



Oktober 2014

Gefährliche «Bevölkerungspolitik»

Positionspapier der EKM zur Ecopop-Initiative

Was will die Initiative?

Die Ecopop-Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» fordert eine grundsätzliche Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik: Gemäss Initiativtext darf die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz im dreijährigen Durchschnitt um höchstens 0,2 Prozent pro Jahr durch Zuwanderung wachsen. Ergänzend verlangt das Volksbegehren, den Fokus bei der Entwicklungszusammenarbeit auf die Familienplanung zu legen. Mindestens 10 Prozent der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit sollten hierfür aufgewendet werden. Mit diesen beiden Stossrichtungen sollen die «natürlichen Lebensgrundlagen» in der Schweiz und in anderen Ländern sichergestellt werden.

Völkerrechtliche Verträge, die den Zielen der Initiative widersprechen, sollen schnellstmöglich angepasst werden, spätestens aber innert vier Jahren. Nötigenfalls sollen die betreffenden Verträge gekündigt werden.

Die Zuwanderung soll bereits im ersten Kalenderjahr nach Annahme der Initiative massiv eingeschränkt werden. Würden die rigiden Vorgaben nicht eingehalten, so müsste das fixe Soll innert fünf Jahren ausgeglichen werden.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demographischen und rechtlichen Fragen zu befassen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Dazu gehören auch Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen. Als Fach- und Expertenkommission berät die Kommission den Bundesrat und die Verwaltung in Migrationsfragen. Aus diesem migrationsspezifischen Blickwinkel heraus untersucht die EKM im vorliegenden Positionspapier die Risiken, die mit einer Annahme der Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» verbunden sind.

Ausgangslage

Migration findet statt. Sie ist ein wichtiger Faktor der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die Schweiz ist, was sie ist, auch weil Menschen ein- und auswandern.

In politischen Debatten, in öffentlichen Diskursen und in den Medien wird Migration jedoch oftmals als ein bedrohlicher Prozess dargestellt. Zuwandernde werden mit gesellschaftlichen Problemen in Verbindung gebracht und gesellschaftliche Herausforderungen werden auf Migration zurückgeführt. Migration ist aber häufig nicht das Problem, sondern Teil der Lösung. Um Migration zu regulieren, braucht es adäquate Mittel. Migrationspolitik sollte auf die Entwicklung dieser Mittel und nicht auf die Problematisierung des Phänomens «Migration» ausgerichtet sein.

Die Ein- und Auswanderung verläuft heute mehr oder weniger parallel zur wirtschaftlichen Konjunktur. In Zeiten konjunktureller Baissen steigt die Notwendigkeit, sich neu zu orientieren und mitunter auch den Wohn- und/oder Lebensort zu verlagern. Konjunkturbedingte Gelegenheitsstrukturen eröffnen Perspektiven. Die prosperierende Wirtschaftslage in der Schweiz, die grosse Nachfrage an spezialisierten Arbeitskräften und die Personenfreizügigkeit haben in den vergangenen Jahren gute Voraussetzungen für Zuwandernde geschaffen, hier Fuss fassen zu können.

Migration lässt sich weder mit Push- und Pullfaktoren noch mit statistischen Kennzahlen angemessen beschreiben; die Lebensumstände und -wege sind vielschichtig, und die Motive zu gehen oder zu bleiben vielfältig.

Zusammenhang zur «Masseneinwanderungsinitiative»

Am 9. Februar 2014 haben die Stimmberechtigten erstmals die Begrenzung der Zuwanderung höher gewichtet als die Bilateralen Verträge mit der EU. Der neue Verfassungsartikel 121a sieht vor, dass die Aufenthaltsbewilligungen für Ausländer durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden. Diese gelten für sämtliche Bewilligungen im Ausländerrecht und betreffen auch Grenzgänger und den Asylbereich. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden. Die Höchstzahlen und Kontingente sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz auszurichten. Zudem gilt es, den Inländervorrang zu berücksichtigen. Der Verfassungstext äussert sich nicht zur konkreten Ausgestaltung der Kontingente und zum Umfang der Zuwanderung: Die Einzelheiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

Bundesrat und Parlament haben für die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen sowie für die Neuverhandlung der ihnen zuwiderlaufenden internationalen Verträge eine Frist von drei Jahren.

Die Arbeiten zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative sind in vollem Gang. Am 20. Juni 2014 hat der Bundesrat ein Umsetzungskonzept verabschiedet, und bis Ende Jahr wird ein Gesetzesentwurf vorliegen. Zurzeit ist noch offen, ob unter dem neuen Zuwanderungsregime eine Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommens FZA möglich ist. Kann das FZA nicht angepasst werden, könnte letztlich eine der beiden Seiten das Abkommen kündigen.

Wie die Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» sieht auch die Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» eine Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik vor. Während erstere generell Kontingente für die Zuwanderung vorsieht, will letztere eine rigide fixe Obergrenze für Personen mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive in der Schweiz.

EKM-Grundsätze der Migrationspolitik

Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass für alle, die rechtmässig in der Schweiz leben und arbeiten, wo immer möglich die gleichen Regeln gelten sollen. Unabhängig vom jeweils

geltenden Zulassungsregime steht die Schweiz in der Pflicht, Flüchtlingen, Verfolgten und Vertriebenen Schutz zu gewähren. Rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Erfordernissen ist dabei Rechnung zu tragen.

Integration ist in den Augen der EKM ein Prozess, in dem drei Akteure gefordert sind: Es braucht das Engagement der Zugewanderten, die Unterstützung der Behörden und die Offenheit der ansässigen Bevölkerung. Ein gesicherter Aufenthaltsstatus begünstigt die Integration. Die Regelstrukturen sollen aber allen in der Schweiz lebenden Menschen offenstehen, unabhängig von ihrer jeweiligen Aufenthaltsperspektive. Es ist Aufgabe der Behörden, chancengleiche Zugänge zu fördern und die Bevölkerung vor Diskriminierungen zu schützen.

Ein Integrationsverständnis, das sich lediglich an der Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben orientiert, ist der EKM zu eng. Die politische Dimension der Integration ist ebenso wichtig. Die Teilnahme und Teilhabe in öffentlichen Belangen verbessert die Chancengleichheit und fördert die gesellschaftliche Integration.

Aus der Sicht der Kommission gibt es fünf Gründe, die gegen die «Ecopop-Initiative» sprechen.

1. Umweltprobleme lassen sich nicht mit Migrationspolitik lösen.

Die «Ecopop-Initiative» sieht den Grund für die Gefährdung der Umwelt in der Zahl der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz. Um die Lebensqualität zu verbessern und die Natur zu schützen, braucht es laut den Initianten eine Neuausrichtung der Migrationspolitik.

Die EKM stellt sich jedoch auf den Standpunkt, dass sich Umweltprobleme nicht mit den Rezepten der «Ecopop-Initiative» lösen lassen. Wem es mit dem Schutz der Umwelt ernst ist, der fordert nicht die Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik, sondern einen Kurswechsel im Umgang mit Ressourcen. Dieser Kurswechsel betrifft die gesamte Bevölkerung, nicht nur die Zugewanderten!

2. Rigide Obergrenzen schränken Handlungsspielräume ein.

Es gibt verschiedene Definitionen, wer zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt wird. In der Regel gehören alle, die sich länger als ein Jahr regulär in der Schweiz aufhalten, dazu: in der Schweiz lebende Schweizerinnen und Schweizer, ausländische Staatsangehörige mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung, internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige, ausländische Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten, Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, sofern diese die Schweiz nach einem Jahr nicht wieder verlassen haben. Die ständige Wohnbevölkerung ist in den vergangenen Jahren angewachsen.

Ziel der Ecopop-Initiative ist es, dass die Wohnbevölkerung der Schweiz künftig weniger schnell wächst. Dazu soll die Zuwanderung beschränkt werden: Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz darf jährlich um höchstens 0,2 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung ansteigen. Bei rund 8 Millionen Einwohnern entsprechen die 0,2 Prozent momentan rund 16 000 Personen. Zum Vergleich: 2013 wuchs die ausländische Bevölkerung um rund 62 000 Personen.

In den Übergangsbestimmungen der «Ecopop-Initiative» ist festgehalten, dass die Beschränkung bereits im ersten Kalenderjahr nach Annahme der Initiative gelten würde: höchstens 0,6 Prozent im ersten und höchstens 0,4 Prozent im zweiten Jahr. Ab dem dritten Jahr würde die Begrenzung 0,2 Prozent betragen.

Die wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen, mit denen die Schweiz in den nächsten Jahren und Jahrzehnten konfrontiert sein wird, lassen sich mit einer starren Begrenzung der Wohnbevölkerung kaum lösen. Die Vorgaben der Initiative sind rigide und schränken den Handlungsspielraum massiv ein. Sie verunmöglichen eine sinnvolle Steuerung, insbesondere etwa hinsichtlich der Herausforderungen der demographischen Alterung

der Schweiz. So wäre beispielsweise der Gesundheitsbereich vor grosse Probleme gestellt, wenn nicht genügend qualifiziertes Personal (auch aus dem Ausland) rekrutiert werden könnte.

3. Die Initiative zielt auf die Begrenzung der ständigen Wohnbevölkerung, fördert aber gleichzeitig die grenzüberschreitende Mobilität.

Zwar hält die «Ecopop-Initiative» ökologische Anliegen hoch. In der Konsequenz würde sie jedoch genau das Konträre bewirken, denn Grenzgänger und Kurzaufenthalter wären nicht von fixen Höchstzahlen betroffen. Ihre Mobilität würde durch die «Ecopop-Initiative» nicht eingeschränkt.

Würden im Ausland jährlich neue Kurzaufenthalter rekrutiert, erhöhte dies die Gefahr, dass auf die Einhaltung vergleichbarer Löhne in einer Branche oder in einer Region verzichtet oder die Abgabe von Sozialleistungen umgangen wird. Die Situation von Zuwandernden mit einer zeitlich eingeschränkten Perspektive würde sich im Spannungsfeld steigender wirtschaftlicher Nachfrage und schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz bewegen.

Eine Initiative, welche Umweltprobleme mit der Begrenzung der ständigen Wohnbevölkerung lösen, die grenzüberschreitende Mobilität jedoch gleichzeitig ungezügelt zulassen will, ist unglaubwürdig. Die vorgesehene Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik, welche einhergehen würde mit rechtlichen Benachteiligungen und sozialen Diskriminierungen, würde die Schaffung eines neuen «Saisonnier-Statuts» bedeuten.

In der Umsetzung würde die «Ecopop-Initiative» die Flexibilität, welche die «Masseneinwanderungsinitiative» mit den unbestimmten Höchstzahlen zulässt, durch die Einführung einer fixen Obergrenze aufheben. Umgekehrt wird die Flexibilität, welche die «Ecopop-Initiative» mit der uneingeschränkten Zuwanderung von Grenzgängern und Kurzaufenthaltern vorsieht, durch die Kontingente für sämtliche Aufenthaltskategorien, wie sie der neue Verfassungsartikel 121a fordert, ausgehebelt. Die beiden Initiativen verstärken damit ihre Wirkung gegenseitig!

4. Die Initiative ist eine Gefahr für den sozialen Zusammenhalt und die Integration.

Die Annahme der Initiative könnte auch den Druck auf jene Zugewanderten erhöhen, die nicht (mehr) im Erwerbsleben integriert sind: Ihre Abwanderung würde die Nettozuwanderung positiv beeinflussen. Migrantinnen und Migranten, die sich seit vielen Jahren oder gar seit Generationen in der Schweiz aufhalten, wären in die Lage versetzt, die Legitimität des Aufenthalts ständig unter Beweis zu stellen. Die negativen Auswirkungen auf das gesellschaftliche und politische Klima und auf den sozialen Zusammenhalt können nicht im Interesse der Schweiz sein.

Während sich Zuwandernde mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive allmählich in ihr soziales Umfeld eingliedern und mit den Lebensbedingungen vertraut werden, haben Grenzgänger und Kurzaufenthalter eingeschränkte Möglichkeiten, sich mit dem Alltag in der Schweiz auseinanderzusetzen und sich im neuen Umfeld zurechtzufinden. Auch die Dienstleistungen der Regelstrukturen und Integrationsangebote sind auf Zuwandernde mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive ausgerichtet. Wer Kurzaufenthalte forciert, ohne die Zugänge zu gesellschaftlichen Ressourcen und sozialen Rechten für Kurzaufenthalter zu verbessern, fördert prekäre Lebenssituationen und gefährdet die soziale Integration.

5. Die Initiative stellt völkerrechtliche Verpflichtungen in Frage.

Zwar lässt sich die Initiative so auslegen, dass sie zwingendem Völkerrecht nicht widerspricht. Indem die Initiative jedoch festlegt, dass die Schweiz keine völkerrechtlichen Verträge abschliessen darf, welche «gegen die Bestimmungen dieses Artikels verstossen oder Massnahmen verhindern oder erschweren, die zur Erreichung der Ziele dieses Artikels ge-

eignet sind», würden künftig keine Abkommen mehr erlaubt sein, welche ein Recht auf Zuwanderung beinhalten. Bestehende völkerrechtliche Verträge müssen innert vier Jahren angepasst oder gekündigt werden. Eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens würde unabweichlich. Damit wären auch die sechs andern in den Bilateralen I enthaltenen Abkommen tangiert. Rechtlich voneinander unabhängig sind die sieben für die Schweiz wichtigen Abkommen durch «Guillotine»-Klauseln miteinander verknüpft; im Falle der Kündigung würden alle anderen hinfällig.

Das in den Bilateralen I enthaltene Freizügigkeitsabkommen stellt die Vorbedingung für das in den Bilateralen II enthaltene Schengen-/Dublin-Abkommen dar. Bei einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EU auch die Beteiligung der Schweiz an Schengen/Dublin in Frage stellt.

Die geforderte fixe Obergrenze des Bevölkerungswachstums widerspricht zudem dem humanitären Völkerrecht, welches Flüchtlinge vor Verfolgung schützt, und damit auch der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Darüber hinaus stellt die Initiative auch andere internationale Abkommen, wie beispielsweise die europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in Frage. Es ist unklar, wie sich das Non-Refoulement-Gebot oder das Recht auf Familienleben mit den Prinzipien der Initiative in Einklang bringen liessen.

Die «Ecopop-Initiative» strebt auf dem Gebiet der Schweiz eine Einwohnerzahl an, «die es erlaubt, die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft» sicherzustellen. Gesteuert werden soll die Einwohnerzahl über die Zuwanderung. Keine überzeugenden Antworten gibt die Initiative auf die Frage, wie die wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen gelöst, wie Flüchtlingen Schutz gewährt und wie die Schweiz gegenüber der Staatengemeinschaft ihre Verpflichtungen wahrnehmen kann. Innenpolitisch führt die Initiative zu Interessenkonflikten, aussenpolitisch zum Verlust der Glaubwürdigkeit der Schweiz.