



13.086

**Stopp der Überbevölkerung
- zur Sicherung
der natürlichen Lebensgrundlagen.
Volksinitiative****Halte à la surpopulation
- Oui à la préservation durable
des ressources naturelles.
Initiative populaire***Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.14 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.14 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.06.14 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.14 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Bischofberger Ivo (CE, AI): Noch bevor die Masseneinwanderungs-Initiative umgesetzt ist, steht hier und heute die nächste Entscheidung in einer staats- wie gesellschaftspolitisch sicher berechtigten, aber ebenso schwierigen Thematik an. Gemäss der Ecopop-Initiative soll, kurz zusammengefasst, das ökologische Gleichgewicht mittels Geburtenkontrolle und Begrenzung der Zuwanderung wiederhergestellt werden. Wollen wir wirklich wissentlich und willentlich unserem Land Schaden zufügen, indem wir diese Initiative unterstützen? Ich meine klar und entschieden: Nein. Warum?

1. Weil die Ecopop-Initiative mit ihrer falschen Zielrichtung die globalen Umweltprobleme lediglich auf das Bevölkerungswachstum reduziert und Fragen wie zum Beispiel den sinnvollen Umgang mit Ressourcen völlig ausser Acht lässt.
2. Weil die Ecopop-Initiative die strukturelle Ursache, dass hohe Geburtenraten primär armutsbedingt sind, dass sie bei fehlender Altersvorsorge vermeintlich der Existenzsicherung der Eltern dienen, völlig verkennt. Entwicklungshilfe sollte, ja muss sich nach den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung richten und nach nichts anderem.
3. Weil die Ecopop-Initiative mit ihrer lokalen Stossrichtung, die Zuwanderung in die Schweiz auf 0,2 Prozent pro Jahr zu begrenzen, suggeriert, dass der Naturschutz direkt von der Zahl der Einwohner abhängig ist, und dabei qualitative Aspekte wie zum Beispiel die Erschliessung umweltverträglicher Energieformen oder verdichtetes Bauen nicht in Betracht zieht.
4. Weil die Ecopop-Initiative das Risiko der Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens und, damit verbunden, der automatischen Kündigung aller anderen Abkommen – Stichwort Guillotine-Klausel – aus dem Paket der Bilateralen I bewusst eingeht und damit die offensichtlich absehbaren negativen Folgen für die ganze Wirtschaft unseres Landes schlicht und einfach in Kauf nimmt.
5. Weil die Ecopop-Initiative aufgrund ihrer fragwürdigen Zielsetzung in Tat und Wahrheit Tausenden von jungen Arbeitskräften die Einreise in die Schweiz verweigert und diese Tatsache enorm weitreichende negative Konsequenzen hat – für unsere Sozialwerke ganz allgemein und speziell für die AHV. Gemäss einer Faustregel des Bundesamtes für Sozialversicherungen haben minus 10 000 Personen bei der Nettoeinwanderung bis 2030 bei der AHV ein Minus von 1,2 Milliarden Franken zur Folge. Das in Kauf zu nehmen ist schlicht und einfach verantwortungslos.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen bitte ich Sie, nach dem Grundsatz "in dubio pro populo" die Volksinitiative "Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen" zwar als gültig zu erklären, sie aber gleichzeitig Volk und Ständen klar und deutlich und unmissverständlich zur Ablehnung zu





empfehlen: Das Volksbegehren stellt eine Scheinlösung für Umweltprobleme dar, sie ist absolut wirtschaftsfeindlich, und sie gefährdet die internationalen Beziehungen unseres Landes.

AB 2014 S 280 / BO 2014 E 280

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Ich bin nicht ganz sicher, ob ich noch Entscheidendes zum Schicksal dieser Initiative beitragen kann. Aber ich werde versuchen, drei Aspekte kurz zu beleuchten, die bisher vielleicht noch nicht so stark beleuchtet wurden.

1. Zur Einheit der Materie: Ich persönlich glaube, wenn man den Initianten etwas zubilligen kann, dann vermutlich dieses, dass für sie diese Sache ein Konzept ist. Jetzt können wir das Gefühl haben: Nein, die Dinge haben nichts miteinander zu tun. Aber wenn man diese Bewegung etwas kennt, dann ist es völlig klar: Stopp der Einwanderung in einem Land, wo Sie an der Geburtenrate nicht mehr viel herumschrauben können, und Stopp der Geburten in allen anderen Ländern. Das ist für diese Initianten ein Konzept. Sie müssen sich daran erinnern, dass Ecopop 1971 gegründet wurde, ein Jahr vor dem Erscheinen des berühmten Berichtes des Club of Rome, "Die Grenzen des Wachstums". Es war eine Bewegung, die zuerst vor allem auch in der Deutschschweiz stark war und die eben den Namen "Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Bevölkerungsfragen" trug. Im Umfeld der Wachstumsskepsis der Siebzigerjahre geboren, war sie eine Bewegung, die von Anfang an das Gefühl hatte, das A und O jeglicher Nachhaltigkeitskonzepte betreffend Umwelt liege darin, dass eben das Bevölkerungswachstum begrenzt, kontrolliert werden müsse, sei es im Inland oder im Ausland. Unter dieser Optik und auch in diesem, wenn Sie so wollen, geschichtlichen oder konzeptionellen Kontext ist es eigentlich ganz klar, dass für die Initianten dieser Ansatz eine Medaille mit zwei Seiten ist und dass deshalb aus dieser Optik die Einheit gewahrt bleibt. Deshalb ist es sicher auch richtig, dieses Konzept – keine Geburtenkontrolle mehr im Inland, weil man nichts tun kann, aber das Bevölkerungswachstum im Ausland stoppen – der Bevölkerung vorzulegen.

2. Zum ersten Teil der Initiative wurde sehr viel gesagt. Ich will das nicht wiederholen. Es geht um eine radikale Begrenzung der Zuwanderung. Ich möchte höchstens noch darauf hinweisen, dass es ja in der Entwicklung seit dem 9. Februar dieses Jahres eine interessante Diskrepanz auch zu dieser Initiative gibt. Die Initianten und Gewinner des 9. Februars sind ja sehr klar in ihrer Aussage, dass sie eigentlich nicht unbedingt eine Kündigung der bilateralen Verträge riskieren möchten, sei es vonseiten der EU, sei es vonseiten der Schweiz. Hier haben wir eine andere Situation. Wenn Sie die Übergangsbestimmungen lesen, dann steht dort sehr deutlich: "Nötigenfalls sind die betreffenden Verträge zu kündigen." Die Initianten sehen explizit die Kündigung von Abkommen vor. Es ist also eine klar radikal-isolationistische Initiative, bei der man davon ausgehen müsste, dass diese heute zum Glück noch offene Frage der Bilateralen bei einem Ja eindeutig beantwortet wäre, denn diese Initiative ist ganz sicher nicht mit den Bilateralen kompatibel. Warten wir also ab, was nun die Verhandlungen mit der EU ergeben und ob es gelingt, eine Lösung zu finden, die sowohl im Inland mehrheitsfähig als auch für den Vertrags- und Verhandlungspartner EU akzeptabel ist. Das wird die Frage der nächsten Monate sein, aber diese Frage dürfen wir keinesfalls mit der Hypothek dieser Initiative belasten.

3. Dieses Wachstumskonzept, vor allem die sogenannte Bevölkerungskontrolle – schon das Wort spricht Bände –, geht eigentlich, wenn Sie das wiederum etwas historisch anschauen, auf ein berühmtes Essay von Thomas Robert Malthus zurück, 1798 geschrieben: "An Essay on the Principle of Population". Seit 1798 gab es immer eine starke Denkrichtung bis ins 21. Jahrhundert, deren Vertreter überzeugt waren, dass eben die Kontrolle der Bevölkerung das A und O bei der Lösung der Probleme bei der Versorgung, bei der Nachhaltigkeit usw. sei. Bei Malthus ging es vor allem um die Möglichkeit des Globus, die Bevölkerung auch zu ernähren. Das hat sich bis weit ins 20. Jahrhundert hinein gehalten. Ich erinnere daran, dass noch im Umfeld des Kalten Krieges, aber eben bis hinein in die Fünfziger-, Sechziger- und Siebzigerjahre – also auch in die Zeit der Entstehung der Gruppe, die uns heute beschäftigt – die Grundaussage war, die Erste Welt, also wir, müsse die arme Bevölkerung der Dritten Welt kontrollieren. Das war die Grundhaltung, die dann in den letzten Jahrzehnten durch grosse internationale Konferenzen zum Glück revidiert wurde; Frau Maury Pasquier hat es angetönt.

Diese Grundhaltung liegt dem zweiten Teil der Initiative zugrunde. Das ist für mich sehr klar. Doch sie unterliegt damit einem monumentalen Missverständnis, das sich eben seit Malthus hält, nämlich dass in armen Ländern die Bevölkerungskontrolle der Schlüssel zur Entwicklung ist. Das ist nicht der Fall. Das Umgekehrte ist der Fall. Auch heute noch sieht man, dass die Länder mit den höchsten Sterberaten das schnellste Bevölkerungswachstum haben. Das scheint auf den ersten Blick unlogisch, aber es ist eben sehr logisch. In Mosambik beispielsweise hat eine Mutter ein achtzigmal grösseres Risiko, ein Kind zu verlieren, als eine Frau in Portugal, das bis vor einigen Jahrzehnten dort Kolonialmacht war. Da ist es doch selbstverständlich, dass die Leute in



Mosambik zehn Geburten produzieren, um die zwei Kinder zu haben, die eben auch eine Frau im Westen vielleicht gerne hätte. Es ist also ein umgekehrtes Verhältnis und ein monumentales Missverständnis, das dieser Initiative zugrunde liegt. Die Entwicklung ist klar. Auch bei uns wurde seit Ende des 18. Jahrhunderts beobachtet – zuerst in Frankreich –, dass eben mit zunehmendem Bildungsniveau, mit zunehmendem Erwerb, mit zunehmender wirtschaftlicher Sicherheit die Geburtenrate stark sinkt. Sie können dieses Gesetz auch heute beobachten, etwa in Brasilien vor zehn, zwanzig Jahren oder in Thailand. Es sind klassische Beispiele für Länder, in denen genau diese Entwicklung stattgefunden hat.

Es ist also klar, ich muss nicht verlängern, die Analyse zeigt es deutlich: Gesundheit, Bildung, wirtschaftlicher Fortschritt, das sind die entscheidenden Faktoren, die die Geburtenrate massiv reduzieren. Aus dieser Optik kann man, auch nach zweihundert Jahren des Weiterwirkens des ursprünglichen Essays von Thomas Robert Malthus, sagen: Er hatte nicht Recht, und wir leben, wie gewisse Demografen sagen, vermutlich in der Zeit, in der der Peak an Kindern global erreicht ist. In den allermeisten Ländern dieser Welt ist der Höhepunkt überschritten, die Geburtenraten fallen. Es gibt noch Ausnahmen wie die Sahelzone und ein paar weitere Gebiete, aber grundsätzlich haben wir diesen Peak erreicht.

Diese Initiative kann man tadellos vor Volk bringen. Sie ist in der Optik der Initianten sachlogisch. Allerdings beruht sie auf einem monumentalen Missverständnis des Verhältnisses von Bevölkerungskontrolle und Entwicklung, und es scheint mir deshalb klar, dass wir sie durchaus deutlich zur Ablehnung empfehlen können.

Bischof Pirmin (CE, SO): Ich glaube, die Argumente zum Inhalt der Initiative sind ausgetauscht. Ich äussere mich nur zur Frage der Gültigkeit, zur Einheit der Materie. Wir sind im Parlament gewohnt, Einzelfallentscheide zu treffen, eine Frage zu beantworten. Im Falle der Ungültig- oder Gültigerklärung von Initiativen sind wir ausnahmsweise auch ein Stück weit Richterinnen und Richter. Wir bewegen uns innerhalb einer langjährigen Praxis und sollten als Parlament dafür sorgen, dass die Entscheide, die wir hier treffen, bei den nächsten und übernächsten Entscheiden wieder als gültig anerkannt werden können. Wir schaffen Präjudizien. Die Frage der Einheit der Materie ist hier nicht oft debattiert worden, aber immerhin, sie ist schon debattiert worden, und sie wird immer wieder kommen. Die Debatte, die wir hier führen, und die Entscheide, die wir hier treffen, werden Auswirkungen haben, z. B. auf die Frage der Erbschaftssteuer-Initiative, die auch kommen wird, und auf ähnliche Vorlagen. Die Einheit der Materie ist nicht einfach ein juristisches Hirngespinnst.

Der Grundsatz der Einheit der Materie will etwas Einfaches garantieren: dass die Stimmbürgerin und der Stimmbürger eine klare Antwort auf eine klare Frage geben können. Die Stimmbürgerin und der Stimmbürger haben nur die Möglichkeit, Ja oder Nein zu sagen, sonst nichts. Deshalb ist die Prüfung des Grundsatzes der Einheit der Materie in unserem System der direkten Demokratie entscheidend. Die

AB 2014 S 281 / BO 2014 E 281

grossen Staatsrechtler dieses Landes haben sich auch immer wieder mit dieser Frage beschäftigt. Der grosse Bündner Staatsrechtsprofessor Zacharia Giacometti hat es in seinem Kommentar wie folgt formuliert: "Die Einheit der Materie der Initiative besteht also in dem Falle, dass die einzelnen Punkte des Volksbegehrens innerlich zusammenhängen. Dieses Erfordernis erscheint aber nicht schon dann als erfüllt, wenn der innere Zusammenhang zwischen dem Motiv, dem Zweck des Begehrens und den in der Initiative zu seiner Verwirklichung vorgesehenen Massnahmen besteht." Der Neuenburger Staatsrechtler Jean-François Aubert hat es so formuliert: "Die Volksinitiative verletzt die Vorschrift der Einheit der Materie, wenn sie mindestens zwei Punkte enthält und wenn ein Bürger den ersten Punkt ohne den zweiten und auch den zweiten ohne den ersten wollen kann. Dies bedeutet, dass die Initiative dann regelwidrig ist, wenn sie zwei Ziele vorschlägt oder zwei Mittel zur Erreichung eines Zieles." So weit Jean-François Aubert.

Genau das haben wir heute vor uns. Es gibt möglicherweise ein ungefähr gemeinsames Ziel der beiden Fragen, es sind aber zwei ganz unterschiedliche Massnahmen, die untereinander in keiner Art und Weise zusammenhängen. Es ist kein Zufall, dass im "Tages-Anzeiger" vom 19. Februar 2013 die Initianten zu dieser Frage befragt wurden. Der Verbandssekretär Andreas Thommen sagte, man habe zunächst erwogen, zwei verschiedene Initiativen zu lancieren, und liess sich dann wie folgt zitieren: "Wir entschieden uns für eine allein, auch wegen des Aufwands." Das war der Grund für eine Initiative zu zwei getrennten Fragen. Es ist denn auch kein Wunder, wenn namhafte Staatsrechtler unseres Landes sich in der Presse zitieren lassen, indem sie erklären, die Initiative verletze den Grundsatz der Einheit der Materie, so Professorin Martina Caroni und Professor Thomas Fleiner. Professor Hans Rentsch sagt zudem etwas resigniert, das Parlament entscheide ja am Schluss immer politisch und gebe wahrscheinlich dann den Initianten noch Recht. Ich zitiere auch da wieder aus dem "Tages-Anzeiger" des gleichen Tages: "Da wirkt halt der Heiligenschein der direkten Volksrechte."

Der "Heiligenschein der direkten Volksrechte" genügt für uns nicht, um zu entscheiden, ob eine Initiative diesen





Grundsatz erfüllt oder nicht. Das Parlament trifft diesen Entscheid auch nicht zum ersten Mal. Ich möchte daran erinnern, dass 1995 das Parlament die sogenannte Armeehalberungs-Initiative wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt hat, genau aus dem gleichen Grund. 1920, das liegt schon etwas zurück, kam eine Ausländer-Initiative zur Abstimmung, bei der sich das Parlament dann entschieden hat, die Vorlage aufzuteilen und sie dem Volk in zwei getrennten Abstimmungen zu unterbreiten. Es ging dort, an sich im gleichen Politikbereich, einerseits um eine Ausweisungsfrage und andererseits um eine Einbürgerungsfrage. Ich will nun nicht beantragen, dass wir heute eine entsprechende Aufteilung der Ecopop-Initiative vornehmen. Das wäre wahrscheinlich heute staatsrechtlich nicht möglich, weil dafür wohl eine gesetzliche Grundlage fehlt. Aber ich plädiere sehr dafür, dass wir der Minderheit Schwaller folgen und die Ecopop-Initiative wegen der Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie für ungültig erklären.

Schwaller Urs (CE, FR): Ich habe drei kurze Bemerkungen auf Einwände, die im Zusammenhang mit der Ungültigerklärung der Initiative gemacht wurden:

1. Die Einhaltung der verfassungsmässigen Bedingungen der Einheit der Materie ist nicht bloss eine politische, sondern auch eine rechtliche Frage, die nicht aus Sicht der Initianten, sondern des Verfassungsrechts zu behandeln ist.
 2. Eine Teilungsgültigkeit, wie sie angesprochen wurde, kommt nicht infrage, weil dies darauf hinausläuft, dass wir anstelle der Initianten eine Prioritätensetzung zwischen den beiden Forderungen vornehmen. Das geht nicht, weil wir auch nicht wissen, ob ohne den aus anderen Gründen als wegen des Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht für ungültig erklärten Teil der verbleibende Rest je die Unterstützung von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern gefunden hätte.
 3. Ich beabsichtige auch in den kommenden Initiativdiskussionen die Einhaltung der verfassungsmässigen Voraussetzungen zu verlangen. Sie dürfen darauf zählen, Herr Minder, ich werde das tun.
- Schlussendlich noch dies: Frau Diener hat auf meine Einschätzung zum Vorgehen, "Augen zu und durch", geantwortet: Nein, das Gegenteil sei nötig: "Augen auf und durch". Wir werden uns heute wahrscheinlich nicht einig werden, wer Recht hat. Erlauben Sie mir, Ihnen – augenzwinkernd – zu sagen, wie es bei uns heisst: "Nur Fische schlafen mit offenen Augen; sie sagen aber nichts und lassen sich treiben."

Abate Fabio (RL, TI), für die Kommission: Nur kurz ein paar Worte zur Einheit der Materie: Heute sind die Spielregeln nicht neu zu erfinden, sie sind einfach zu respektieren. Die Minderheit hat den Initiativtext kritisiert. Ich habe gehört, dass die Massnahme nicht zielführend sei und einer falschen Vision entspreche. Dies ist aber auch die Meinung der Mehrheit. Ich muss wiederholen, dass die Gültigkeit einer Initiative nicht auf der Tauglichkeit der vorgeschlagenen Massnahme beruht. Wir müssen eine enge sachliche Verbindung der erwähnten Massnahmen feststellen, und das ist erfolgt. Die globale Vision ist auf den ersten – oder auch erst auf den zweiten – Blick ersichtlich. Idealismus ist bei der Beurteilung der Einheit der Materie als Gültigkeitserfordernis für eine Volksinitiative kein Kriterium. Es geht hier nicht um eine künstliche, politisch konstruierte Verknüpfung. Bis heute, Mittwoch, den 19. März, habe ich nach der Beratung in der Kommission keine Expertise eines Professors aufs Pult bekommen, die erklären würde, diese Initiative sei ungültig. Die Zeitungen können alles schreiben, aber die Professoren müssten eine solche Expertise vorlegen, um diese Meinung zu stützen.

Herr Minder, Sie haben im Zusammenhang mit der Einheit der Materie die Mehrheit der Kommission kritisiert, obwohl es da keine Meinungsverschiedenheit gibt. Wir haben die Einholung zusätzlicher Expertisen einfach abgelehnt, um rasch vorwärtszugehen. Sie wissen, was Verzögerungstaktik in einer Kommission gegenüber einer Volksinitiative heisst: Das wäre ein Mangel an Respekt gegenüber den Initianten.

Zum materiellen Inhalt: Während der heutigen Debatte hat man kein Wort über eine vermutete positive Auswirkung der Absätze 2 und 3 des neuen Verfassungsartikels auf die Lösung eines anerkannten Problems gehört. Es ist nicht schwierig, das Problem zu beschreiben, aber eine Beschreibung ist noch keine Lösung. Wir müssen nicht die Debatte zur Masseneinwanderungs-Initiative wiederholen. Heute geht es um etwas anderes, und zwar darum, das jährliche Bevölkerungswachstum auf 0,2 Prozent zu begrenzen und mindestens 10 Prozent der Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit in die Förderung der freiwilligen Familienplanung zu investieren.

Die Frau Bundesrätin wird uns klar sagen, dass die Arbeiten zur Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative angefangen haben. Das ist eine schwierige Aufgabe, Herr Minder. Die Kritik an diesen ersten Schritten hat mit der Entscheidung über die heute vorliegende Initiative gar nichts zu tun.

Direkter oder indirekter Gegenvorschlag, das ist ein Punkt, der heute mehrmals angesprochen worden ist. Die Mehrheit der Kommission hat diese Möglichkeit sehr kritisch beurteilt. Nur eine Frage: Wie könnte der Bundesrat einen Gegenvorschlag erarbeiten und gleichzeitig die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative



ermöglichen? Hier geht es um die Glaubwürdigkeit der Institutionen. Wir alle gehören zu den Institutionen, Sie auch, Herr Minder.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich bedanke mich für die sehr interessante Debatte, auch mit den vielen historischen Hinweisen; es lohnt sich in diesem Zusammenhang, jeweils auch zurückzuschauen.

AB 2014 S 282 / BO 2014 E 282

Die Volksinitiative trägt den Titel "Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen". Es ist eine Tatsache, dass ein kleiner Teil der Weltbevölkerung für sich so viele Ressourcen beansprucht, dass eine langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen unter Umständen tatsächlich gefährdet sein könnte, und zwar vor allem dann, wenn die übrige Bevölkerung bzw. wenn immer mehr Menschen genau gleich viele Ressourcen für sich beanspruchen, wie wir es heute tun. Die Initiative verlangt nun aber nicht, dass man für die langfristige Sicherung der Ressourcen den Ressourcenverbrauch pro Kopf senkt, was ja eigentlich logisch wäre, auch im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit. Die Ressourcen sind ja beschränkt, also sollte man sie so verteilen, dass möglichst alle auch ihren Teil davon haben. Nein, die Initiative verlangt, dass man das Bevölkerungswachstum reduziert, und zwar will die Initiative das Bevölkerungswachstum einerseits in unserem Land, in der Schweiz, und andererseits weltweit reduzieren. Die Initiative verlangt, dass in der Schweiz der jährliche Zuwachs der ständigen Wohnbevölkerung durch die Zuwanderung im dreijährigen Durchschnitt maximal 0,2 Prozent pro Jahr betragen darf. Auf internationaler Ebene verlangt die Initiative, dass das Bevölkerungswachstum reduziert wird, indem man 10 Prozent der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit für die freiwillige Familienplanung nutzt. Weiter sieht diese Volksinitiative in den Übergangsbestimmungen noch vor, dass die bestehenden völkerrechtlichen Verträge, die den Zielen dieser Initiative widersprechen, innerhalb von vier Jahren angepasst oder gekündigt werden müssen und dass neue völkerrechtliche Verträge, die dem Ziel der Volksinitiative widersprechen, nicht mehr abgeschlossen werden dürfen.

Ich sage gerne zuerst etwas zur Gültigkeit dieser Initiative. Das war ja ein wichtiger Bestandteil der heutigen Diskussion, und auch der Bundesrat hat sich intensiv mit der Frage der Gültigkeit der Initiative auseinandergesetzt. Dabei stehen immer zwei Fragen im Vordergrund. Heute stand interessanterweise fast nur die Frage der Einheit der Materie im Vordergrund. Es gibt aber noch eine andere Fragestellung in Bezug auf die Gültigkeit, die auch immer geprüft werden muss, nämlich die Frage, ob der Initiativtext mit den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts vereinbar ist. Wenn eine dieser Fragen – Einheit der Materie oder Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts – mit Nein beantwortet wird, muss eine Initiative für ungültig erklärt werden.

Nun zuerst zur Einheit der Materie: Die Einheit der Materie ist dann gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Volksinitiative ein sachlicher Zusammenhang besteht, das heisst, wenn die verschiedenen Massnahmen, die in einer Volksinitiative genannt werden, dem gleichen Ziel dienen. Wie sieht das jetzt bei der Ecopop-Initiative aus? Die Initiative legt das Ziel fest, die natürlichen Lebensgrundlagen in der Schweiz und in anderen Staaten dauerhaft sicherzustellen. Das Ziel soll gemäss Initiative mit zwei verschiedenen Massnahmen erreicht werden: indem man einerseits die Zuwanderung in die Schweiz beschränkt und indem man andererseits die freiwillige Familienplanung in anderen Ländern fördert. Der Bundesrat vertritt hier die Auffassung, dass damit die Einheit der Materie gewahrt ist, und zwar deshalb, weil eben beide Massnahmen dem übergeordneten Ziel dienen.

Es wurde erwähnt, dass die Armeehalbierungs-Initiative seinerzeit für ungültig erklärt wurde, weil die freie Willensäusserung der Stimmberechtigten nicht gegeben war. Ich möchte doch in Erinnerung rufen, dass die Armeehalbierungs-Initiative drei Mittel vorsah, nämlich erstens die Reduktion des Armeebudgets, zweitens die Erhöhung der Beiträge für die Friedenspolitik und drittens die Erhöhung der Beiträge für die soziale Sicherheit. Diese Initiative hatte aber auch zwei verschiedene Ziele: Sie wollte nämlich einerseits die Friedenspolitik stärken und andererseits die soziale Sicherheit erhöhen. Sie hatte eben zwei verschiedene Ziele. Die Ecopop-Initiative hat hingegen ein Ziel, aber will es mit verschiedenen Massnahmen erreichen.

Es wurde erwähnt: Die Abzocker-Initiative hatte auch ein Ziel, nämlich die Stärkung der Aktionärsrechte; sie sah aber eine ganze Reihe von Massnahmen vor. Auch hier könnte man in diesem Sinne sagen, dass derjenige, der nur eine Massnahme unterstützte und die anderen nicht wollte, seinen freien Willen nicht äussern konnte. Es gab auch bei der Masseneinwanderungs-Initiative verschiedene Massnahmen, die aber alle das gleiche Ziel hatten, nämlich eine selbstständige Steuerung der Zuwanderung. Zu den Massnahmen zählten Höchstzahlen, Kontingente, die Einschränkung des Familiennachzugs, die Festlegung des Schweizer Vorrangs; es waren also unterschiedliche Massnahmen. Doch das Ziel war das gleiche, weshalb wir auch dort die



Einheit der Materie festgestellt haben.

Ob die Einheit der Materie gewahrt ist, muss unabhängig davon beurteilt werden, ob man materiell mit den vorgeschlagenen Massnahmen einverstanden ist. Das ist manchmal nicht so einfach voneinander zu trennen, aber es ist so. Es geht hier, denke ich, nicht um die Frage, ob wir diese Massnahmen, die hier vorgeschlagen werden, als wirksam erachten, gut finden oder finden, sie würden der Erreichung des festgelegten Ziels tatsächlich dienen. Das ist nicht die Frage. Die Frage ist ausschliesslich: Gibt es ein einziges Ziel oder verschiedene Ziele? Jedenfalls können die Massnahmen unterschiedlich sein, wenn auch der sachliche Zusammenhang zum Ziel gegeben sein muss.

Auf die Äusserung von Herrn Ständerat Bischof – er hat Giacometti zitiert – muss ich einfach sagen, dass diese geäusserte Einschätzung nicht mehr der heutigen Praxis des Bundesgerichtes entspricht, wenn es kantonale Initiativen auf genau diese Fragen hin überprüft. Das ist, denke ich, heute nicht mehr die Praxis, die wir in unserem Land kennen; so wird das in der Rechtsprechung heute nicht mehr gehandhabt.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass es keine Gründe gibt, unter dem Prüfpunkt "Einheit der Materie" die Initiative für ungültig zu erklären. Im Zusammenhang mit der Gültigkeit der Initiative muss aber auch die Frage geprüft werden, ob zwingende Bestimmungen des Völkerrechts eingehalten werden. Gemäss Aussage der Initianten sind nämlich gerade auch Asylsuchende von der Zuwanderungsbegrenzung betroffen. Der Bundesrat ist auch bei dieser Frage zum Schluss gekommen, dass die in der Initiative formulierten Bestimmungen genug Umsetzungsspielraum belassen, damit die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts – es geht hier vor allem um das Non-Refoulement-Prinzip – in jedem Fall gewährleistet werden können. Deshalb sind nach Ansicht des Bundesrates auch hier die Voraussetzungen gegeben, die Initiative für gültig zu erklären.

Ich habe in der heutigen Debatte verschiedentlich den Wunsch gehört, sich mit der Frage der Gültigkeit in Zukunft verstärkt auseinanderzusetzen. Ich habe für dieses Bedürfnis durchaus Verständnis. Ich denke, es lohnt sich auch, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Es lohnt sich auch, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob der Titel einer Initiative dem tatsächlichen Inhalt entspricht. Ich erinnere daran: Wir haben nächstens eine Abstimmung über die Pädophilen-Initiative. "Pädophile" steht im Titel, Pädophile kommen im Initiativtext gar nicht mehr vor. Ich denke, es lohnt sich in der Tat, diese Fragen vertieft zu prüfen.

Es geht nicht, dass Sie hier, wenn Sie sagen, man sollte mit Volksinitiativen keine Zeichen setzen, bei dieser Initiative ein Zeichen setzen, weil das Vorgehen bei dieser Initiative tatsächlich eine Fortsetzung der Praxis ist, wie sie das Parlament und auch der Bundesrat in den letzten Jahren gehandhabt haben, und keine Veränderung darstellt. Dass sich der Bundesrat mit der Frage der Gültigkeit intensiv auseinandersetzt – und zwar jedes Mal –, zeigt auch die Tatsache, dass Ihnen der Bundesrat bei einer anderen Initiative, Sie werden nächstens darüber befinden, eine Teilungsgültigkeit beantragt, nämlich bei der Durchsetzungs-Initiative. Übrigens teilt die Kommission des Nationalrates die Auffassung des Bundesrates, dass die Durchsetzungs-Initiative für teilungsgültig erklärt werden soll. Ich denke, wir haben damit schon auch gezeigt, dass die Frage der Gültigkeit eine wichtige Frage ist,

AB 2014 S 283 / BO 2014 E 283

dass es sich lohnt, sich damit auseinanderzusetzen. Aber ich bitte Sie, hier nicht ein Zeichen setzen zu wollen. Nun zur materiellen Beurteilung dieser Volksinitiative: Die Initiative verlangt eine grundsätzliche Neuausrichtung der schweizerischen Politik in den Bereichen Zuwanderung und Entwicklungszusammenarbeit. Der Bundesrat teilt das Kernanliegen der Initiative, nämlich die Sicherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen. Allerdings, wenn man das ernst meint und Ernst machen will damit, dann müssten wir in erster Linie unseren eigenen Ressourcenverbrauch erheblich senken – das streiten die Initianten übrigens auch nicht ab. Wenn alle Menschen auf der Welt so leben würden wie der durchschnittliche Schweizer und die durchschnittliche Schweizerin, dann bräuchten wir nach neusten Berechnungen drei Erden. An dieser Tatsache ändern wir weder durch Familienplanung noch durch die Beschränkung der Zuwanderung irgendetwas. Hier geht es wirklich um einen bewussteren, um einen effizienteren Umgang mit den Ressourcen, die uns zur Verfügung stehen. Es wurden verschiedene Massnahmen erwähnt, die ich gerne ergänze, das ist auch das Anliegen des Bundesrates: Hier geht es um Raumplanung, hier geht es um Schutz des Kulturlandes, um Energieeffizienz, um Fragen der Mobilität, um Konsumverhalten. Wenn wir uns auch international engagieren, ist das durchaus sinnvoll und ganz im Sinne des Bundesrates. Aber hier ist die Entwicklungszusammenarbeit nur ein Bestandteil. Hier geht es auch um das Engagement zum Schutz der Biodiversität. Es geht um die klimapolitischen Ziele. Wir wissen, wie schwer wir uns damit tun, auch in unserem Land. Aber wenn wir den CO₂-Ausstoss senken, wenn wir im Inland, aber auch international klimapolitische Ziele verfolgen, dann helfen wir auch den ärmsten Ländern, weil sie vom Klimawandel am meisten und am stärksten betroffen sind.

Wir alle wissen aber, dass diese Massnahmen schwierig umzusetzen sind, dass sie schmerzhaft sind, dass



sie wehtun, dass es auch schwierig ist, politische Mehrheiten dafür zu finden, aber ich denke, es lohnt sich, weiter nachzudenken. Die Initiative gibt darauf aber keine einzige Antwort.

Der Bundesrat hat entschieden, auf einen Gegenentwurf zu dieser Volksinitiative zu verzichten, und zwar weil die Initiative weder mit der Entwicklungspolitik noch mit der Migrationspolitik des Bundesrates vereinbar ist. Zur Entwicklungspolitik: Die Initiative widerspricht den Grundprinzipien der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Artikel 2 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hält ja klar fest, dass die Entwicklungsmassnahmen die Verhältnisse der Partnerländer und die Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigen müssen, und ein starrer Fokus auf die Familienplanung wird den wichtigen Anliegen einer bedarfsgerechten Entwicklungszusammenarbeit nun wirklich nicht gerecht. Das Grundanliegen einer starren Begrenzung der Zuwanderung ist auch nicht mit der Migrationspolitik des Bundesrates vereinbar.

Mit der Annahme der Initiative "gegen Masseneinwanderung" stellt sich die Frage, was genau die neuen Verfassungsbestimmungen mit Blick auf die Ecopop-Initiative bedeuten, und darauf möchte jetzt auch noch kurz eingehen. Ist die Ecopop-Initiative mit der Masseneinwanderungs-Initiative bzw. jetzt mit den neuen Verfassungsbestimmungen überhaupt vereinbar? Die neuen Verfassungsbestimmungen, aufgrund der Abstimmung vom 9. Februar, sehen keine festen Grenzen für den Migrationssaldo vor und sind deshalb grundsätzlich mit der Ecopop-Initiative vereinbar. Die Ecopop-Initiative ist mit der Masseneinwanderungs-Initiative bzw. mit der neuen Verfassungsbestimmung insofern vergleichbar, als beide eine behördlich gesteuerte und zahlenmässig beschränkte Zuwanderung fordern; die Ecopop-Initiative geht jedoch in einem wichtigen Punkt weiter. Im Gegensatz zu den neuen Verfassungsbestimmungen schreibt die Ecopop-Initiative nämlich eine starre Zulassungsbeschränkung vor: Die ständige Wohnbevölkerung darf im dreijährigen Durchschnitt nicht mehr als 0,2 Prozent zunehmen.

Ich zeige Ihnen gern an einem Beispiel, wie die Auswirkungen der Ecopop-Initiative aussehen würden. Nach den Vorgaben der Ecopop-Initiative wäre im Jahr 2013 gemäss den Zahlen des BFS noch eine Zuwanderung von rund 96 000 Ausländerinnen und Ausländern möglich gewesen. Tatsächlich betrug die Zuwanderung im Durchschnitt der letzten fünf Jahre rund 146 000 Personen. Um die Vorgaben einhalten zu können, hätte man also die Einwanderung um rund 50 000 Personen oder einen Drittel reduzieren müssen. Durch eine solche starre Regelung würde der Zugang der Wirtschaft zu Arbeitskräften massiv eingeschränkt. Eine Ausrichtung der Zuwanderungspolitik an den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, wie sie ja auch die neuen Verfassungsbestimmungen fordern, würde dadurch zumindest stark erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Wenn die Wirtschaft zum Beispiel anzieht und dann mehr Arbeitskräfte benötigt, gibt es eben mit der Ecopop-Initiative keinen Handlungsspielraum mehr.

Zu bedenken ist auch, dass ein guter Teil der zulässigen Zuwanderung zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz reserviert werden müsste, also für den Asylbereich gemäss Genfer Flüchtlingskonvention. Das schränkt dann den Spielraum für die Arbeitskräfte ebenfalls ganz erheblich ein. Die Initiative verstösst darüber hinaus, wie es auch die Masseneinwanderungs-Initiative tut, gegen das Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union.

Ich komme nun noch zur zweiten Massnahme, welche die Initiative vorschlägt, nämlich zur Massnahme, in anderen Staaten die natürlichen Lebensgrundlagen durch eine gezielte freiwillige Familienplanung dauerhaft zu sichern. Die Gründe, warum in gewissen Ländern das Bevölkerungswachstum stark und rasch wächst respektive warum Frauen viele oder teilweise sogar sehr viele Kinder zur Welt bringen, sind längst und hinreichend bekannt. Es ist in den meisten Fällen die nackte wirtschaftliche Not respektive oft eine reine und verzweifelte Überlebensmassnahme. Kinder sind in vielen Ländern die einzige verlässliche Altersvorsorge. Freiwillige Familienplanung als isolierte Massnahme kann hier wenig oder überhaupt nichts ausrichten. Notwendig sind vielmehr Massnahmen, mit welchen die Armut echt und nachhaltig verringert werden kann. Dazu gehören die Stärkung der Menschenrechte – bitte vergessen Sie das nicht! –, aber auch die Förderung der Gleichstellung, Investitionen in einen schonenden Umgang mit Ressourcen und, das ganz besonders, die Ausbildung von Mädchen und Frauen. Gerade dieser letzte Punkt ist zentral. Wie verschiedene von Ihnen erwähnt haben, bekommen Frauen mit zunehmender Schulbildung nachweislich weniger Kinder und können diese auch besser versorgen. Herr Ständerat Gutzwiller und Frau Ständerätin Maury Pasquier haben erwähnt, dass es hier auch um die Versorgung der Kinder geht, dass es um die Senkung der Kindersterblichkeit geht und dass es darum geht, dass die Frauen und die Familien für ihre Kinder sorgen können. Dazu braucht es Ausbildung und andere Massnahmen als Familienplanung. Schliesslich widerspricht diese Forderung der Initianten auch noch den bewährten und erfolgreichen Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit, wonach nicht wir sagen, was für die anderen gut ist, sondern wir uns auch nach den Bedürfnissen der Partnerstaaten richten. War es nicht ein Charakteristikum von Missionierung und von Kolonialismus, dass der Norden festgelegt hat, was für



die Menschen im Süden gut ist? Sind diese Zeiten nicht definitiv vorbei? Klar ist, eine starke Fokussierung auf die Familienplanung wird den komplexen Herausforderungen in Entwicklungsländern nicht gerecht. Klar ist auch, dass damit die hohe Flexibilität verlorengehe, die wir gerade auch im Bereich der humanitären Hilfe brauchen. Der Bundesrat kommt deshalb zum Schluss, dass diese Fixierung auf die Familienplanung in der Entwicklungszusammenarbeit eine einseitig auf westliche Bedürfnisse ausgerichtete und wenig wirksame Massnahme ist, um die natürlichen Lebensgrundlagen gerade auch in den Ländern des Südens nachhaltig zu sichern.

AB 2014 S 284 / BO 2014 E 284

Ich komme damit zum Schluss: Es ist klar, dass eine enge Fokussierung auf die Zuwanderungsbeschränkung und auf die Familienplanung dem Ziel einer nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht gerecht wird. Eine starre Bindung von 10 Prozent der Mittel für die Familienplanung widerspricht der bewährten Praxis der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, und die starren Höchstzahlen für die Zuwanderung schränken den Handlungsspielraum des Bundesrates und letztlich auch des Parlamentes ein, vor allem auch bei der anstehenden Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung.

Es wurde verschiedentlich gesagt, dass die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung im Gang ist. Wir haben den Fahrplan vorgelegt, wir sind in Kontakt mit allen Akteuren, die dann auch aktiv an der Umsetzung und am Vollzug dieser neuen Massnahmen beteiligt sind. Wir haben gestern auch die Initianten angehört; sie haben ihre Vorstellungen im Detail darlegen können. Jetzt läuft die Arbeit. Wir haben eine technische Expertengruppe eingesetzt, die ihre erste Sitzung bereits Anfang April haben wird; der Bundesrat wird Ende Juni ein Umsetzungskonzept vorlegen und bis Ende Jahr eine Gesetzesvorlage ausarbeiten. Gleichzeitig finden exploratorische Gespräche mit unseren europäischen Partnerstaaten statt. Das sind die Arbeiten, die der Bundesrat immer macht, wenn eine Volksinitiative angenommen wird, und ich danke Ihnen, wenn Sie uns bei dieser Arbeit unterstützen. Ein Hinausschieben der Abstimmung, eine weitere Unsicherheit, wie es in diesen für unser Land zentralen Fragen weitergehen soll, ist für diese Arbeiten sicher nicht hilfreich.

Ich danke Ihnen deshalb, wenn Sie die Mehrheit der Kommission in allen Punkten unterstützen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen"

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles"

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Schwaller, Lombardi, Niederberger)

Abs. 1

... ist ungültig.





Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Schwaller, Lombardi, Niederberger)

Al. 1

... est déclarée non valable.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 11 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Schwaller, Lombardi, Niederberger)

Streichen

Antrag der Minderheit II

(Minder)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Schwaller, Lombardi, Niederberger)

Biffer

Proposition de la minorité II

(Minder)

... d'accepter l'initiative.

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Ich stelle fest, dass der Antrag der Minderheit I aufgrund der Abstimmung zu Artikel 1 entfällt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 39 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 1 Stimme

(1 Enthaltung)

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.