

**Die «Keine 10-  
Millionen-Schweiz!»  
-Initiative –  
welche rechtli-  
chen Folgen hätte  
eine Annahme?**

Mit der «Eidgenössischen Volksinitiative ‹Keine 10-Millionen-Schweiz!›» will die SVP in der Bundesverfassung verankern, dass die künftige Entwicklung der Schweiz durch eine fixe Zahl beschränkt wird. Diese wurde willkürlich bestimmt im Wissen darum, dass die Schweiz unweigerlich zeitnah auf diese Grenze hinsteuert, wenn keine drastischen Massnahmen ergriffen werden. Die angebliche Dramatik der Situation wird nicht rational begründet, soll aber mit dem Ausrufezeichen im Namen der Initiative unterstrichen werden.

Gemäss dem neuen Art. 73a der Bundesverfassung (BV), der mit dem trügerischen Randtitel «Nachhaltige Bevölkerungsentwicklung» versehen ist, darf die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz zehn Millionen Menschen vor dem Jahr 2050 nicht überschreiten. Eine Übergangsbestimmung verpflichtet den Bundesrat jedoch bereits bei Überschreitung der Grenze von 9.5 Millionen Menschen vor dem Jahr 2050, Massnahmen im Hinblick auf die Einhaltung des Grenzwertes zu treffen, «*insbesondere im Asylbereich und beim Familiennachzug*». Gemäss Initiativtext

zählen zur ständigen Wohnbevölkerung, anders als in der Statistik des Staatssekretariat für Migration (SEM), auch alle ausländischen Personen, die – ungeachtet ihres ausländerrechtlichen Status – sich mehr als ein Jahr in der Schweiz aufhalten. Dies bezieht sich insbesondere auch auf Personen mit F- und S-Status, sprich auf vorläufig Aufgenommene und Schutzsuchende. Zählt man diese zur ständigen Wohnbevölkerung, belief sich diese Ende 2024 auf über neun Millionen Personen und gemäss dem Referenzszenario zur Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik wird die ständige Wohnbevölkerung die Limite von 9.5 Millionen bereits im Jahre 2031 überschreiten.

Schon hier wird klar, wer im Visier der zeitnah wirksamen Initiative ist: einerseits Asylsuchende und die für sie geltende Flüchtlingskonvention, andererseits Familienangehörige, die im Regelfall entweder aus der Flüchtlingskonvention (FK), Art. 3 Anh. I Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA), Art. 13 BV oder Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) Rechte ableiten können. Im Fokus der Initianten steht aber auch der freie Personenverkehr insgesamt.

Folgerichtig benennt die SVP auf ihrer Website die Gründe, die sie zur Lancierung der Initiative veranlasst haben, selbst wie folgt:

- Masseneinwanderung aus der EU als Folge der Personenfreizügigkeit,
- Familiennachzug der Asylsuchenden und der Einwandernden aus Drittstaaten infolge der Personenfreizügigkeit,
- zunehmende Asylbewerberzahlen vor allem aus Afrika und dem Mittleren Osten,
- Flüchtlinge mit Aufenthaltsstatus S aus der Ukraine,
- Einwanderung aus Drittstaaten.

Dass rigide Begrenzungsmassnahmen in diesen Bereichen mit völkerrechtlichen Verpflichtungen in Konflikt gerieten, ist den Initianten bewusst, kümmert sie aber nicht. Abgesehen davon, dass die Initiative nur die *zwingenden* Bestimmungen des Völkerrechts «vorbehält», verpflichtete sie nach dem Wortlaut der Übergangsbestimmung explizit zur Kündigung «bevölkerungswachstumstreibender internationaler Übereinkommen» für den Fall, dass keine Ausnahme- oder Schutzklauseln ausgehandelt werden können oder diese – falls vorhanden – nicht die gewünschte Wirkung haben. Namentlich erwähnt der Initiativtext den allenfalls unterzeichneten UNO-Migrationspakt und das Personenfreizügigkeitsabkommen. Die EMRK wird zwar nicht ausdrücklich genannt, fällt indes ebenfalls unter die Übereinkommen, die zwecks Verhinderung der «10 Millionen-Schweiz» zu kündigen wären.

Es ist bezeichnend für die Haltung der SVP zu Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, dass sie in ihrem gesamten 35-seitigen Argumentarium kein Wort verliert über mögliche Grund- und Menschenrechtsverletzungen. Dass ihnen diese schnurz sind, ist kein Geheimnis und wurde in den Parlamentsdebatten zu migrationsrechtlichen Themen (z. B. verweigerte Beseitigung der Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug und gänzlich Verbot des Familiennachzugs durch vorläufig Aufgenommene) und zur Kündigung der EMRK insbesondere im Jahr 2024 wiederholt drastisch vor Augen geführt.

Die Unvereinbarkeiten der Initiative mit internationalen Übereinkommen lassen sich unschwer nachweisen. Während die darin verankerten Rechte unabhängig von irgendwelchen Bevölkerungszahlen und allfälliger Obergrenzen gelten, will die SVP ebensolche Rechte, und seien es Grund- und Menschenrechte, beschneiden, wenn die von ihr willkürlich definierten Zahlengrenzen überschritten werden; wie wenn man Rechte einfachhin

ausser Kraft setzen dürfte, wenn eine fixe Zahl es diktiert. Die im Juni 1970 abgelehnte «Schwarzenbach-Initiative» wollte die «Zahl der Ausländer» zwar auch zahlenmässig begrenzen (auf 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen), zählte immerhin aber nebst Saisoniers diverse Ausländerkategorien nicht mit, explizit «Hochschulstudenten, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal». Eine Ausländerpolitik mit fixen zahlenmässigen Begrenzungen wurde von kritischen Zeitgenossen schon damals abgelehnt: «Ein solcher Zahlenautomatismus – Kind des modernen Zeitgeistes, Zeuge einer unbewältigten Gegenwart – ist von Grund auf verfehlt», hielt etwa der langjährige Italien-Korrespondent des damaligen Radio Beromünster, Victor I. Willi, in einem kurz vor der Abstimmung veröffentlichten Buch unter dem Titel «Überfremdung – Schlagwort oder bittere Wahrheit?» fest. Die aktuelle Initiative der SVP ist im Vergleich mit der fremdenfeindlichen «Schwarzenbach-Initiative» aber rigider und insofern extremer!

Da die Umsetzung der Initiative *zwingend* zur Verletzung staatsvertraglicher Verpflichtungen sowie der Menschenrechte führte, katapultierte die Initiative die Schweiz aus der europäischen Rechtsgemeinschaft. Sichtbar wird zudem, dass sie auch Grundrechte der Bundesverfassung missachtet und Art. 35 BV, der staatliche Organe zur Verwirklichung der Grundrechte verpflichtet, schlicht zum toten Buchstaben würde.

Die Unvereinbarkeit der «Keine  
10-Millionen-Schweiz!»-Initiative mit dem  
Personenfreizügigkeitsabkommen

Der freie Personenverkehr, wie er (auf Initiative der Schweiz hin notabene!) mit dem FZA staatsvertraglich geregelt wurde, ist der bei Weitem einwanderungsrelevanteste Zugangsweg in die Schweiz: Ihm sind, wie die Bezeichnung «freier Personenverkehr» sagt, Kontingente oder Höchstzahlen fremd, und auch eine Schutzklausel erlaubte im Falle überdurchschnittlicher Zuwandererzahlen nur während längst abgelaufene kurze Übergangsfristen bis zur Einführung der vollen Freizügigkeit eine vorübergehende zahlenmässige Begrenzung. Mit Ausnahme von Kroatien, bei deren Staatsangehörigen höchstens noch im Jahre 2026 Kontingente festgesetzt werden könnten, lässt das FZA keinen Raum (mehr) dafür, den Personenverkehr einseitig zu blockieren. Art. 14 Abs. 2 FZA sieht zwar vor, dass ein sogenannter Gemischter Ausschuss aus Vertreter:innen der Vertragsparteien «bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» auf Verlangen einer Vertragspartei zusammentritt, «um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen» und innerhalb einer verlängerbaren Frist von 60 Tagen «über die zu ergreifenden Massnahmen [zu] beschliessen». Diese sind allerdings «in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken» und dürfen «das Funktionieren» des Abkommens nur «so wenig wie möglich beeinträchtigen».

Angesichts der hohen Hürden für die Ergreifung von Massnahmen und deren sehr begrenzten Reichweite erstaunt nicht, dass Art. 14 Abs. 2 FZA seit Bestehen des freien Personenverkehrs, das heisst für die «alten» 15 Mitgliedstaaten der EU sowie Zypern und Malta seit Juni 2008, für die acht osteuropäischen EU-Staaten seit Juni

2014, für Rumänien und Bulgarien seit Juni 2019 nie zur Anwendung kam bzw. im Gemischten Ausschuss ernsthaft hätten Begrenzungsmaßnahmen beantragt werden können. Dies umso weniger, als die Schweiz im europäischen Vergleich wirtschaftlich prosperierender Spitzenreiter ist und wegen ihres Status als attraktives Zuwanderungsland von «schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen» im Sinne der Abkommensbestimmung nun wahrlich keine Rede sein kann. Dass in den Bilateralen III eine «griffigere» Klausel allenfalls *vorübergehende* Begrenzungen erlaubte, ändert nichts daran, dass sie für die Umsetzung der «Keine 10-Millionen-Schweiz!»-Initiative nicht taugte und diese ein Ende des freien Personenverkehrs bedeutete: Das Recht von erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen EU-Bürger:innen, in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen und ihre Familienangehörigen nachzuziehen, kann bloss wegen des Erreichens einer bestimmten Bevölkerungszahl staatsvertraglich nicht ausser Kraft gesetzt werden.

Dass die EU die Annahme der Initiative als dreiste Absage an die Bemühungen geregelter Beziehungen auf der Basis der Personenfreizügigkeit interpretierte, will heissen als grösstmöglichen Affront, und daher nicht mehr bereit wäre, mit der Schweiz über Schutzklauseln und dergleichen zu diskutieren, steht ausser Frage. Folglich: *Wer ja sagt zur «Keine 10-Millionen-Schweiz!»-Initiative, sagt nein zum bilateralen Weg an sich*, sprich: nicht nur zu einer Neuregelung der Beziehungen im Rahmen der Bilateralen III, sondern zu sämtlichen Bilateralen, allen voran dem aktuellen FZA und den damit verknüpften sechs sektoriellen Abkommen (Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr), die infolge der Guillotine-Klausel mit der Kündigung des FZA allesamt ebenfalls wegfielen. Eine Quadratur des Kreises gibt es nicht!

Das ist keine Angstmacherei, sondern Klartext: als Gebot intellektueller Redlichkeit. So gesehen ist – anstelle der irreführenden Etikette «Nachhaltigkeits-Initiative», die die Initiative in Klammern führt – einzig die Bezeichnung «FZA-Kündigungs-Initiative» angemessen.

Die Unvereinbarkeit der «Keine 10-Millionen-Schweiz!»-Initiative mit dem grund- und menschenrechtlich geschützten Privat- und Familienleben

Art. 8 EMRK schützt das Privat- und Familienleben. Den gleichen Schutz gewährt Art. 13 der Bundesverfassung. Wenngleich das entsprechende Grund- und Menschenrecht einem Ausländer nicht das voraussetzungslose Recht gibt, in einem beliebigen Land zu leben, kann die Verweigerung des familiären Zusammenlebens in einem bestimmten Aufenthaltsstaat das geschützte Privat- oder Familienleben verletzen. Personen mit einem sogenannten gefestigten Anwesenheitsrecht in einem Aufenthaltsstaat, namentlich Bürger:innen desselben oder Personen mit Niederlassungsbewilligung sowie langjährig aufenthaltsberechtigte ausländische Personen, sind unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich berechtigt, insbesondere Ehepartner:innen und minderjährige Kinder in die Schweiz nachzuziehen. Eine Verweigerung des Familienlebens müsste sachlich besonders gerechtfertigt sein, wobei das blosses Interesse an einer restriktiven Einwanderungspolitik hierfür nicht genügt. Folglich könnte die Schweiz auch nach Annahme der «Keine 10-Millionen-Schweiz!» den Familiennachzug nach Überschreiten der 9.5-Millionen-Grenze unter Hinweis auf diese Zahl nicht sistieren, ohne diverse andere Bestimmungen der Bundesverfassung und die Menschenrechtskonvention zu verletzen. Mit Blick auf jährlich rund 40.000 Personen, die im Familiennachzug

zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz hinzukommen und grösstenteils einen *menschenrechtlichen Nachzugsanspruch* haben, hätte die Volksinitiative mithin *tausendfache Rechtsverletzungen* zur Folge. Dies müsste zwangsläufig auch zur Kündigung der EMRK führen, da solche Rechtsverletzungen nicht unter Hinweis auf das Landesrecht gerechtfertigt werden können. Insofern erweist sich die «Keine 10-Millionen-Schweiz!»-Initiative auch als verkappte, aber noch zugespitzte Neuauflage der sogenannten Selbstbestimmungs-Initiative unter dem Titel «Schweizer Recht statt fremde Richter», die in der Volksabstimmung vom 25. November 2018 aus guten Gründen mit einer Zweidrittelmehrheit abgewiesen worden war, weil sie auf die Kündigung der EMRK zielte. Die Initiative ist mithin auch eine «EMRK-Kündigungs-Initiative», ein Ziel notabene, das die SVP auch auf parlamentarischem Wege letztmals im Jahre 2024 vergeblich zu erreichen versuchte.

### Unvereinbarkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention (FK) und den Dublin- und Schengen-Abkommen

Auf Asylgesuche nicht einzutreten oder für die Anerkennung von Flüchtlingen eine Obergrenze fixieren zu wollen, wäre überdies weder mit der Flüchtlingskonvention noch mit dem Dublin-Abkommen vereinbar und verstiesse ausserdem im Kern gegen das geltende Asylgesetz. Da bei Einschränkungen im Asylbereich die völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zu beachten sind, hat der Bundesrat bei der Beantwortung von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen bereits die völkerrechtliche Unzulässigkeit folgender Massnahmen festgestellt: die Festlegung einer zahlenmässigen Obergrenze für die Annahme von Asylgesuchen, die Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher

Asylverfahren gemäss Art. 22 AsylG, das Nichteintreten auf Asylgesuche von straffälligen Asylsuchenden, die Feststellung, dass Asylsuchende, die ein sicheres Land durchqueren, keine Flüchtlinge sind, sowie die Forderung, den Flüchtlingsbegriff einzuschränken. Sofern entsprechende Massnahmen nicht unter das zwingende Völkerrecht fielen, verstiesse sie derart schwerwiegend gegen die Flüchtlingskonvention und das Dublin-Abkommen, dass auch deren Kündigung folgerichtig wäre.

Unerwünschte Nebenfolge des Wegfalls des Dublin-Abkommens wären allerdings noch mehr Asylgesuche, etwa von Personen, die in einem Dublin-Staat vergeblich um Asyl nachgesucht haben. Auch wenn man diese Gesuche unbehandelt liesse und Flüchtlingen Bewilligungen verweigerte, wären diese Menschen als «Sans-Papiers» da und vermehrten die Zahl der zur ständigen Wohnbevölkerung zählenden Personen. Der Ruf nach forcierten Ausschaffungen wäre die naheliegende Folge, wobei dann doch regelmässig zu prüfen wäre, ob nicht zwingendes Völkerrecht verletzt wird und eine Ausschaffung überhaupt vollzogen werden könnte. Um sich solche Verlegenheiten zu ersparen, läge ein verstärkter Grenzschutz nahe, was allerdings mit dem Schengen-Abkommen kollidierte. Das Szenario zeigt, dass mit der Initiative endlich das bewirkt würde, was die SVP-Propagandisten seit jeher mantrahaft, aber ohne sachliches Fundament beschwören: ein *Asylchaos* – jetzt aber brutal real.

### Kündigung oder Verletzung weiterer internationaler Übereinkommen

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur der von der Schweiz bis dato nicht unterzeichnete UNO-Migrationspakt zu kündigen wäre, wie die Initiative explizit verlangt, sondern eine Umsetzung der

Initiative auch die UNO-Kinderrechtskonvention und die im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes zentralen UNO-Pakte I und II verletzte.

Mehrfach verfassungswidrig, BV 35 toter Buchstabe, handwerkliche Mängel

Art. 5 Abs. 4 BV verpflichtet Bund und Kantone, das Völkerrecht zu beachten. Dazu gehört selbstverständlich, dass Verpflichtungen, die sich aus völkerrechtlichen Abkommen ergeben, erfüllt werden. Insofern dies aber nicht gelten soll, sobald die ständige Wohnbevölkerung gewisse Grenzen überschritte, verstiesse die «Keine 10-Millionen-Schweiz!»-Initiative gegen Art. 5 BV, ohne dass der Normkonflikt durch eine sogenannte konkordante Verfassungsauslegung aufgelöst werden könnte. Ebenso wenig könnte das demokratisch legitimierte Asylgesetz weiter vollzogen werden, da es unter anderem ohne zahlenmässigen Vorbehalt zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft Verfolgter verpflichtet und zur Regelung von deren Aufenthalt.

Art. 35 BV hält fest, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen und wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet ist, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Insofern die Unterlassung willkürlichen und diskriminierenden Handelns und die Achtung des Familienlebens Grundrechte sind, würde Art. 35 BV faktisch ausser Kraft gesetzt, wenn die Verwirklichung ebendieser Grundrechte bei Erreichen der «magischen» Zahlen 9,5 bzw. 10 Millionen verwehrt wird: spricht der Familiennachzug ausgesetzt wird, Rechtsansprüche und Bewilligungen verweigert und Gesetze diskriminierend angewandt werden.

Nur nebenbei zu erwähnen ist schliesslich, dass der Initiativtext auch grobe handwerkliche Mängel aufweist.

Zwei Beispiele: Dass vorläufig Aufgenommene bei Überschreiten des Grenzwertes von 9.5 Millionen kein Schweizer Bürgerrecht (mehr) erhalten, ist schon deshalb Unsinn, weil dies nach dem seit dem Jahr 2018 in Kraft befindlichen Bürgerrechtsgesetz gar nicht möglich ist. Dass vorläufig Aufgenommene aber auch keine Aufenthaltsbewilligung oder ein «anderweitiges Bleiberecht» erhalten sollen, ändert nichts daran, dass sie effektiv und legal in der Schweiz bleiben, weil die Rückkehr in ihr Herkunftsland von Gesetzes wegen (!) entweder nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Mit der Fixierung auf den gleichwohl prekären Status der vorläufigen Aufnahme werden sie aber an der Integration gehindert, was offensichtlich nicht im öffentlichen Interesse liegt und jeder sachlichen Rechtfertigung entbehrte.

### Fazit

Mit Blick auf die fundamentalen Verstösse gegen grundlegende internationale Konventionen und das FZA, gegen mehrere Bestimmungen der Bundesverfassung und klare gesetzliche Verpflichtungen käme die Annahme der Initiative juristisch dem gleich, was in der Atomdebatte als «Super-Gau» gilt: Der neue Verfassungsartikel «ritzte» EMRK, FK und FZA nicht bloss, sondern liefe diesen Abkommen im Kern zuwider. Flagranter sind Rechtsverletzungen nicht denkbar, da eine konventionskonforme Umsetzung des von einer schlichten Zahl bestimmten Initiativtextes ausgeschlossen ist. Stattdessen wäre aber der Ausschluss der Schweiz aus der europäischen Rechtsgemeinschaft unvermeidbar und ihr internationales Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit als rechtsstaatliche Demokratie zutiefst erschüttert. Dass der freie Personenverkehr auch für Auslandschweizer:innen beendet und das Leben der gegen 500.000 bereits in der EU lebenden

Auslandschweizer:innen ungemütlich würde, versteht sich von selbst.

Gemessen an diesen katastrophalen Folgen einer Annahme der Initiative ist die dramatische Beschwörung einer angeblich unheilvollen «10-Millionen-Schweiz» eine kaum zu überbietende Grotteske. Mit allem Respekt gegenüber abweichenden Meinungen: Wer nicht ganz von Sinnen ist, kann der Initiative allein schon wegen der verheerenden rechtlichen Konsequenzen nicht zustimmen. Auf dem Spiel steht nichts weniger als die Rechtsstaatlichkeit unserer Demokratie und die Zugehörigkeit der Schweiz zur europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft.