Personenfreizügigkeits-Abkommen mit der EU neu verhandelt werden.

Drittens muss das Personenfreizügigkeitsabkommen nach drei Jahren gekündigt werden, wenn die EU Neuverhandlungen ablehnt und das Abkommen nicht freiwillig anpasst.

Neue Titelsezung:

Bisher war Art. 121 der Bundesverfassung mit keinem Titel versehen. Der Klarheit halber werden an dieser Stelle Titel in den Verfassungstext eingefügt, sowohl für Art. 121 BV (*Überschrift neu: Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich*) wie auch für den neuen Art. 121a BV (*Überschrift neu „Steuerung der Zuwanderung“*).

Art. 121a, Absatz 1:

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

Mit diesem Absatz wird programmatisch festgehalten, was der neue Artikel beinhaltet: Es geht um die Steuerungsmöglichkeit der Zuwanderung, nicht darum, Einwanderung zu verbieten. Die Schweiz muss die Einwanderungspolitik wieder in die eigenen Hände nehmen können.

Mit dem Wort „eigenständig“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die Entscheidung, wer in die Schweiz einwandern darf und wer nicht, einseitig von der Schweiz entschieden werden muss, ohne dass sich unser Land dabei ausländischen Regeln oder (Richter-) Gremien unterwerfen muss. Jede internationale Bindung, welche die Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Schweiz aufhebt, wäre künftig verfassungswidrig.

Bewusst wurde die Formulierung „Die Schweiz“ gewählt und nicht „Der Bund“ (was an dieser Stelle der Verfassung eigentlich näher liegend gewesen wäre). Das zeigt, dass nicht die Absicht besteht, die Kantone von der Einwanderungspolitik auszuschliessen. Diese können durchaus mit einbezogen werden, indem sie z.B. Kontingente selbst bestimmen können (z.B. Grenzgänger im Kanton Tessin).

Art. 121a, Absatz 2, erster Satz:

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt.

Der Ausdruck „Aufenthalt“ ist als Oberbegriff zu verstehen, der nicht identisch sein muss mit dem heutigen Begriff der Aufenthaltsbewilligungen nach heutiger Definition die „B-Bewilligungen“ (vgl. dazu auch unten zu „zweiter Satz“).

Mit der Wahl der beiden Ausdrücke „Höchstzahlen“ und „Kontingente“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es nicht genügt, eine einzige Höchstzahl festzulegen, in welche alle Ausländer-Kategorien hineingezwängt werden müssen. Vielmehr sollen für Kurzaufenthalter, Grenzgänger etc. separate Kontingente festgelegt werden.

Der Begriff „Höchstzahlen“ soll auch zeigen, dass bei erhöhter Auswanderung die Einwanderung je nach Situation erhöht werden kann. Wer die Stelle verliert und ins Ausland zurückziehen muss respektive wer seine Aufenthaltsbewilligung verliert, soll je nach Bedarf innerhalb der Kontingente wieder ersetzt werden können.

Art. 121a, Absatz 2, zweiter Satz:

Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens.

Bei der Auslegung dieses Satzes ist zu bedenken, dass der neue Verfassungsartikel nicht den Zweck verfolgt, die Zahl der Ausländer in der Schweiz zu regeln (diese ist durch erleichterte Einbürgerungen ohnehin manipulierbar). Entscheidend sind somit weniger die „Niedergelassenen“ (nach heutiger Definition die „C-Bewilligungen“). Zu kontingentieren sind einfach alle Kategorien, die in irgendeiner Form zur Folge haben, dass Leute neu in unser Land einwandern.

Spezielle Erwähnung verdient der Passus „unter Einbezug des Asylwesens“. Darunter sind - immer nach heutigen Definitionen - die „vorläufig Aufgenommenen“ gemeint. Die Asylbewerber, die beim Eintritt in die Schweiz ein Asylgesuch stellen, können nicht limitiert werden. Sie haben das Recht, das ihr Gesuch nach rechtsstaatlichen Prinzipien behandelt wird (wenn auch die Verfahren im Vergleich zu heute viel schneller und effizienter durchgeführt werden müssten). Auch die echten Flüchtlinge sollen und dürfen nicht durch Höchstzahlen beschränkt werden. Kontingente sind nicht möglich, wenn das völkerrechtlich zwingende „Non-Refoulement-Prinzip“ zur Anwendung kommt. Sehr wohl gesteuert werden können jedoch die „vorläufig Aufgenommenen“ (zur Zeit annähernd 24'000 Personen). Je mehr Personen auf diesem Weg - also via „Asylschiene“ - in der Schweiz bleiben und hier arbeiten dürfen, desto weniger sollen neue Arbeitnehmer via andere Kontingente einwandern dürfen.

Art. 121a, Absatz 2, dritter Satz:

Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

Dieser Satz bringt im Vergleich zum Status Quo keine Neuerung. Er ruft lediglich in Erinnerung, dass die Schweiz in den genannten drei Bereichen frei ist, Limiten zu setzen (Grenze ist immer das zwingende Völkerrecht). In allen drei Bereichen besteht - und dies ist im vorliegenden Zusammenhang von zentraler Bedeutung - keine Verpflichtung, Inländer und Ausländer gleich zu behandeln:

(1) Dies ist besonders offensichtlich beim „dauerhaften Aufenthalt“: Jeder Schweizer und jede Schweizerin hat selbstverständlich das Recht, sich dauernd in der Schweiz aufzuhalten. Ein Ausländer besitzt dieses Recht nicht. Es ist deshalb z.B. möglich, Kurzaufenthaltern oder Saisoniers über Jahre hinweg immer wieder eine zeitlich limitierte Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, ohne dass dabei ein Rechtsanspruch auf dauerndes Verbleiben in der Schweiz entsteht (ein solches entsteht erst bei einer Einbürgerung). Das politisch immer wieder vorgebrachte Behauptung, die Schweiz sei bei der früheren Regelung der Saisonier-Bewilligungen verpflichtet gewesen, diese nach fünf Jahren in dauerhafte Bewilligungen umzuwandeln, stimmt nicht. Die Schweiz wäre damals keineswegs verpflichtet gewesen, diese Umwandlungen vorzunehmen.

(2) Auch die ausdrückliche Betonung, dass der Familiennachzug eingeschränkt werden kann, hält auf Verfassungsebene nur fest, was heute schon gilt: Gegenüber Einwanderern aus dem Nicht-EU-Raum (geregelt im „AuG“; *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*) ist klar und unbestritten, dass sich eine Aufenthaltsbewilligung nur auf die Person des Gestellenden bezieht. Je nach Situation kann dem Einwanderer der Nachzug des Ehepartners und der Kinder untersagt oder erlaubt werden.

Einem souveränen Land ist es immer freigestellt, in welchem Umfang und ab welchem Zeitpunkt es für Zuwanderer das Recht auf Familiennachzug regeln will. Mit der Formulierung im Initiativtext soll insbesondere zum Ausdruck gebracht werden, dass die Schweiz in keiner Art und Weise verpflichtet ist, einen so umfassenden Familiennachzug zu gewähren, wie er heute im Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU statuiert ist (vgl. Anhang I, Kapitel C).

Eine derart umfassendes Recht, unlimited Familienmitglieder nachzuziehen, wie dies im Personenfreizügigkeits-Abkommen mit der EU statuiert wurde, wäre bei Annahme der Initiative verfassungswidrig, weil dies die Steuerbarkeit der Einwanderung verunmöglicht.

(3) Auch bei den Sozialleistungen wird mit dem neuen Verfassungstext festgehalten, was selbstverständlich ist: Die Schweiz ist nicht verpflichtet, neu einwandernden Ausländern dieselben Sozialleistungen zu garantieren, die für Schweizerinnen und Schweizer gelten. Zulässig ist und bleibt z.B., gewisse Sozialleistungen erst dann zu gewähren, wenn der Betroffene eine bestimmte Anzahl von Jahren in der Schweiz gelebt und gearbeitet hat.

So könnte - um ein Beispiel zu nennen - durchaus statuiert werden, dass Ergänzungsleistungen erst dann ausgerichtet werden, wenn der Einwanderer bereits zehn Jahre in der Schweiz gelebt und gearbeitet hat.

Art. 121a, Absatz 3, erster Satz:

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen.

(1) Dieser Satz beinhaltet vorerst den zentralen Punkt, dass für die Erteilung der Einwanderungs-Bewilligung das volkswirtschaftliche Interesse der Schweiz massgebend sein

muss. Hinter jedem Gesuch stehen individuelle Interessen, in erster Linie diejenigen des potentiellen Einwanderers, meist aber auch die Interessen eines potentiellen Arbeitgebers. Solche individuellen Interessen allein können nicht massgebend sein.

(2) Der gewählte Satz statuiert weiter den Vorrang von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern auf dem Arbeitsmarkt. „Vorrang“ bedeutet, dass ein Arbeitgeber nur dann Einwanderer neu in die Schweiz nehmen kann, wenn auf dem Schweizer Arbeitsmarkt kein Geeigneter zu finden ist.

Diese Vorschrift bedeutet nicht, dass damit ein System mit bürokratischen Vorschriften für Arbeitgeber geschaffen werden muss. Sie bedeutet auch nicht, dass von Arbeitgebern verlangt werden muss, einheimische Leute anzustellen, welche die fachlichen Voraussetzungen nicht erfüllen und die notwendige Arbeitseinstellung nicht mitbringen. Die Formulierung im Verfassungstext bedeutet nur, dass bei der gesetzlichen Umsetzung des Verfassungstextes sinnvolle Lösungen getroffen werden müssen, die verhindern, dass immer neue Einwanderungs-Bewilligungen ausgestellt werden, obwohl die betreffenden Stellen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt besetzt werden können.

(3) Im letzten Teil dieses Satzes sind die *Grenzgängerinnen und Grenzgänger* angesprochen. Damit soll unterstrichen werden, dass alle Ausländerkategorien mit einzubeziehen sind, die eine zusätzliche Zuwanderung auslösen. Auch Grenzgänger haben grosse Auswirkungen auf die Belastung der Schweizer Infrastrukturen; und mehr und mehr auch auf die Schweizer Bevölkerungsstruktur, seit die Definition der „Grenzgänger“ stark ausgeweitet worden ist (per letztem Quartal 2010 arbeiteten 243'025 Grenzgänger in der Schweiz; Steigerung von 80% in den letzten 10 Jahren).

Art. 121a, Absatz 3, zweiter Satz:

Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

Das Wort „insbesondere“ bedeutet, dass es sich bei den hier aufgezählten drei genannten Kriterien nur um eine exemplarische, nicht abschliessende Aufzählung handelt. Via Gesetz und Verordnungen wird im Detail festzulegen sein, welches die massgebenden Kriterien sind, die eine Einwanderung ermöglichen.

(1) Die grösste Kategorie der Einwanderer wird auch in Zukunft ohne Zweifel die Arbeitnehmer sein, die in der Schweiz eine Stelle angeboten erhalten. Die Behörden sollen wieder prüfen können, wie seriös ein Stellenangebot wirklich ist und ob sich dieses auf eine Stelle bezieht, in welcher (auch) ein volkswirtschaftliches Interesse gegeben ist.

(2) Mit dem zweiten Kriterium „Integrationsfähigkeit“ sind die persönlichen Eigenschaften des Gesuchstellers gemeint. Nur solche Einwanderer sollen zugelassen werden, bei denen mit vertretbaren Gründen anzunehmen ist, dass sie sich in die Gesellschaft integrieren und sich in der Schweiz anpassen können.

(3) Mit dem dritten Kriterium wird zum Ausdruck gebracht, dass auch die absehbare finanzielle Selbständigkeit des Einwanderers von entscheidender Bedeutung sein soll. Es soll verhindert werden, dass Zuwanderer den Schweizer Sozialwerken zur Last fallen werden.

Art. 121a, Absatz 4:

⁴ *Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.*

Auch dieser Satz hält verfassungsrechtlich nur eine Selbstverständlichkeit fest, nämlich dass die Schweiz keine verfassungswidrige Verträge mit dem Ausland abschliessen darf. Die Formulierung dient an dieser Stelle jedoch der Klarheit:

In jüngster Zeit haben die Diskussionen zugenommen, was bei einem Widerspruch zwischen Staatsverträgen und Schweizer Verfassungsbestimmungen zu gelten habe. So wurde z.B. nach der Annahme der „Ausschaffungsinitiative“ in Frage gestellt, ob straffällig gewordene EU-Bürger ausgeschafft werden können; dies widerspreche dem Abkommen über den freien Personenverkehr. Mit der ausdrücklichen Vorschrift im Verfassungstext, dass keine Verträge abgeschlossen werden dürfen, die „gegen diesen Artikel verstossen“, soll die Gefahr verkleinert werden, dass es zu Widersprüchen zwischen Verfassungstext und Staatsverträgen kommen kann.

Art. 121a, Absatz 5:

⁵ *Das Gesetz regelt die Einzelheiten.*

Bei einer Annahme der Initiative ist es unerlässlich, die im vorliegenden Verfassungsartikel statuierten generellen Grundsätze in einem Gesetz zu konkretisieren.

(1) Der Gesetzgeber kann - auch für Zuwanderer aus der EU - Bestimmungen festlegen, wie sie in der Schweiz bis

vor kurzem galten (im „ANAG“, dem ehemals geltenden „*Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern*“) oder wie sie im heutigen „AuG“ zu finden sind (in dem für Nicht-EU-Angehörige geltenden „*Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*“).

Darin ist schon heute bestimmt, dass die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern im Interesse der Gesamtwirtschaft zu erfolgen hat (AuG, Art. 3). Es gilt die Bestimmung, dass Zuwanderer die für den Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel besitzen müssen (Art. 5). Themen wie der Inländervorrang (Art. 21), die Zulassung als Selbständigerwerbender (Art. 20), der Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit (Art. 21 ff.), die Bewilligung für Grenzgänger (Art. 35), der Familiennachzug (Art. 42 ff.) etc. sind ebenfalls schon heute in diesem Gesetz geregelt. All diese Bestimmungen könnten für sämtliche Länder als anwendbar erklärt werden, auch für diejenigen, mit welchen zur Zeit ein Freizügigkeitsabkommen besteht.

(2) Optimal für die Schweiz wäre ein modernes Punktesystem, wie es oben in Kapitel II dieser Broschüre beschrieben ist. Damit könnten die Forderungen des Initiativtextes optimal umgesetzt werden. Gesuche von Arbeitgeber in volkswirtschaftlich wertvollen Branchen könnten bevorzugt behandelt werden (je nach Branche wäre es insbesondere möglich, nur Kurzaufenthalter zuzulassen). Für die Wirtschaft würde ein Punktesystem im Vergleich zu heute - neben gewissen bürokratischen Auflagen - auch deutliche Verbesserungen bringen. Weshalb sollte jedermann aus der EU - bis hin nach Rumänien und Bulgarien - zuwandern dürfen, wogegen sogar bei dringend benötigten Spezialisten aus Nicht-EU-Staaten (z.B. den USA) nur sehr schwer eine Aufenthaltsbewilligung erwirkt werden kann?

Die beiden im Initiativtext erwähnten Kriterien *Integrationsfähigkeit* und *ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage* wären - wie ebenfalls oben dargestellt - ohnehin sehr gut via Punktesystem definierbar.

(3) Wie auch immer der Gesetzgeber die Verfassungsbestimmung umsetzt, auf jeden Fall hat er die folgenden beiden Punkte sinnvoll zu lösen:

(3a) Der Gesetzgeber muss definieren, wer die Kompetenz erhalten soll, künftig die Höchstzahlen / Kontingente festzulegen. Im heutigen „AuG“ gilt - was die Zuwanderung von Nicht-EU-Angehörigen betrifft - die Regelung, dass *„der Bundesrat die Zahl der erstmaligen Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit begrenzen“* kann. Der Bundesrat *„kann für den Bund und die Kantone Höchstzahlen festlegen. Das Bundesamt kann im Rahmen der Höchstzahlen des Bundes Verfügungen erlassen oder die kantonalen Höchstzahlen erhöhen.“*

In Frage kommen bestehende Gremien (vom Bundesrat bis hin zu kantonalen Instanzen); oder neue Gremien, die gesetzlich geschaffen werden könnten, um die Zahlen „unter Einbezug aller interessierten Kreise“ (insbesondere Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen) festzulegen.

(3b) Und der Gesetzgeber muss definieren, wer die Kompetenz erhält, innerhalb der festgesetzten Kontingente die Kriterien bis ins Detail festzulegen. Während sich für die Festlegung der Höchstzahlen (3a) und genereller Richtlinien politische Gremien eignen, müssen für die detaillierten Regelungen sinnvollerweise spezialisierte Verwaltungsbehörden zuständig sein. Geeignet wären die „Migrationsbehörden“ (früher „Fremdenpolizei“), wobei eine Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Kantonsbehörden sinnvoll wäre.

Übergangsbestimmungen; Absatz 1:

¹ Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme neu zu verhandeln und anzupassen.

Mit dieser Bestimmung ist in erster Linie das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU gemeint. Nicht betroffen ist hingegen das „Schengen-Abkommen“ mit der EU, denn dieses regelt nicht die Zuwanderung (sondern u.a. die Grenzkontrollen). Niederlassungsverträge mit anderen Staaten können bestehen bleiben, wenn sie nur in bescheidenem Rahmen dazu führen, dass jährlich gewährte Aufenthaltserlaubnisse nach einer bestimmten Dauer in langdauernde Niederlassungen umgewandelt werden. Spezielle Erwähnung verdient, dass auch nicht die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gemeint ist, denn diese lässt eine Beschränkung des Anspruchs auf dauerhaften Aufenthalt, eine Beschränkung des Familiennachzugs und eine Beschränkung der Sozialleistungen durchaus zu.

Übergangsbestimmungen; Absatz 2:

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

Diese abschliessende Bestimmung bezweckt, auf den Gesetzgeber zeitlichen Druck auszuüben. Wenn er nicht in der Lage ist, nach Annahme der Initiative innert kurzer Frist ein Gesetz zu erlassen, soll der Bundesrat verpflichtet werden, provisorische Lösungen via Verordnungen zu treffen.

Rückseite Broschüre

Luzi Stamm, geb. 9.9.1952, aus Baden
Jurist (lic. iur.) und Ökonom (lic.oec.)

Nationalrat seit 1991, zurzeit Mitglied der
Rechtskommission (Präsident 2004/2005)
sowie der Aussenpolitischen Kommission
(Präsident 2006/2007).

Mitglied Europarat 2003 bis 2007 (dort
Mitglied der Subkommission Migration).

**Seit Einführung der Personenfreizügigkeit ist
die Zuwanderung für uns nicht mehr steuerbar.**

**Die in dieser Broschüre vorgestellte Volksinitia-
tive verlangt: „*Die Schweiz steuert die Zuwan-
derung von Ausländerinnen und Ausländern
eigenständig*“. Bei deren Annahme müsste das
Personenfreizügigkeits-Abkommen mit der EU
neu verhandelt und - wenn Neuverhandlungen
scheitern - nach drei Jahren gekündigt werden.**