

Migrationenrecht – quo vadis?

Peter Uebersax

Vortrag vor dem Juristenverein Luzern

Luzern, 14. Januar 2025

Einleitung

- Vorschau auf künftige Entwicklung
 - keine Hellseherei
 - nicht Politik, sondern (faktenbasierte) Rechtswissenschaft
 - Grundlage: einigermaßen gesicherte Werte
- Plan:
 - Erfahrungen und Zahlen
 - Rechtsentwicklungen
 - Szenarien (wenn Zeit reicht)
- Vorgehen:
 - Gesamtschau
 - Besonderheiten für ordentliche Wanderung und Fluchtbewegungen

Gliederung

1. Migrationsbegriff
2. Geschichtlicher Rückblick
3. Migrationsrechtliche Grundordnung
4. Fakten und Zahlen
5. Jüngere rechtliche Entwicklung
6. Würdigung
7. Vorschau
8. Ausblicke (Szenarien)
9. Herausforderung an die Hörerschaft
10. Schluss

1. Migrationsbegriff

Migration: **sämtliche Verschiebungen des Lebensmittelpunktes** von Menschen

- Reisemigration: regelmässig unter bis max. 3 Monate
- dauerhafte Migration: mehr als 3, 6 oder 12 Monate?
- **ordentliche Wanderung**: subjektiv gewollt und staatlich bewilligt oder sogar gefördert
- **Flucht und Vertreibung**: subjektiv ungewollt und staatlich aus humanitären Gründen akzeptiert
- **«mixed migration»**: Mischformen
- **irreguläre Migration**: an Rechtsordnung vorbei (oft mithilfe von Schleppern)
- Abgrenzung: diplomatische Vor- und Gaststaatsrechte

1. Geschichtlicher Rückblick

Migrationsgeschichte global

- Menschheitsgeschichte = Migrationsgeschichte
- «homo migrans»: individuelle und kollektive Wanderungen
- seit jeher Flucht und Vertreibung
- Bedeutung von K-Worten: Konkurrenz, Krisen, Katastrophen, Kriege, Kirche, Kolonialismus, Klima, Kosten

Migrationsgeschichte Schweiz

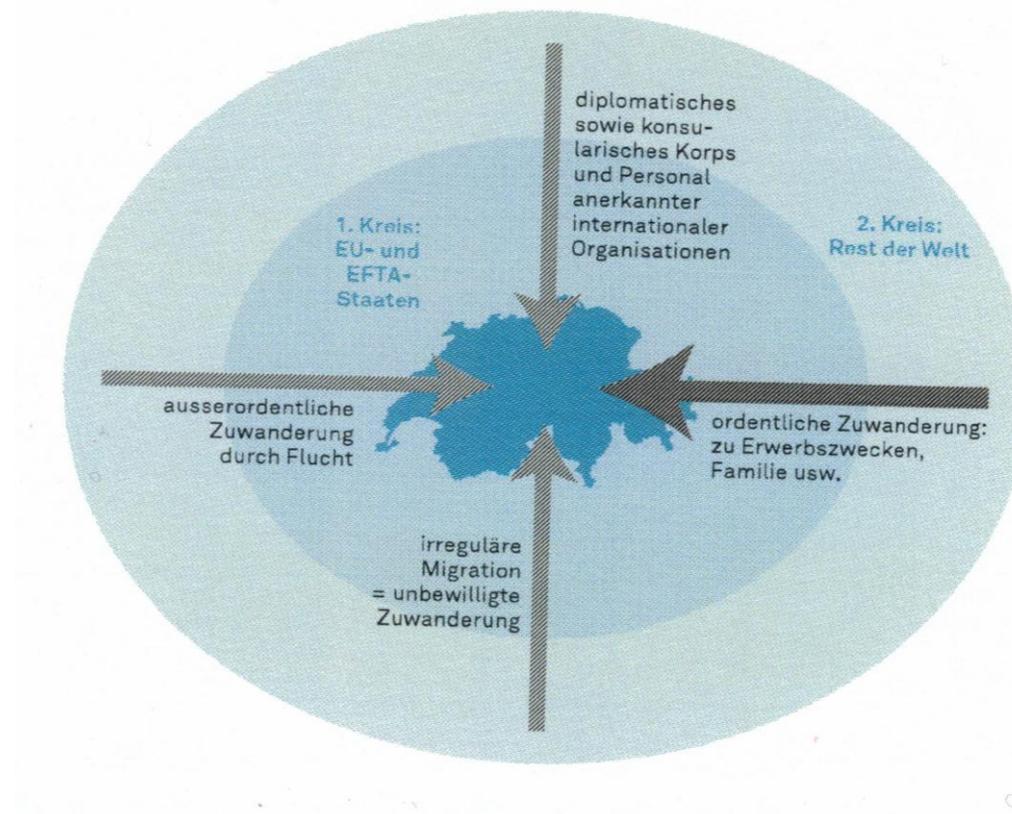
- Eroberungen und Völkerwanderung am Ursprung: Kelten, Römer, Germanen
- Flucht und Vertreibungen, bspw. Hugenotten im 16./17. Jht.
- Emigration lange im Vordergrund: Söldnerwesen («Reisläufer»), Fachleute (bspw. Bäcker/Konditoren, Gelehrte) und Armenauswanderung
- 19. Jht:
 - Art. 52 BV 1848: Freizügigkeit auf Gegenrecht
 - relativ grosszügige Aufnahme von Geflüchteten
 - Übergang von Auswanderung zu erster Zuwanderungswelle für Infrastrukturbauten und erste Überfremdungsdiskussion
- 20. Jht.: Schweiz wird zum Einwanderungs- und Fluchtzielland
- ab 1998/2002: duales System
 - 1. Kreis: Freizügigkeit für EU/EFTA (Hoch-, Mittel- und Unqualifizierte)
 - 2. Kreis: selektive Zulassung (Spezialisten und Kaderleute)

Bourbaki-Fall: Aufnahme von > 80'000 Soldaten innert 3 Tagen



Quelle: Bourbaki-Panorama

Bedeutung der Wechselwirkung unter Zuwanderungsformen



Formen der Zuwanderung in die Schweiz

Quelle: Uebersax u.a., Migrationsrecht, in a nutshell

3. Migrationsrechtliche Grundordnung

Charakteristika des Migrationsrechts

- **besonderes Verwaltungsrecht**
- **Inhalt:** Ausländerrecht (ordentliche Wanderung), Flüchtlingsrecht (Vertreibung/Flucht), Staatsangehörigkeitsrecht (Erwerb/Verlust des Bürgerrechts)
- **Mehrebenensystem:**
 - Völkerrecht
 - europa- bzw. sektorielles Recht Schweiz-EU
 - Landesrecht
 - Bund: Gesetzgebung im Migrationsrecht und Entscheidkompetenzen im Flüchtlingsrecht
 - Kantone: beschränkte Entscheidkompetenzen im Ausländerrecht und Vollzug (teilweise ergänzend zu Bund)
- **Besonderheiten** im materiellen wie auch formellen Recht
- **hohe Dynamik:** ständige Anpassungen durch Rechtsetzung und Rechtsanwendung bzw. -sprechung

Grundregeln der Migrationspolitik

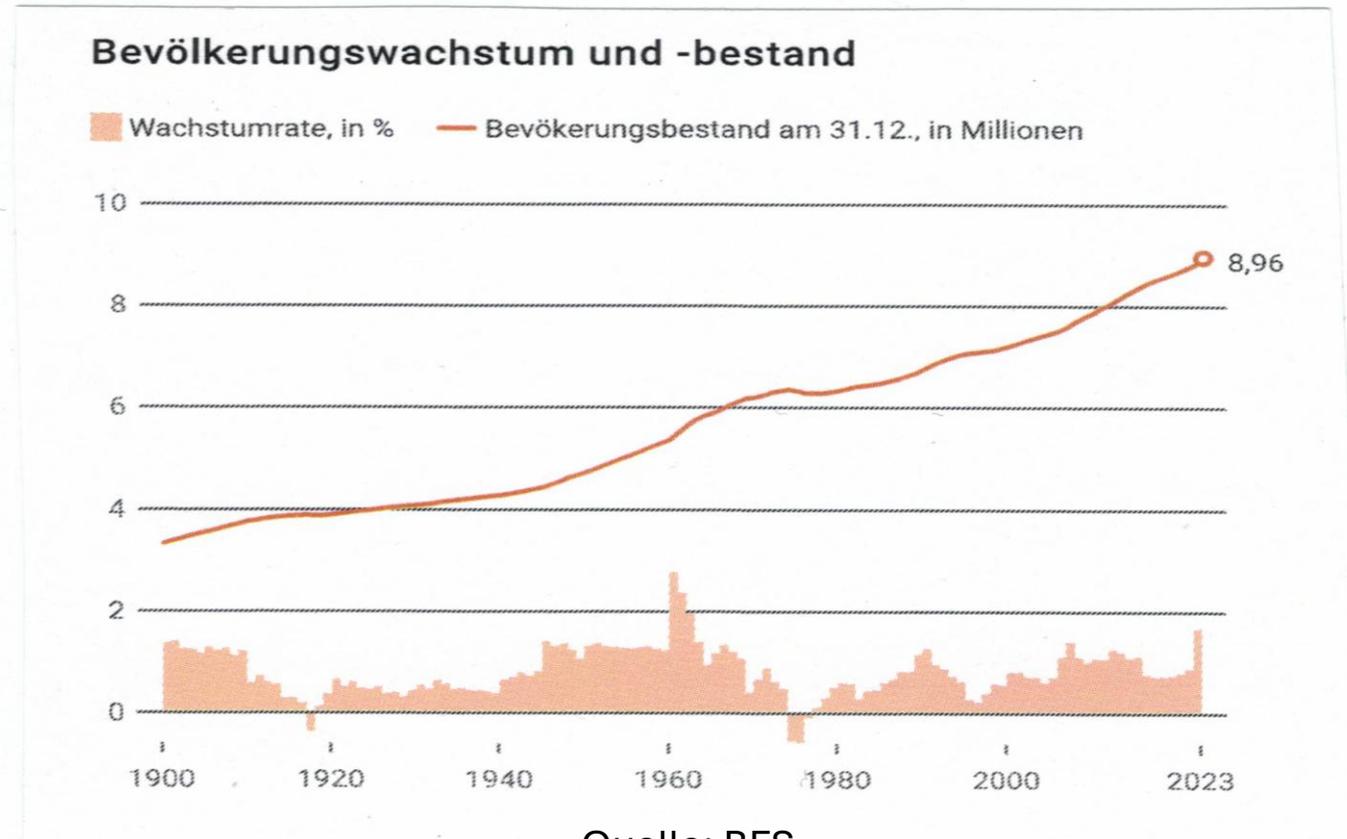
- Migration = «**domaine réservé**» der Staaten, nur punktuelle völkerrechtliche Regelungen
- Migranten und Migrantinnen haben kein umfassendes Migrationsrecht, aber einzelne Rechte, insbes. **Menschenrechte**
- **Bundesverfassung:**
 - Art. 38 und 121 BV: weitgehende Bundeskompetenzen
 - Art. 121a BV: eigenständige Steuerung der Zuwanderung, insbes. anhand der gesamtwirtschaftlichen Interessen
 - wie realistisch ist Eigenständigkeit in der global verflochtenen Gesellschaft und Wirtschaft?
 - Abhängigkeiten von Nachbar-, Partner-, Herkunfts- und Transitstaaten
 - Art. 94 BV: Interessen der **Gesamtwirtschaft** als Leitmotiv für Wirtschaftspolitik von Bund und Kantonen
- **Ergänzungen im Gesetz**, insbes. Art. 3 AIG:
 - Interessen der Gesamtwirtschaft als Leitziel für Zulassung unter
 - Berücksichtigung von
 - Integrationschancen
 - kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnissen der Schweiz
 - demografischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz
 - Beachtung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, humanitären Gründen sowie Familienleben

4. Fakten und Zahlen

Zahlen ordentliche Wanderung

- **global**: stabil bei ca. **3 %**
- EU/EFTA: stabil bei ca. **7 %**
- Schweiz:
 - zunehmend bei heute ca. **26 %**, d.h. 2 Mio, wovon 1.5 Mio aus EU/EFTA
 - ca. 80-100'000/Jahr, wovon 6'600 für Drittstaatsangehörige (inkl. UK, ohne 4'500 Kurzaufenthaltende)
 - 50 % Erwerbszwecke
 - 30 % Familiennachzug
 - 10 % Aus- und Weiterbildung
 - ca. 350'000 **Grenzgängerinnen und Grenzgänger**
 - ca. 35'000 Einbürgerungen/Jahr
 - ca. 40 % der Schweizer*innen mit «Migrationshintergrund»

Entwicklung der ordentlichen Zuwanderung Schweiz 20. Jht.



Quelle: BFS

Konjunktur: It's the economy, stupid!

(Bill Clinton, in anderem Zusammenhang)

Zahlen Flucht/Vertreibung

- global: zunehmend bei ca. 120 Mio (50-60 Mio Geflüchtete, 60-70 Mio IDPs)
- EU/EFTA: relativ stabil bei ca. 8 Mio (ca. 1.5 % der Bevölkerung)
- Ukraine: EU/EFTA: ca. 6 Mio; CH: ca. 65'000
- Grossteil der Geflüchteten leben in **Nachbarstaaten des Fluchtländes** (insb. S-Amerika, Naher und Mittlerer Osten, östliches Afrika)
- Schweiz:
 - relativ stabil bei 80-100'000 (knapp 1 % der Bevölkerung), ca. 30'000/Jahr
 - ca. 65'000 Ukraine (ca. 0.7 % der Bevölkerung)

Globale Fluchtrealitäten



«Seelenverkäufer»
im Mittelmeer



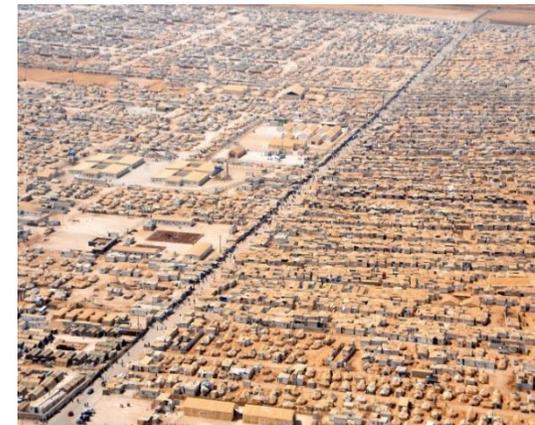
Flüchtlingslager Dadaab in
Kenya



Flüchtlingslager Cox's Bazar in
Bangladesh



Flüchtlingslager Zaatari
in Jordanien



Entwicklung von Flucht/Vertreibung Schweiz 20. Jht.:

Kriege und (politische) Krisen

- 1914-1918 und 1939-1945
- 1956
- 1968
- ab 60er-Jahre
- ab 70er-Jahre
- ab 80er-/90-Jahre
- ab 90er-/00er-Jahre
- 2015
- 2022
- 2 Weltkriege: restriktives Asylregime
- Ungarn
- Tschechoslowakei
- Tibet
- Chile/Argentinien, Indochina, Afrika
- Türkei, Balkan, Naher und Mittlerer Osten
- Kosovo, Sri Lanka, Eritrea
- Syrien
- Ukraine

«mixed migration» und irreguläre Migration

- «mixed migration»:
 - nicht reine Flucht, sondern auch ökonomische oder persönliche Motive
 - 55-60 % Schutzquote in CH, d.h. Schutzsuchende, die Schutz erhalten (Asyl oder vorläufige Aufnahme, ohne Ukraine)
 - geschätzt ca. 25-30 % (etwa 8'000/Jahr) gemischte oder nicht schutzrelevante Schutzgesuche
 - 24-Stunden-Verfahren als Gegenmassnahme (v.a. für Angehörige von Maghreb-Staaten)
 - meist Mittelschicht oder gut ausgebildete Arbeitslose aus Herkunftsstaat
- irreguläre Migration (geschätzt):
 - Sans-Papiers
 - 50 Mio global
 - 76'000 – 200'000 CH
 - Branchen: Bau, Gastronomie, Landwirtschaft, Haushalt und Pflege, Reinigungsdienste und Müllentsorgung, Rotlichtmilieu

Demografische Entwicklung

- **Überalterung** der Gesellschaft und vermutete weitere Abnahme der Geburtenrate (2023: 1.33 Geburten/Frau in der Schweiz)
- möglicher **Bedarf an Arbeitskräften und Pflegepersonal**
 - teilweise evtl. auffangbar durch Technik (Informatik, Robotik usw.)
- gebremstes **Bevölkerungswachstum?**
 - BFS 2020: 2050 schweizerische Bevölkerung 10.4 Mio
 - Hendrik Budliger (gemäss Tamedia 25.9.2024):
 - keine Überschreitung von 10 Mio
 - gesteigerte internationale **Konkurrenz** um Fachkräfte
- Japan als Beispiel einer überalterten Bevölkerung: sachte Förderung der Zuwanderung nach jahrzehntelanger Abschliessung

5. Jüngere rechtliche Entwicklung

Rechtsentwicklungen seit 1900

- Abschliessung während Weltkriegen
- globaler Ansatz für Flucht und Vertreibung mit FK
- Öffnung und stetige Zunahme der Rechtsregeln seit Mitte 20. Jht., zuerst relativ gemächlich, in den letzten 40 Jahren immer rasanter
- zunehmende Verrechtlichung und Internationalisierung
- bis ca. 2000 Globalisierung und Multilateralismus: Wohlfahrt durch Handel und Öffnung
- Paradigmenwechsel insbes. nach 9/11 2001: Sicherheit wichtiger, Abschwächung des Multilateralismus bzw. Rückkehr zu Bilateralismus
- Trend zu erneuter Abschliessung: «splendid isolation», insbes. Brexit, USA (MAGA?)
- Schweiz: immer irgendwo dazwischen
 - Migration wird zunehmend rechtlich geregelt und beim Bund zentralisiert
 - Schweiz ist heute «selektives Zulassungsland»

Verrechtlichung und Internationalisierung durch Rechtsetzung Schweiz

- 1935 ANAG
- 1953 BüG
- 1955 Flüchtlingskonvention
- ab 1960er-Jahre: Stabilisierungsmassnahmen im Verordnungsrecht, insbes. BVO
- 1965 Italienerabkommen
- 1973 Freihandelsabkommen Schweiz - EU
- 1974 EMRK
- 1981 erstes AsylG
- 1999 heutiges AsylG
- 2000 BV 1999
- ab 2000: diverse bilaterale Rückübernahmeabkommen und ab 2008 Migrationspartnerschaften
- 2002 FZA
- 2007 Justizreform mit Rechtsweggarantie
- 2008 AuG
- 2008 Schengen/Dublin
- 2010 Art. 121 Abs. 3-6 BV («Ausschaffungs»bestimmungen)
- 2014 Art. 121a BV (Zuwanderungssteuerung)
- 2018 heutiges BüG
- 2019 AIG (mit Integrationsregelung)
- 2019 Revision AsylG: Verfahrensbeschleunigung
- 2022 Schutzstatus S für Ukraine (Allgemeinverfügung)

Verrechtlichung und Internationalisierung durch internationale Gerichte (Auswahl)

- IGH:
 - 1955 Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala): völkerrechtliche Definition der Staatsangehörigkeit
- EGMR:
 - 10730/84 Berrehab c. Niederlande: [umgekehrter Familiennachzug](#) nach Art. 8 EMRK
 - 3952/98 Maaouia c. Frankreich: Nichtanwendbarkeit von Art. 6 EMRK im Migrationsrecht
 - 46410/99 Üner c. Niederlande: Kriterien für Anspruch auf [Familiennachzug](#) von Kindern nach Art. 8 EMRK
 - 54273/00 Boultif c. Schweiz: Kriterien für Anspruch auf [Familiennachzug](#) von Ehegatten nach Art. 8 EMRK
 - 3295/06 Agraw c. Schweiz: Anspruch auf Familienleben von [vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen](#)
 - 37201/06 Saadi c. Italien: [absolute Wirkung](#) von Art. 3 EMRK
 - 30696/09 M.S.S. c. Belgien und Griechenland: [Dublin-Überstellung](#) nach Griechenland und Art. 3 EMRK
 - 3124/09 Genovese c. Malta: Anspruch auf [Staatsangehörigkeit](#) gestützt auf Familienleben
 - 5056/10 Emre c. Schweiz: Kriterien für Anspruch auf Aufenthalt von Angehörigen der 2. Generation
 - 29217/12 Tarakhel c. Schweiz: Dublin-Überstellung einer Familie nach Italien und Art. 3 EMRK
 - 42387/13 K2 c. UK: Vorenthalten der [Staatsangehörigkeit und Privatleben](#)
 - 6697/18 M.A. c. Dänemark: max. 2 Jahre [Wartefrist](#) für [Familiennachzug](#) nach Art. 8 EMRK
 - 21768/19 Ghadamian c. Schweiz: Aufenthaltsanspruch nach 15 Jahren [irregulärem Aufenthalt](#)
 - 52232/20 P.J. und R.J. c. Schweiz: [Landesverweisung](#) verstösst in casu gegen Art. 8 EMRK
- EuGH:
 - C-127/08 Metock u.a.: Nachzug von [Familienangehörigen](#) mit Drittstaatsangehörigkeit
 - C-84/12 Koushaki: Erteilungsvoraussetzungen für [Schengen-Visum](#)
 - C-444/17 Arib u.a.: Wiedereinführung von [Binnengrenzkontrollen](#)
 - C-392/22 X: Überstellungshindernis wegen Gefahr der [Kettenabschiebung](#) mit Menschenrechtsverletzung

Verrechtlichung und Internationalisierung durch Bundesgericht (Auswahl)

- 1900 ff. - 1983 Migration gilt überwiegendst als nicht justiziabel; «Reservat staatlicher Willkür»
- 109 Ib 183/110 Ib 201 **Reneja**: Aufenthaltsanspruch aufgrund des Schutzes des Familienlebens
- 115 Ib I Schutz des **Familienlebens** für abhängige volljährige Angehörige
- 122 II 433 Schutz des **Privat- und Familienlebens** für Angehörige der zweiten Generation
- 129 I 217 Überprüfung von ordentlichen **Einbürgerungen** durch Bundesgericht (**Emmen**)
- 130 II 81 kombinierter Schutzbereich auch ohne gefestigte Anwesenheit für **Familiennachzug**
- 135 I 153 **umgekehrter Familiennachzug** nach Art. 8 EMRK
- 136 II 5 Übernahme der **Metock-Rechtsprechung** des EuGH
- 138 I 305 neu auch **Willkür- und Rechtsgleichheitsrüge** bei ordentlichen Einbürgerungen
- 139 I 16 und 32 **Vorrang des FZA** gegenüber Ausschaffungsbestimmung
- 142 II 35 **Vorrang der EMRK** gegenüber Ausschaffungsbestimmung
- 146 I 185 Aufenthaltsanspruch aufgrund des **Privatlebensschutzes**
- 146 II 201 Vorrang von **Schengenrecht** gegenüber nationalem Recht
- 148 II 169 Vorrang von **Dublinrecht** gegenüber nationalem Recht
- 6B_1272/2023 zPb. **Härtefall** wegen Art. 8 EMRK bei Landesverweisung

Zunehmende Konflikte zwischen Staatsgewalten

Internationale Beispiele

- **UK-Ruanda-Pakt**
 - Oberster Gerichtshof des UK verbietet Überstellung von Asylsuchenden nach Ruanda (November 2023)
 - Projekt von neuer Regierung eingestellt
- **Italien-Albanien-Pakt**
 - Tribunale ordinario di Roma 42251/24 und 42256/24 Ägypten und Bangladesh sind keine sicheren Herkunftsstaaten (Oktober 2024)
 - Frage zurzeit dem EuGH vorgelegt
- **Dublin-Rechtsprechung** des EuGH
 - bspw. EuGH C-643/15 und C-647/15 Slowakei und Ungarn (Verpflichtung der EU-Staaten zur Beteiligung an den Relocation-Programmen)
- **EGMR zu Push-backs**: 8675/15 und 8697/15 N.D. und N.T. c. Spanien (in Melilla) und 27765/09 Hirsi Jamaa u.a. c. Italien (Push-backs von Bootsmigranten)

Zunehmende Konflikte zwischen Staatsgewalten

Schweizer Beispiele

- 136 II 120 und BGer 2C_254/2012 [Inländerdiskriminierung](#) beim Familiennachzug
 - Korrektur von Bundesversammlung wiederholt abgelehnt
- 137 I 128 Art. 14 Abs. 4 AsylG (Ausschluss der Parteistellung im [asylrechtlichen Härtefallverfahren](#)) verstösst gegen Rechtsweggarantie von Art. 29a BV
 - Korrektur durch Bundesversammlung nie vorgenommen
- 137 I 351 und 138 I 41 Art. 98 Abs. 4 ZGB ([legaler Aufenthalt für Heirat](#) vorausgesetzt) muss konform zu Art. 12 EMRK bzw. Art. 14 BV ausgelegt werden
 - Verfassungskonformität bleibt Praxis und Rechtsprechung überlassen

Weitere Schweizer Beispiele der Einflussnahme

- **Asyl für Afghaninnen:**
 - BVGer D-4386/2022 und Praxisänderung SEM Juli 2023
 - Debatte in Bundesversammlung Mai 2024
 - EuGH vom 4.10.2024 bestätigt ebenfalls Schutzanspruch C-608/22 und C-609/22 (Österreich)
- **Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene:**
 - Art. 85 Abs. 7 AIG: drei Jahre Wartefrist
 - EGMR 6697/18 M.A. c. Dänemark max. zwei Jahre Wartefrist
 - BVGE 2022 VII/6 Pflicht des SEM, Familiennachzug schon nach zwei Jahren zu prüfen
 - Vernehmlassung für Verkürzung auf zwei Jahre
 - Bundesversammlung Geschäfte 24.3057 und 24.3511: kein Recht auf Familiennachzug, im Dezember 2024 knapp abgelehnt
- **Status S: Art. 66 Abs. 1 AsylG:**
 - Der Bundesrat entscheidet, ob und nach welchen Kriterien Gruppen von Schutzbedürftigen ... vorübergehender Schutz gewährt wird.
 - Dezember 2024: Bundesversammlung beauftragt Bundesrat per Motion, Gruppen der Schutzwürdigen in Ukraine nach Regionen zu bestimmen und teilweise vom Status S auszuschliessen (Geschäfte 24.3022 und 24.3378)
- **subjektive Nachfluchtgründe: Art. 3 Abs. 3 und 4 AsylG:**
 - Keine Flüchtlinge sind ... Vorbehalten bleibt die Flüchtlingskonvention...
 - Übersetzung des zweiten Satzes: ..., ausser sie seien Flüchtlinge.
 - «symbolische Gesetzgebung» (vgl. BVGE 2013/20 E. 3.2.6.1)

Zunehmende Einschränkung der Rechte von Migranten und Migrantinnen EU

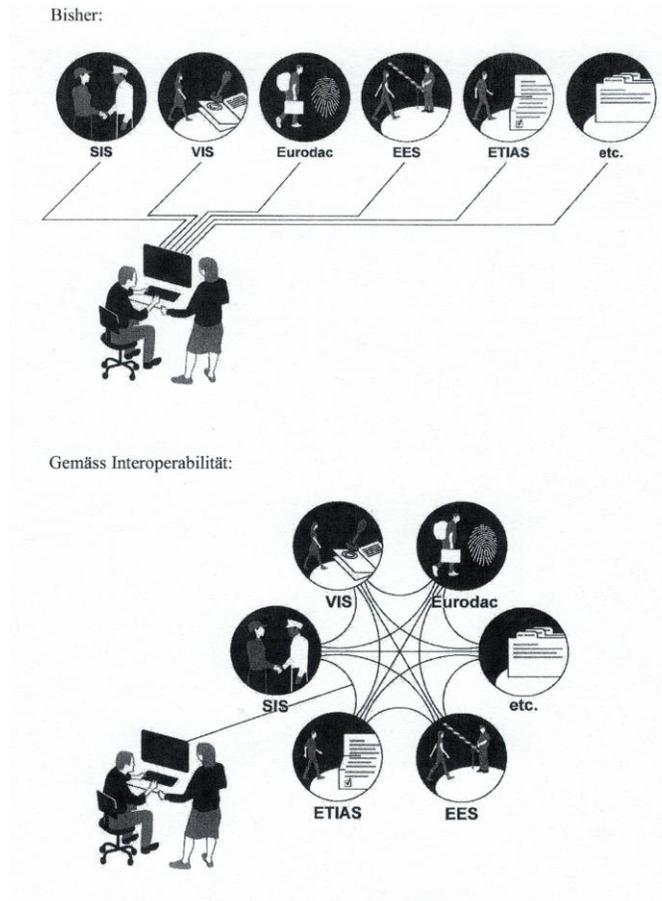
- von Frontex «geduldete» **Push-backs** zu Wasser und zu Lande
- **ETIAS** (European Travel Information and Authorization System) und **EES** (Entry-Exit-System)
 - Einführung mehrfach verschoben aus technischen Gründen
 - Genehmigungsverfahren für nichtvisumspflichtige Drittstaatsangehörige (wie ESTA der USA)
 - informatisierte Kontrolle der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen
- **Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung** (AMMVO)
 - in Kraft: 2026
 - stärkere Abschliessung der Schengen-Aussengrenzen
 - Externalisierung und Beschleunigung von Asylverfahren an Schengen-Aussengrenzen
 - erweiterte Möglichkeiten an Vertragsstaaten, Rechtsschutz zu beschränken

Zunehmende Einschränkung der Rechte von Migranten und Migrantinnen EU

Interoperabilität der Schengen- und Dublin-Datenbanken

wo bleiben die Persönlichkeitsrechte?

symptomatisch: erfasst werden nur Drittstaatsangehörige



Quelle: BBl 2020 7990

Zunehmende Einschränkung der Rechte von Migranten und Migrantinnen Schweiz

- **Kriminalisierung («crimmigration»):** Landesverweisung, Verschärfung der Strafbestimmungen im AIG usw.
- **Prekarisierung:** bspw. Art. 82 Abs. 3 AsylG zu Sozialhilfe:
Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.
- Art. 73 ff. AIG: ausländerrechtliche **Zwangsmassnahmen**, v.a. Administrativhaft, als ausschliesslich für ausländische Personen vorgesehene Freiheitsbeschränkungen und –entzüge
- Art. 72 AIG vom 1.10.2021-30.6.2024: **Pflicht zu Covid-19-Test** bei Ausschaffung und Möglichkeit der entsprechenden Zwangsanwendung

Gegenbeispiele

- **Art. 30a VZAE** (in Kraft seit 1.6.2024):
 - (leichte) Erleichterung der Zulassung von Sans-Papiers-Jugendlichen zur Berufsbildung
- **Revision von Art. 50 Abs. 1 AIG** vom 24. Juni 2024 (in Kraft seit 1.1.2025):
 - Ausweitung des Verbleiberechts nach Auflösung der Ehe oder Familiengemeinschaft auf Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung sowie auf vorläufige Aufnahme nach drei Jahren Gemeinschaft oder wegen Härtefalles, insbes. wegen häuslicher Gewalt
- Aktivierung von **Schutzstatus S** für Ukraine im März 2022
 - aber bereits wieder Abschwächungstendenzen (Beschlüsse der Bundesversammlung vom Dezember 2024, wie erwähnt)
- Bedeutungszuwachs der **Integration** durch gesetzliche Regelung seit 2019 (teilweise fördernd, teilweise allerdings auch einschränkend, bspw. Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG), insgesamt aber erfolgreich

6. Würdigung

Zusammenfassende Erkenntnisse

- 1980-2010 eher **Förderung der Rechte von Migranten und Migrantinnen** und **Stärkung der Rechtsstaatlichkeit** mit vereinzelt Rückschritten
- zurzeit kaum mehr verbindliche völkerrechtliche Entwicklungen, insbes. **Schwächung des Multilateralismus**
- **Trend zu verstärkten Einschränkungen**, aber auch nicht linear, d.h. mit Ausnahmen
- **Ping-Pong zwischen Legislative – Exekutive – Justiz:**
 - Gesetzgeber beschliesst oder verlangt Verschärfungen der Rechtslage und/oder Exekutive verschärft Praxis
 - und wird immer mal wieder von den Gerichten zurückgewiesen
 - Politik bleibt mitunter hartnäckig
 - in verschiedenen Staaten Versuche, Justiz auszuschalten, zu unterlaufen oder sogar willfährig zu machen
 - oft im Zusammenhang mit migrationsrechtlichen Regeln

Geltungszeitliche Analyse

- möglicher Scharnier- oder Kippmoment?
 - Rechte der unsrigen und der anderen («schwächeren»): wie glaubwürdig bleibt Europa bei der Gleichheit und Unteilbarkeit der Menschenrechte?
 - Einflussnahme der Politik auf Rechtsanwendung bis hin zu Schwächung der Justiz
 - Gefahr der Schwächung der liberalen und rechtsstaatlichen Demokratien
 - Migrationsrecht besonders gefährdet und Pilotbereich für Rechtsstaatsbeschränkungen
 - zunehmende Abschliessung bisher offener Gesellschaften
 - bei Flucht/Vertreibung Tendenz zu regionalen statt globalen Lösungen, d.h. Schwächung der Flüchtlingskonvention und eher auf jeweilige Kontinente fokussierte Schutzkonzepte

Einschätzung

- **Migrationsrecht als Fanal (Vorreiter) für allgemeine Rechtsentwicklung?**
 - Gefahr des Abbaus von Rechtsstaatlichkeit (hin zu illiberalen Demokratien)
 - Politik, auch in der Schweiz, muss sich hinterfragen
 - Funktionsfähigkeit der Justiz:
 - in einzelnen Staaten bereits eingeschränkt
 - in der Schweiz bisher im Rahmen der Kompetenzenordnung gewährleistet
 - geht Justiz bisweilen zu weit?
 - aber: Weiterentwicklung des Rechts und Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit sind Aufgaben der Rechtsprechung

- **Entwicklung erfordert unsere volle Aufmerksamkeit!**

Die Art und Weise, wie ein Staat ... seine Ausländerinnen und Ausländer behandelt, ist ein Gradmesser seiner rechtsstaatlichen Kultur.

(Hertig Randall/Thürer)

7. Vorschau

Hängige, diskutierte und vorgeschlagene Entwicklungen

- allgemein
 - **Bilaterale III**
 - Schutzklauseln und Lohnschutz im bilateralen Verhältnis Schweiz-EU
 - **strikte Zuwanderungsbeschränkung und Grenzschiessungen**, vgl. für Schweiz sog. «Nachhaltigkeits-» und «Grenzschutz-»Initiativen
 - mögliche Widersprüche?
 - **Steuerung der Zuwanderung** unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten und unter gleichzeitigem bestmöglichem Handling humanitärer Anliegen
 - weiterhin wichtige Bedeutung der **Integration**

Hängige, diskutierte und vorgeschlagene Entwicklungen

- ordentliche Wanderung:
 - **Einwanderungsabgabe** für Drittstaatsangehörige
 - nur im wirtschaftlichen, nicht im humanitären Bereich
 - macht Wirtschaft mit?
 - Übergang zu **Punktesystem** (wie CAN, AUS)
 - Rückkehr zu **Rotationssystem** in Bedarfsbranchen (Rekrutierung in Asien, Afrika und Lateinamerika)
 - frühere (negative) Erfahrungen von Saisonierstatut?

Hängige, diskutierte und vorgeschlagene Entwicklungen

- Flucht/Vertreibung:
 - **Externalisierung** der Schutzverfahren in Drittstaaten
 - machen die Transferstaaten und die Justiz mit?
 - Förderung von **Rückführungen** über neue Rücknahmeabkommen und Migrationspartnerschaften
 - machen die Ziel- und evtl. Transitstaaten mit?
 - **«Privatstädte für Flüchtlinge»**: Privatisierung der «Verwaltung» und des Einsatzes von geflüchteten Menschen (Tamedia 24.8.2024)
 - wie ist das mit Menschenrechten und unserem Gesellschaftsverständnis vereinbar?
 - **legale Korridore** als Korrektiv für Grenzabschliessungen (bspw. Wiedereinführung Botschaftsasyl)
 - **Rückkehr zu politischen** statt rechtlichen **Asylentscheiden**?

Klimawandel und schweizerisches Migrationsrecht

- vermutlich **nur wenige direkte Auswirkungen auf Schweiz** als Binnenland
 - keine direkt einschlägige Regelung
 - evtl. sinngemässe Anwendung von vorläufiger Aufnahme, Härtefallregel oder Staatenlosigkeit
- **schweizerische IDPs** («internally displaced people» = Binnenvertriebene)
 - bspw. durch Aufweichung des Permafrostes, siehe etwa wegen Bergsturz Brienz/GR
- **aber:**
 - möglicher zusätzlicher Druck auf Schengen-Aussengrenzen durch Klima-vertriebene
 - evtl. politischer Druck auf Übernahme (iSv. «Resettlement») von Klima-vertriebenen anderer Staaten

8. Ausblicke (Szenarien)

Szenario 1

- Ausgangslage:
 - keine massiven Neuentwicklungen
 - wirtschaftliche und demografische Entwicklung ungefähr wie bisher
 - Krieg in Ukraine breitet sich nicht aus oder wird beendet
 - übrige Sicherheitslage bleibt unverändert
 - bilaterale Beziehungen Schweiz-EU bleiben erhalten
- vermutete Entwicklung des Migrationsrechts:
 - **wirtschaftsbedingte Einwanderung** geht weiter, wobei demografische Entwicklung zu Wanderungsbedarf führen kann, was ebenfalls Bedarf an rechtlichen Anreizen (Pulleffekte für bestimmte Berufsgruppen, bspw. in Informatik und Pflege) bedingen könnte
 - **evtl. Rotations- oder Punktesystem**
 - **Abschliessung** von Europa **gegen Flucht/Vertreibung** und Steigerung der Sicherheitsmassnahmen an Schengen-Aussengrenzen gehen weiter
 - **Konflikte zwischen Politik und Justiz** bleiben bestehen, bleiben aber überschaubar

Szenario 2

- Ausgangslage
 - wie Szenario 1
 - aber **Bilaterale fallen weg** (Annahme der Nachhaltigkeitsinitiative, der Grenzschutzinitiative und Ablehnung der Bilateralen III)
- **Einwanderung wird stark beschränkt**
 - aber mögliches Manko an bestimmten Arbeitskräften (wie Informatik, Pflege)
 - evtl. Rotations- oder Punktesystem
- Wiedereinführung von **strikten Grenzkontrollen** an den Schweizer Grenzen
- **Flucht/Vertreibung**
 - **nationale Regelung**
 - Wegfall von Schengen bedeutet Wegfall von Dublin, d.h. Schweiz ist zusätzliche Anlaufstelle für Schutzsuchende zu anderen Dublinstaaten
- **Justiz** gerät zunehmend **unter Druck**

Szenario 3

- Ausgangslage: **Krieg** in Ukraine **weitet sich** nach Westen **aus**
- **zunehmende Abschliessung** und strenges Grenzregime und **strikte Zulassungskontrolle**
- **evtl. Notrecht** bzw. neue Vollmachtenbeschlüsse
- **Justiz** wird **marginalisiert**

Szenario 4

- **Grosskatastrophe**, bspw. Explosion des Supervulkans im Gebiet Neapel
- **keine einschlägige Sonderregelung**
- evtl. Anwendung von humanitären Regeln wie Härtefall oder vorläufige Aufnahme
- ansonsten politische Lösung

9. Herausforderung an die Hörserschaft

- **Perspektivenwechsel:**

- was, wenn ich in der anderen Lage wäre?
- evtl. ergänzt mit Schleier des Nichtwissens (John Rawls): was, wenn ich nicht wüsste, in welche Lage ich geraten könnte?

- **Gedankenspiel:**

- es kommt in der Ukraine zum Einsatz von Nuklearwaffen; radioaktive Wolke bewegt sich nach W-Europa und löst grosse Fluchtbewegung nach Westen über Atlantik und nach Süden über Mittelmeer aus
- wie reagieren UK, USA und nordafrikanische Staaten?

10. Schluss

Erstens kommt es anders und zweitens als man denkt.

(Zitat wird Wilhelm Busch zugeschrieben)