

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 7/2004

Sitzung vom 28. April 2004

### **644. Motion**

#### **(Einreichung einer Standesinitiative für ein Migrationsgesetz)**

Die Kantonsräte Christoph Schürch, Winterthur, und Martin Naef, Zürich, sowie Kantonsrätin Prof. Katharina Prelicz-Huber, Zürich, haben am 12. Januar 2004 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, gestützt auf Art. 160 der Bundesverfassung den eidgenössischen Räten eine Standesinitiative in Form einer allgemeinen Anregung einzureichen, mittels welcher der Erlass eines Bundesgesetzes über die Migration gefordert wird.

Begründung:

Die Immigration von Menschen in die Schweiz ist auf Grund des weltweiten Armutsgefälles eine reale, für unsere Volkswirtschaft und den Erhalt der Sozialversicherungen aber auch eine notwendige Tatsache. Verschiedene Staaten haben die Einwanderung gezielt geregelt und vergeben jährlich «Green Cards», welche Immigrationswilligen nach dem Zufallsprinzip eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung ermöglichen.

In der Schweiz findet die legale Einwanderung zunehmend nur noch innerhalb der europäischen Personenfreizügigkeit, von Kontingenten für hoch qualifizierte Arbeitskräfte oder im Rahmen des dafür ungeeigneten Asylverfahrens statt. Ein Bundesgesetz über die Migration soll unter Beachtung des Inländervorrangs auch Menschen aus Ländern ausserhalb der EU ermöglichen, in allen Berufen, in welchen in der Schweiz mittel- und langfristig ein Mangel an Arbeitskräften besteht, zu arbeiten und mit ihren Familien hier zu leben. Die Einwanderung und Integration dieser Menschen ist mit allen Rechten und Pflichten auch der Arbeitgebenden verbindlich und umfassend zu regeln.

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit

**beschliesst der Regierungsrat:**

I. Zur Motion Christoph Schürch, Winterthur, Martin Naef, Zürich, und Prof. Katharina Prelicz-Huber, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Gemäss Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) sind die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Gesetzgebung über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Entsprechend dieser umfassenden und abschliessenden Kompetenz ist

es auch Sache des Bundes, die Ausländer- und Asylpolitik der Schweiz zu formulieren und festzulegen.

Ausdruck findet diese Politik in den Regelungen des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) und des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.3). Während das ANAG die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt und die Niederlassung von ausländischen Personen im Allgemeinen regelt, befasst sich das Asylgesetz – beruhend auf den entsprechenden völkerrechtlichen Grundlagen – mit der dauerhaften und vorübergehenden Aufnahme von verfolgten oder schutzbedürftigen Personen.

Mit der Motion Simmen wurde der Bundesrat im März 1993 beauftragt, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Im Auftrag des damaligen Vorstehers des EJPD verfasste in der Folge der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Peter Arbenz, einen Bericht über die schweizerische Migrationspolitik. Dieser Bericht wurde im Mai 1995 vorgelegt und in ein breites Vernehmlassungsverfahren gegeben. Die Ergebnisse fielen kontrovers aus. Im September 1996 setzte der Bundesrat die Expertenkommission «Migration» ein; diese hatte den Auftrag, unter Berücksichtigung des Arbenz-Berichtes und der Auswertung des diesbezüglichen Vernehmlassungsverfahrens konkrete Vorschläge für eine künftige Migrationspolitik auszuarbeiten. Diesen Bericht legte die Expertenkommission im August 1997 vor. Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme vom 8. Juni 1998 fest, dass die Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kommission weitgehend mit seinen Zielen im Migrationsbereich übereinstimmen. Die Schaffung eines Migrationsgesetzes im Sinne eines gemeinsamen Daches über dem ANAG und dem Asylgesetz lehnte er jedoch ab. Hingegen kündigte er eine Totalrevision des aus dem Jahr 1931 stammenden ANAG an.

Am 10. September 1998 setzte der damalige Vorsteher des EJPD eine weitere Expertenkommission ein, mit dem Auftrag, einen Entwurf für die Totalrevision des ANAG auszuarbeiten. Dieses sollte unter anderem allgemeine Grundsätze der schweizerischen Migrationspolitik enthalten. Der auf den Arbeiten der Expertenkommission beruhende Entwurf für ein neues Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG), das an die Stelle des ANAG treten soll, wurde im Juli 2000 in Vernehmlassung gegeben.

Am 8. Mai 2002 legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vor (BB1 2002 3709). Darin lehnt er die Schaffung eines Migrationsgesetzes im Sinn eines Rahmengesetzes als eines gemeinsamen Daches über dem ANAG (bzw. dem künftigen AuG) und dem AsylG wegen der

damit verbundenen rechtlichen, gesetzgeberischen und politischen Schwierigkeiten erneut ausdrücklich ab. Vielmehr spricht er sich dafür aus, mit dem Erlass des AuG das aus dem Jahre 1931 stammende ANAG einer Totalrevision zu unterziehen. Die dem neuen AuG zu Grunde liegenden migrationspolitischen Ziele und Eckwerte sind im Übrigen in der Botschaft ausführlich dargelegt.

Die Vorlage wurde von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates bereits behandelt; die Behandlung durch die Staatspolitische Kommission des Ständerates und in den Ratsplenen steht noch aus. Damit ist die Frage, ob der Bund entsprechend der Motion Stimmen ein Migrationsgesetz erlassen soll, immer noch offen (mit der Botschaft zum AuG wird deren Abschreibung beantragt). Diese Frage wird im Rahmen der Behandlung des AuG in den eidgenössischen Räten abschliessend diskutiert und beantwortet werden.

Ein kantonaler Vorstoss in dieser Richtung erweist sich von da her als unnötig und widerspricht im Übrigen der bisher vom Kanton Zürich (in Übereinstimmung mit dem Bundesrat) vertretenen Haltung. Diese orientiert sich an der Tatsache, dass für ANAG und Asylgesetz teilweise unterschiedliche Grundlagen, Grundsätze, Faktoren und Rahmenbedingungen massgebend sind und zudem unterschiedliche Verfahren und Aufgabenverteilungen zwischen Bund und Kantonen herrschen. Daran würde sich durch die Zusammenfassung der Regelungsbereiche des ANAG und des AsylG in einem (Migrations-)Gesetz nichts ändern.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 7/2004 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**