



13. Juni 2013

10 Punkte gegen eine neue Kontingentspolitik

Position der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM zur Initiative
«Gegen Masseneinwanderung»

Generelle Bemerkungen

Migration, darüber herrscht heute Einigkeit, ist zu einem nicht vernachlässigbaren Faktor in der gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz geworden ist. Mit diesem Phänomen verknüpft sind viele Fragen, die sich in einer mit Wachstum konfrontierten Gesellschaft stellen. Viele der Herausforderungen, die mit Migration in Zusammenhang gebracht werden, können allerdings nicht allein auf diese zurückgeführt werden.

Die von der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» vorgeschlagene Lösung, mittels der jährlichen Festlegung von Höchstzahlen für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Familiennachzugs und des Asylbereichs die Zuwanderung zu begrenzen und die Einwanderung zu steuern, ist aus der Sicht der EKM allerdings kein geeigneter Weg.

Die EKM teilt die Position des Bundesrates, der in seiner Botschaft aufzeigt, dass die Schweiz mit grossen Problemen konfrontiert würde, wenn der Initiative zugestimmt würde. Dies betrifft namentlich:

- die europäische und internationale Zusammenarbeit
- die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft
- die Konkurrenzfähigkeit des Forschungsplatzes Schweiz

Zusätzlich zu beachtende Argumente aus Sicht der EKM

Die EKM gibt bezüglich der vorgeschlagenen Steuerung der Zuwanderung, wie sie die Initiative vorsieht, folgende weiteren Punkte zu bedenken:

1. Globale Kontingente führen zu einem starren und bürokratischen System.

Die Idee, so genannte «globale» Kontingente vorzusehen, die für sämtliche ausländerrechtlichen Bewilligungen (Arbeitsmigration, Familiennachzug und Asyl) gelten soll, ist in der Vergangenheit mehrfach vorgebracht worden. Bereits der Arbenz-Bericht von 1995 hat diesen Vorschlag als nicht praktikabel verworfen. Starre Vorgaben verursachen einen hohen bürokratischen Aufwand und verhindern Flexibilität in der Gestaltung einer Politik, die sowohl den Interessen der wirtschaftlichen Entwicklung in unserem Land als auch der Verantwortung der Schweiz im humanitären Bereich Rechnung trägt.

2. Globale Kontingente führen zu (gravierenden) Interessenkonflikten zwischen Wirtschaftspolitik und Asylpolitik.

Der Vorschlag, auch Personen des Asylbereichs in die Kontingente einzubeziehen, widerspricht den unterschiedlichen Prinzipien von Wirtschafts- und Asylpolitik. Im Extremfall könnte es sogar soweit kommen, dass im Fall einer grossen politischen Krise in einem Herkunftsland von Flüchtlingen die Wirtschaft auf die Rekrutierung von Arbeitskräften verzichten oder diese stark einschränken müsste.

Wirtschafts- und Asylpolitik sind klar zu trennen. Die beiden Politikbereiche unterscheiden sich in ihrer jeweiligen Logik grundsätzlich. Es kann nicht angehen, wirtschaftliche Interessen gegen humanitäre Anliegen auszuspielen, dies würde beide Seiten schädigen.

3. Globale Kontingente führen zur Konkurrenz von Familiennachzug und wirtschaftlichen Bedürfnissen und wirken sich direkt auch auf Schweizerinnen und Schweizer aus.

Analog zu oben angeführtem Argument gilt es auch, das Grundrecht auf Familienleben nicht mit den Bedürfnissen der Wirtschaft in Konflikt zu bringen. Bei einer Einführung von Kontingenten müsste jeweils berücksichtigt werden, wie vielen Personen der Nachzug zum Ehepartner bzw. der Ehepartnerin gewährt würde. Je nach Situation kann dies dazu führen, dass der Familiennachzug Vorrang vor neuen Kräften für die Wirtschaft hat – die Wirtschaft müsste in einem solchen Fall auf benötigte Fachleute verzichten.

Bereits heute besteht ausserdem ein nicht zu vernachlässigender Anteil des Familiennachzugs aus Personen (2012 betraf dies 8500 Personen), die als Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizern einreisen. Sie wären von einer solchen ausländerpolitischen Massnahme direkt betroffen.

4. Eine Kontingentspolitik verhindert Flexibilität im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

Die Initiative schlägt mit der Festlegung von Kontingenten ein staatliches Rekrutierungssystem vor, wie man es eigentlich nur aus Planwirtschaften kennt. Anstelle der Wirtschaft würde der Staat vorsehen, wie viele Personen in welche «Bereiche» (für eine Arbeitsstelle, im Rahmen des Familiennachzugs oder auf dem Asylweg) einwandern dürfen. Die jährliche Aushandlung von Quoten würde wiederholt zu Zerreihsproben zwischen unterschiedlichen Interessengruppen führen (wie aktuell die Diskussionen in Gastronomie und Gesundheitswesen zeigen, wo es um die im Vergleich geringen Auswirkungen der Ventilklausel geht).

Die Erfahrung mit dem System der Kontingentspolitik in den 1960er- bis 1980er-Jahren hat ausserdem gezeigt, dass die Schwerfälligkeit dieses Systems verhindert, rechtzeitig auf neue Entwicklungen reagieren zu können. In einem «worst case»-Szenario könnten bereits festgelegte grössere Kontingente – paradoxerweise – zu einer grösseren Zuwanderung führen als erwünscht und auch negative Auswirkungen auf Schweizer Arbeitnehmer/innen haben: Inländische Arbeitskräfte würden konkurrenziert. Im Fall einer Krise kann ein offenes System, wie es das aktuelle darstellt, die Zuwanderung von Arbeitskräften mittels flankierender Massnahmen effektiver einschränken.

5. Eine Kontingentspolitik verschärft unerwünschte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt.

Unerwünschte Entwicklungen im Zusammenhang mit der Rekrutierung und der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte wie Lohndumping, Umgehung der Bezahlung von Sozialabgaben o.ä. werden durch die Einführung einer Kontingentspolitik nicht gelöst. Im Gegenteil: Wenn jährlich neue Personen aus dem Ausland rekrutiert werden, steigert dies die Ver-

suchung, erst recht auf die Einhaltung vergleichbarer Löhne in einer Branche oder in einer Region zu verzichten oder die Abgabe von Sozialleistungen zu umgehen. Befürchtet werden müsste ausserdem eine Zunahme von Schwarzarbeit, falls nicht genügend Arbeitskräfte über reguläre Kontingente rekrutiert werden könnten.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Stossrichtung, die flankierenden Massnahmen auszubauen und zu verstärken, ist daher bei der Bekämpfung von möglichen Missbräuchen weit-aus zielführender.

6. Eine Kontingentspolitik löst wachstumsbedingte Probleme und Herausforderungen nicht.

Die Initiative spricht offene Fragen im Zusammenhang mit Wachstum an. Zweifellos sind Probleme festzustellen, die in den Bereichen Raumplanung, Wohnungsmarkt, Verkehr auf Strasse und Schiene, Energie oder Umwelt auftauchen. Diese allerdings einseitig auf Zuwanderung zurückzuführen, ist verkürzt und löst auch die Probleme in den genannten Bereichen nicht.

So ist etwa der Wohnflächenkonsum in den letzten 30 Jahren von 34 m² (1980) auf 48 m² (2010) pro Kopf gestiegen. Markant zugenommen hat auch die Zahl der Einzelhaushalte (mehr als 50% in vielen Städten). Wohnungsknappheit und steigende Wohnkosten sind primär eine Folge des gestiegenen Wohlstands, des erhöhten Bedürfnisses nach mehr Wohnfläche und der Zunahme von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten.

Ferner würden Engpässe in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Stromversorgung auch ohne Zuwanderung bestehen – und: Umweltbelastung macht nicht vor den Grenzen halt.

Geeignete Massnahmen müssen in den jeweiligen Handlungsfeldern getroffen werden – ungeachtet der Tatsache, dass Menschen einwandern.

7. Eine Kontingentspolitik löst die Frage der Nutzung der vorhandenen Ressourcen nicht.

Die wichtigste Möglichkeit, Einwanderung zu begrenzen, ist die bessere Nutzung der bereits im Lande vorhandenen Ressourcen. Mehr als ein Drittel der Erwerbstätigen arbeitet Teilzeit, mehr als die Hälfte aller erwerbstätigen Frauen arbeitet Teilzeit, zum Teil in kleinsten Pensen, trotz teils erstklassiger Ausbildung, welche die Steuerzahlenden finanziert haben. Manche exzellent ausgebildeten Frauen arbeiten überhaupt nicht. Hier schlummert ein enormes Potential,

- wenn man die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker fördert und eine Steuerpolitik betreibt, die das Arbeiten belohnt und nicht Doppelverdiener bestraft, wie das jetzt der Fall ist;
- wenn man mehr Leute ausbildet, wo es sie braucht (Medizin, aber auch andere Bereiche) und generell die Karrieremöglichkeiten öffnet und flexibilisiert (Wissenschaft);
- wenn man mit einer gezielten Förderungspolitik dafür sorgt, dass Menschen nicht aufgrund von Ausbildungsproblemen, die leicht zu beheben wären (z.B. Sprachkompetenz), trotz Begabung nur ein minimales Qualifikationsniveau erreichen.

8. Eine Kontingentspolitik hemmt Integrationsprozesse und gefährdet den sozialen Zusammenhalt.

Die Initiative verlangt, dass bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung die «Integrationsfähigkeit» des oder der Gesuchstellenden eines der Kriterien ist, welches geprüft werden soll, um eine Zulassung zu gewähren. Das Konzept einer Kontingentspolitik widerspricht aber diametral den Anforderungen, die an einen Integrationsprozess gestellt werden: die Gewährung einer längerfristigen Perspektive! Personen, die im Rahmen von jährlich festgelegten Kontingenten einwandern dürfen, werden keine Motivation entwickeln können oder

wollen, sich in der Schweiz zu integrieren. Das ist nicht im Interesse der Schweiz.

Ebenfalls nicht im allgemeinen Interesse sein kann die symbolische Wirkung, die der Abstimmungskampf über die Einführung einer Kontingentspolitik und die späteren immer wieder zu führenden Diskussionen über die Aufteilung von Kontingenten entfalten würde: Sie wäre implizit auch ein Misstrauensvotum gegenüber bereits in der Schweiz ansässigen Ausländerinnen und Ausländern, die erneut Anfeindungen – wie in den 1960er- und 1970er-Jahren – ausgesetzt werden könnten. Eine Vergiftung des gesellschaftlichen Klimas kann sich die Schweiz nicht leisten.

Verheerende Auswirkungen hätte zudem der Vorrang von Schweizerinnen und Schweizern auf dem Arbeitsmarkt. Einerseits würden so die Investitionen in die Bildung junger Migrantinnen und Migranten hinfällig, andererseits würden in der Schweiz bereits anwesende Ausländerinnen und Ausländer diskriminiert.

Die in den vergangenen Jahren eingeschlagene Richtung, den sozialen Zusammenhalt in der Schweiz mittels spezifischer Integrationsförderung zu unterstützen, hat sich bewährt und ist fortzusetzen. Die Einführung einer Kontingentspolitik würde diese Bestrebungen nachhaltig gefährden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz es im Verlauf ihrer Geschichte immer wieder geschafft hat, «Fremdes» aufzunehmen und zu integrieren. In diese Integrationskraft sollte nicht nur mehr vertraut, sondern auch mehr investiert werden. Die Schweiz profitiert davon, dass Menschen wandern. Der Innovationsgeist und die wirtschaftliche Tatkraft von Zugewanderten tragen zum Erfolgsmodell Schweiz bei. Viele Firmen und Unternehmen, die heute mit der «Marke» Schweiz in Verbindung gebracht werden, gehen auf Gründungen oder auf Innovationen von Zugewanderten zurück. Man denke nur an die Gründer grosser Konzerne von ABB über Nestlé zu Swatch. Und auch Schweizerinnen und Schweizer profitieren von den Möglichkeiten, welche die Migration bietet.

9. Eine Kontingentspolitik verschleiert den Blick auf die Tatsache, dass Migration stattfindet, und verhindert einen realitätsbezogenen Umgang damit.

Nichts scheint – wirft man einen Blick in die Zeitung und auf den Bildschirm – anormaler als Migration. Migration wird beschrieben als bedauerliche Entgleisung, als etwas, das möglichst schnell kontrolliert, reduziert und behoben werden muss, damit man zur Normalität zurückkehren kann: in eine Welt, in der angeblich jeder und jede seinen oder ihren festgefügtten Platz hat, so dass Migration nicht notwendig ist.

Migration findet aber ungeachtet von Begrenzungsbemühungen immer statt. Eine Kontingentspolitik räumt geäusserte Ängste in der Bevölkerung gegenüber Zuwanderung nicht aus dem Weg, sie akzentuiert sie vielmehr: Denn man müsste permanent über die Frage diskutieren, «wie viel» Migration die Schweiz «erträgt». Hat z.B. der Gesundheitsbereich oder die Landwirtschaft Anrecht auf ein grösseres Kontingent? Sollen die Spitäler unterversorgt bleiben, damit die Bauern ihre Ernte einbringen können, oder umgekehrt? Solche Fragen würden sich zuhauf stellen und zu permanenten Kämpfen zwischen allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen führen. Ein nüchterner und sachgerechter Umgang mit der Realität, der aufzeigt, dass Migration weder ein «Übel» noch eine «Krankheit», sondern etwas Normales ist, kann weit mehr dazu beitragen, möglichen Bedenken zu begegnen.

10. Mit der Kündigung des Freizügigkeitsabkommens werden auch Perspektiven von Schweizerinnen und Schweizern verbaut.

Die Botschaft des Bundesrats hält fest, dass eine Umsetzung der Initiative eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens mit sich bringen würde. Dies hätte nicht nur schwerwiegende Konsequenzen verschiedenster Art zur Folge, die in der Botschaft ausführlich behandelt werden: im Bereich der Wirtschaft, im Bereich Forschung und im Bereich der internationalen Zusammenarbeit (Schengen, Dublin).

Nicht vergessen werden sollte, dass nicht ausgeschlossen ist, dass Schweizerinnen und Schweizer, die sich in einem der EU- oder EFTA-Länder aufhalten (schätzungsweise 500'000) ebenfalls mit Konsequenzen zu rechnen hätten, die sich nachteilig auf deren Arbeits- oder Lebenssituation auswirken könnten. Eingeschränkt würden auch die Perspektiven (junger) Schweizerinnen und Schweizer, die in einem europäischen Land studieren oder arbeiten möchten.

Zusammenfassend beurteilt die EKM die Vorschläge der Initiative als unrealistisch und konträr zum nationalen Interesse der Schweiz. Sie führen zu Interessenkonflikten im Bereich der Migrationspolitik und schaden der Wirtschaft durch ein bürokratisches System. Paradoxerweise würde die Einführung einer Kontingentspolitik im Krisenfall zu einem erhöhten Druck auf einheimische Arbeitnehmende führen. Die Initiative gibt ausserdem keine überzeugenden Antworten auf Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit Wachstum und der optimalen Nutzung der in der Schweiz vorhandenen Humanressourcen stellen. Schliesslich bedeutet die Initiative die Beendigung der Bilateralen Verträge und sendet hinsichtlich Integrationsprozessen kontraproduktive Signale an die ausländische Wohnbevölkerung.