



David Sassan Müller, lic. iur., Rechtsanwalt
Juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau

«Ecopop»: Zuwanderung bleibt Dauerthema

Seit am 9. Februar 2014 die Masseneinwanderungsinitiative angenommen wurde, wird intensiv an deren Umsetzung gearbeitet. Mit der von der Umweltschutzorganisation Ecopop eingereichten Eidgenössischen Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (Ecopop-Initiative) wird voraussichtlich am 30. November 2014 erneut über eine Zuwanderungsvorlage abgestimmt. Worum es dabei geht:

Mit seiner Botschaft vom 23. Oktober 2013 zuhanden der Eidgenössischen Räte hat der Bundesrat die Ecopop-Initiative zur Ablehnung empfohlen. Nachdem der Ständerat im März 2014 ein äusserst klares Nein zur Initiative beschloss, hat der Nationalrat die Vorlage ebenfalls deutlich abgelehnt. Ende November 2014 dürfte die Initiative zur Abstimmung gelangen, weshalb das Begehren hier vorgestellt werden soll.

Eine Initiative, zwei Forderungen?

Wie schon der Bundesrat in seiner Botschaft, hat sich auch der Nationalrat in der jüngsten Session intensiv mit der Frage der Gültigkeit der Ecopop-Initiative befasst. Verletzt die Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie?

Hintergrund dieser juristisch – und wohl auch polittaktisch – interessanten Frage ist die Tatsache, dass die Initiative zwei auf den ersten Blick voneinander losgelöste Begehren enthält. Einerseits soll das zuwanderungsbedingte Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz durch eine explizit festgelegte Grenze (0,2 Prozent pro Jahr) limitiert werden. Andererseits wird

«Maximal 16 000 Menschen pro Jahr»

verlangt, dass der Bund mindestens 10 Prozent seiner in die internationale Entwicklungszusammenarbeit fliessenden Gelder für Massnahmen zur Förderung der freiwilligen Familienplanung aufwendet.

Der Bundesrat und die Bundesversammlung kamen zum Schluss, dass das Ziel der dauerhaften Sicherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen das verbindende Glied zwischen den beiden Teilbegehren ist und beide eben auf die Verwirklichung dieses Ziels ausgerichtet sind. Aus diesem Grund sei die Initiative zwar gültig, aber abzulehnen.

Zuwanderungsbegrenzung

Ecopop will noch sehr viel weiter gehen, als es die SVP es mit ihrem Begehren bereits getan hat. Bei einer Bevölkerung von etwas mehr als 8 Millionen Menschen, wäre die jährliche Nettozuwanderung nach Meinung der Initianten auf ungefähr 16 000 Menschen (0,2 Prozent) zu beschränken. Ecopop bezweckt damit, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schonen und sicherzustellen. Konsequenterweise müsste bei Annahme der Ecopop-Initiative ein Kontingentsystem für alle Kategorien von Aufenthaltsbewilligungen, die länger als ein Jahr gültig sind, entwickelt werden. Nicht betroffen wären hingegen die Grenzgänger, für die aber aufgrund der mit der Masseneinwanderungsinitiative eingeführten Verfassungsnorm sowieso eine Kontingentierung einzuführen ist.

Die Begrenzung soll nach einer Übergangsfrist von vier Jahren gelten. Die Initiative legt aber für die Übergangsfrist Grenzen fest – im ersten Jahr nach Annahme 0,6, im zweiten Jahr 0,4 und ab dem dritten Jahr 0,2 Prozent. Eine höhere Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung in dieser Übergangszeit

Darum geht es

Die Initiative verlangt die Einfügung eines neuen Artikels 73a in der Bundesverfassung (BV) mit der unscheinbar anmutenden Marginalie «Bevölkerungszahl» sowie einer dazugehörigen Übergangsbestimmung. Der einzuführende Verfassungsartikel hat folgenden Wortlaut:

¹ *Der Bund strebt auf dem Gebiet der Schweiz eine Einwohnerzahl auf einem Niveau an, auf dem die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft sichergestellt sind. Er unterstützt dieses Ziel auch in anderen Ländern, namentlich im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.*

² *Die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz darf infolge Zuwanderung im dreijährigen Durchschnitt nicht um mehr als 0,2 Prozent pro Jahr wachsen.*

³ *Der Bund investiert mindestens 10 Prozent seiner in die internationale Entwicklungszusammenarbeit fliessenden Mittel in Massnahmen zur Förderung der freiwilligen Familienplanung.*

⁴ *Er darf keine völkerrechtlichen Verträge abschliessen, die gegen die Bestimmungen dieses Artikels verstossen oder Massnahmen verhindern oder erschweren, die zur Erreichung der Ziele dieses Artikels geeignet sind.*

Laut der Übergangsbestimmung müssen völkerrechtliche Verträge, die den Zielen des dargestellten Artikels widersprechen, schnellstmöglich angepasst werden, spätestens aber innert vier Jahren. Nötigenfalls sind die betreffenden Verträge zu kündigen. Weiter werden unmittelbar nach Annahme der Initiative bis zur Ausführungsgesetzgebung einsetzende Höchstwerte des zuwanderungsbedingten Bevölkerungswachstums in der Übergangsbestimmung definiert.

müsste innerhalb von 5 Jahren nach Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung kompensiert werden.

Diese starre Regelung bietet kaum Flexibilität und berücksichtigt weder die Interessen der Wirtschaft, noch andere Umstände. Die Wirtschaft würde grösste Mühe haben, nur schon die in Rente gehenden inländischen Arbeitskräfte zu ersetzen und der Fachkräftemangel würde sich weiter verschärfen.

«Pauschalisierung der Entwicklungshilfe»

Ausserdem verlangt die Initiative eine abrupte Umsetzung dieses radikalen Systemwechsels, was den Motor der Wirtschaft abwürgen würde.

Hinzu kommt, dass sämtliche Überlegungen zur Umsetzung der keine explizite Limite enthaltenden SVP-Masseneinwanderungsinitiative umsonst wären. Eine Annahme der Ecopop-Initiative würde die Zuwanderungspolitik erneut vor eine andere Ausgangslage stellen. Angesichts der starren Regelung der Kernfrage, nämlich der Höchstzahl von Kontingenten, bestünde für deren Umsetzung nur noch ein marginaler Spielraum. Die EU, welche schon mit einer flexiblen Kontingentierung nicht einverstanden zu sein scheint, wird eine vordefinierte Zuwanderungslimite gewiss nicht akzeptieren. Die Verhandlungen wären zum Scheitern verurteilt.

Förderung der freiwilligen Familienplanung

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit basiert auf dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, welche bereits heute auch auf den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen abzielt. Die heutige Praxis unterstützt das jeweilige Land bei der Lösung von Armut- und Entwicklungsproblemen, indem sich die Schweizer Massnahmen gezielt an den konkreten Prioritäten und Bedürfnissen orientieren. Die enge Fokussierung auf Familienplanung, wie von Ecopop angestrebt, wird den vielfältigen und komplexen Herausforderungen der

Armut, des Bevölkerungswachstums und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen in den Entwicklungsländern nicht gerecht. Wäre wie von der Initiative verlangt, mindestens 10 Prozent der finanziellen Mittel strikte auf den Bereich der Familienplanung auszurichten, würde sich dies nicht oder nur unwesentlich auf die von der Initiative intendierten Ziele auswirken. Die bewährte Praxis, welche bedürfnisorientierte Ansätze festlegt, ist zielführender. Die Ziele der Initiative könnten teilweise besser verwirklicht werden, wenn beispielsweise Mittel in die Förderung der Bildung oder die Gleichstellung von Frau und Mann vor Ort investiert werden.

FAZIT

Die Schweiz muss ihre Zuwanderungspolitik grundsätzlich neu ausrichten und dabei die bestehenden Staatsverträge, insbesondere das FZA mit der EU revidieren und neu verhandeln. Die EU ist und bleibt der wichtigste Handelspartner der Schweiz, weshalb unsere Wirtschaft auf die Bilateralen Verträge angewiesen ist. Es gilt daher pragmatische Lösungen zu finden. Nun verlangt aber die Ecopop-Initiative eine in der BV starr verankerte Zuwanderungslimite mit einem abrupten Kurswechsel. Ihre Annahme liesse die mit der Masseneinwanderungsinitiative eingeführte Verfassungsbestimmung, welche eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung von Kontingenten erlaubt, grösstenteils zur Makulatur verkommen. Die sowieso schon heiklen Verhandlungen mit der EU wären aussichtslos. Schliesslich bestünde keinerlei Verhandlungsspielraum. Kaum ein Vertragspartner und jedenfalls nicht die EU, wird sich von der Schweiz einen Vertrag diktieren lassen. Der Vorstand der AIHK befindet am 21. August 2014 über die Vorlage. Angesichts der dargestellten Ausgangslage wird er mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Nein-Parole zur Ecopop-Initiative fassen.