



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Zug, 28. Februar 2017 ek

**Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten»  
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. Februar 2017 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» eingeladen. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

**Vorbemerkungen zur verkürzten Frist**

Die Vernehmlassungsfrist von einem Monat trägt der Relevanz einer Verfassungsänderung in keiner Weise Rechnung.

Das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061) sieht ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren mit einer Frist von drei Monaten vor. Die Vernehmlassungsfrist verlängert sich in jedem Fall unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage (Art. 7 Abs. 2 VIG). Die Bundesratsferien in den Monaten Juli und August gelten als Ferien im Sinne des Gesetzes. Eine während dieser Zeit laufende Vernehmlassungsfrist verlängert sich daher von Gesetzes wegen (Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2006, N 19 zu Art. 7 VIG). Bei Vorlagen von besonders anspruchsvollem Inhalt und/oder überdurchschnittlichem Umfang ist die Frist zusätzlich angemessen zu verlängern (vgl. den französischen Gesetzestext: «également»; Sägesser, a.a.O., N 21 zu Art. 7 VIG). Eine Unterschreitung der gesetzlichen Minimalfrist ist unzulässig.

Die Vernehmlassungsfrist für die hier behandelte Vorlage dauert vom 3. Februar 2017 (Eingang der Einladung) bis zum 1. März 2017. Dies sind nur dreieinhalb Wochen. Sie wird damit begründet, dass der Bundesrat innert 18 Monaten seit Einreichen der Initiative den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Gegenvorschlag der Bundesversammlung zu unterbreiten hat (Art. 97 Abs. 2 Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.0). Beide Bestimmungen (im Parlaments- und

Vernehmlassungsgesetz) stützen sich auf ein Bundesgesetz. Art. 97 Abs. 2 ParlG trat am 2. März 2009 in Kraft, wohingegen Art. 7 Abs. 3 VIG am 1. April 2016 in Kraft getreten ist. Damit ist die Bestimmung im Vernehmlassungsgesetz jünger und geht der Bestimmung des Parlamentsgesetzes vor. Die vorgegebene kurze Frist ergibt also nicht nur eine übereilte Rückmeldung der Kantone, zumal sich diese auch noch gegenüber der KdK vernehmen lassen müssen, sondern ist auch rechtlich unzulässig. Wir bedauern das Vorgehen des Bundes.

### **Anträge**

1. Die RASA-Initiative ist abzulehnen.
2. Die Variante 1 als Gegenvorschlag ist mit der folgenden Änderung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen:  
«Bei der Steuerung der Zuwanderung werden völkerrechtliche Verträge berücksichtigt, die von grosser Tragweite für die ~~Stellung der Schweiz in Europa~~ sind.»
3. Es muss geprüft werden, ob der Begriff «von grosser Tragweite» juristisch genügend eindeutig ist.

### **Bemerkungen zu den Anträgen**

Zu Antrag 1:

Wir teilen die Auffassung des Bundesrats, dass die RASA-Initiative aus demokratiepolitischen Gründen und auch aus Respekt der weit verbreiteten Forderung nach einer möglichst eigenständigen Steuerung der Migration abzulehnen ist.

Zu Antrag 2:

Da die Welt zunehmend vernetzt ist und sich Wirtschafts- und Lebensräume nicht mehr beliebig auf nationaler Ebene, ohne volkswirtschaftliche Einbussen zulasten des allgemeinen und individuellen Wohlstandes, einschränken lassen, sind wichtige, völkerrechtliche Abkommen hoch zu gewichten. Solche Abkommen sind entscheidend, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen und Bedürfnisse der Schweiz zu wahren. Deshalb muss die Bundesverfassung die Höhergewichtung solcher Abkommen zulassen. Letztlich bieten solche Abkommen, vor allem multilaterale Abkommen mit eigener Schiedsgerichtsbarkeit aller beteiligten Partner (siehe WTO), den besten Schutz für kleine Staaten und deren Souveränität gegen die in den letzten Jahren zunehmende Machtpolitik der sogenannten «Grossen». Diesen zukunftsichernden Anliegen kann nur Variante 1 gerecht werden.

Im Entwurf werden nur völkerrechtliche Abkommen, welche eine grosse Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa betreffen, erwähnt. Dies ist eine Betrachtungsweise, die geopolitisch zu eng ist. Auch wenn welt- und europaweit mancherorts politische Strömungen zur nationalstaatlichen Fokussierung auftauchen, so muss über eine längere Zeit doch festgestellt werden, dass die globale Vernetzung unaufhaltsam ist. Die gegenseitige Bedingtheit und Einflussnahme lassen sich nicht rückgängig machen und fordern Offenheit gegenüber neuen Herausforderungen, welche weit über einen Kontinent hinausgehen. Entsprechend ist die Einschränkung auf Europa ersatzlos im bundesrätlichen Vorschlag zu streichen.

Die Variante 1 ist vergleichsweise auch gut kommunizierbar, da sie wesentliche Teile des bisherigen Art. 121a BV, speziell die intensiv diskutierte Migrationssteuerung, unberührt lässt. Auch wenn für viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die quantitativen Einschränkungen und der Einbezug aller ausländischen Personen, sogar aller Pendlerinnen und Pendler, die per Definition ihren Lebensmittelpunkt gar nicht in der Schweiz haben, zu weit gehen, so lassen sich dank Gegenvorschlag wichtige Ausnahmen statuieren. So kann Variante 1 die wohlstands-

relevante Brücke schlagen zwischen Einbettung in das internationale Netzwerk und der Selbstbestimmung gemäss Art 121a BV. Die bestehende Diskrepanz zwischen der Bundesverfassung und der Umsetzung wäre aufgehoben.

Eine allgemeine Norm zugunsten der Stellung der Schweiz zum Umfeld, insbesondere zu den europäischen Nachbarn, wäre wünschenswert und einer Verfassung würdiger, als konkret formulierte Massnahmen resp. Forderungen nach Kontingenten und bilateralen Verträgen. Letztere beide gehörten eigentlich auf Gesetzesstufe.

Zu Antrag 3:

Damit bei der Auslegung der künftigen Verfassungsbestimmung keine Unsicherheiten aufkommen, ist es zentral, dass rechtlich eindeutige Begriffe verwendet werden. Aufgrund der kurzen Frist ist es uns nicht möglich, vertieft abzuklären, ob der Begriff «von grosser Tragweite» juristisch genügend bestimmt oder bestimmbar ist. Wir regen aber an, diese Frage zu prüfen.

### **Weitere Bemerkungen**

Die Variante 2 kann der oben dargestellten Flexibilität für zeitbezogene Bedürfnisse und Interessen der Schweiz nicht gerecht werden. Sie lässt auch eine grössere Diskrepanz zwischen den heutigen Bilateralen Verträgen (konkret der Personenfreizügigkeit) und der Umsetzung der Migrationssteuerung offen. Sie ist abzulehnen.

Wir verweisen darauf, dass das Vorgehen betreffend direktem Gegenentwurf zur RASA-Initiative nicht von einem allfälligen Zustandekommen des Referendums gegen das von den eidgenössischen Räten am 16. Dezember 2016 verabschiedete Ausführungsgesetz zu Artikel 121a BV abhängig gemacht werden darf.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zug, 28. Februar 2017

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann

Renée Spillmann Siegwart  
stv. Landschreiberin

Kopie (per E-Mail) an:

- Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- alle Direktionen
- Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug