

**Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den
Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik**

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Bibliothek und Dokumentation

44.345/2

EINLEITUNG	1
VERNEHMLASSER	2
ZUSAMMENFASSUNG	5
FRAGE 1: BEGRIFFSDEFINITIONEN	11
1.1. INTEGRATION	11
1.2. KULTUR	12
1.3. FRAUEN	12
1.4. MIGRATIONSPOLITIK	12
1.5. EINZELNE ERGÄNZUNGEN	13
1.6. ZUSAMMENFASSUNG	14
FRAGE 2: AUSGANGSLAGE	14
2.1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN	15
2.2. URSACHEN	16
2.3. INTERNATIONALE POLITIKENTWICKLUNGEN	17
2.4. SCHWEIZERISCHE LAGE IM ASYL- UND AUSLÄNDERBEREICH	17
2.4.1. AUSLÄNDERPOLITIK	18
2.4.2. ASYLPOLITIK	18
2.5. WEITERE POLITIKFELDER	19
2.5.1. INNENPOLITIK	19
2.5.2. LEBENSRAUM SCHWEIZ	20
2.6. ZUSAMMENFASSUNG	20
FRAGE 3: EINSCHÄTZUNG DER HEUTIGEN AUSLÄNDER-, ASYL- UND INTERNA- TIONALEN FLÜCHTLINGSPOLITIK	21
3.1. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	21
3.2. ZUSAMMENFASSUNG	22
FRAGE 4: HANDLUNGSBEDARF	23
4.1. AUSLÄNDERPOLITIK	23
4.2. ASYLPOLITIK	24
4.3. KOSTEN UND NUTZEN VON ZUWANDERUNG	24
4.4. STEUERUNG VON ZUWANDERUNG	25
4.5. INTERNATIONALE FLÜCHTLINGSPOLITIK	25
4.6. WIRTSCHAFTSPOLITIK/AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK	26
4.7. ÖFFENTLICHKEITSARBEIT	27
4.8. ZUSAMMENARBEIT DER VERWALTUNG	27
4.9. STRATEGISCHES VORGEHEN	28
4.10. ZUSAMMENFASSUNG	28

FRAGE 5: BEURTEILUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG	29
5.1 WELTWEITE ENTWICKLUNG	29
5.2. BEZIEHUNGEN ZUR EU	29
5.3. STRUKTURWANDEL	30
5.4. ÖFFENTLICHE FINANZEN	30
5.5. AUSLÄNDISCHE ARBEITNEHMER	30
5.6. WIRTSCHAFTSWACHSTUM	31
5.7. ZUSAMMENFASSUNG	31
FRAGE 6: LANGFRISTIGE KERNSTRATEGIEN	32
6.1. PRODUKTIVITÄTSSTEIGERUNG	32
6.2. ERHÖHUNG DER ERWERBSQUOTE	32
6.3. VERLÄNGERUNG DER LEBENSARBEITSZEIT	33
6.4. PFLICHTEINWEISUNG FÜR ARBEITSLOSE	33
6.5. GESTEUERTE EINWANDERUNG	34
6.6. WEITERE STRATEGIEN	34
6.6.1. ARBEITSZEITMODELLE	34
6.6.2. BEKÄMPFUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT	35
6.6.3. ENTWICKLUNGSHILFE UND AUSSENPOLITISCHE BEZIEHUNGEN	35
6.6.4. AUSLÄNDER- UND ASYLBEREICH	35
6.6.5. NORMATIVE ANSÄTZE	36
6.6.6. DIVERSE	36
6.7. ABLEHNUNG	37
6.8. ZUSAMMENFASSUNG	37
FRAGE 7: MODELLE	38
7.1. MODELL WESTEUROPA	38
7.2. MODELL WEST- UND OSTEUROPA	39
7.3. MODELL EUROPA UND DIE ÜBRIGE WELT	39
7.4. MODELL WELTWEITE LIBERALISIERUNG	40
7.5. KOMBINATIONEN ANDERE MODELLE	40
7.6. ABLEHNUNG	42
7.7. ZUSAMMENFASSUNG	42
FRAGE 8: SCHUTZBEDÜRFTIGE AUSLÄNDER	42
8.1. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	42
8.2. ZUSAMMENFASSUNG	44
FRAGE 9: KONTINGENT	45
9.1. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	45
9.2. ZUSAMMENFASSUNG	46
FRAGE 10: FREIER PERSONENVERKEHR GEGENÜBER ANGEHÖRIGEN DER EU- UND EFTA-STAATEN	47
10.1. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	47
10.2. ZUSAMMENFASSUNG	49

FRAGE 11: AUSLÄNDISCHE WOHNBEVÖLKERUNG	50
11.1. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	50
11.2. ZUSAMMENFASSUNG	52
FRAGE 12: MIGRATIONSSALDO	52
12.1. NEGATIVER SALDO	52
12.2. AUSGEGLICHENER SALDO	52
12.3. POSITIVER SALDO	53
12.4. ABLEHNUNG	53
12.5. ZUSAMMENFASSUNG	54
FRAGE 13: KRITERIEN	54
13.1. POLITISCHE KRITERIEN	54
13.2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN	55
13.3. SOZIALE KRITERIEN	55
13.4. INTERNATIONALE KRITERIEN	55
13.5. DEMOGRAPHISCHE KRITERIEN	56
13.6. ANDERE VORGEHENSWEISE	56
13.7. ZUSAMMENFASSUNG	56
FRAGE 14: INTEGRATION	57
14.1. ROLLE DES BUNDES	57
14.2. EINSCHRÄNKUNGEN	58
14.3. INTEGRATIONSMASSNAHMEN	59
14.3.1. EINBÜRGERUNG UND POLITISCHE PARTIZIPATION	59
14.3.2. AUS- UND WEITERBILDUNG UND ARBEITSMARKT	60
14.3.3. SOZIALE INTEGRATION	60
14.3.4. GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN	61
14.4. ZUSAMMENFASSUNG	62
FRAGE 15: WEITERFÜHRUNG ODER MIGRATIONSPOLITIK	63
15.1. FÜR EINE MIGRATIONSPOLITIK	63
15.2. GEGEN EINE MIGRATIONSPOLITIK	65
15.3. MIGRATIONSGESETZ	66
15.4. ZUSAMMENFASSUNG	67
FRAGE 16: ALLEINGANG ODER INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT	67
16.1. VERNEHMLASSUNGSERGEBNIS	67
16.2. ZUSAMMENFASSUNG	68
FRAGE 17: KRITIK	69
17.1. KRITIK ALLGEMEIN	69
17.2. KRITIK ZU EINZELNEN KAPITELN	71
17.3. ZUSAMMENFASSUNG	73

18.1. UMFELD	74
18.2. SCHNITTSTELLEN	74
18.3. ZUSAMMENFASSUNG	75

Einleitung

Mit der Überweisung der Motion Simmen wurde der Bundesrat im März 1993 beauftragt, ein Migrationsgesetz zu erarbeiten. Um eine Diskussionsgrundlage zu schaffen, entschloss sich der Vorsteher des EJPD zu einer Erstellung eines Grundlagenberichts. Mit der Aufgabe wurde Peter Arbenz, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, betraut. Der von ihm erstellte Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik wurde im Frühjahr 1995 vorgestellt und in ein Vernehmlassungsverfahren geschickt.

Insgesamt trafen 72 Stellungnahmen ein, davon 26 von den Kantonen, fünf von kantonalen Vereinigungen und Konferenzen, drei von Bundesstellen, vier von kommunalen Vertretungen, acht von Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbänden, fünf von Kirchen und kirchlichen Organisationen, acht von Hilfswerken und Flüchtlingsorganisationen, sieben von Parteien sowie sechs von diversen Vernehmlassern.

Die Stellungnahmen fielen quantitativ äusserst unterschiedlich aus. Die meisten orientierten sich am Fragebogen, der an die Vernehmlasser geschickt wurde, andere beschränkten sich auf die Auseinandersetzung mit Einzelfragen. Dritte reichten einlässliche Berichte ein.

Der Auswertungsbericht folgt der Struktur des Fragebogens. Er ist sehr umfangreich ausgefallen, weil versucht wurde, nicht nur die grundsätzlichen Positionen wiederzugeben, sondern aufzuzeigen, wie sich die Vernehmlasser zu einzelnen Fragestellungen in den Politikbereichen inhaltlich auseinandergesetzt haben. Zu Beginn wird eine Zusammenfassung gegeben.

Vernehmlasser

Kantone

Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Regierungsrat des Kantons Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Genf / Genève	GE
Fürsorgedirektion des Kantons Glarus	GL
Regierung des Kantons Graubünden	GR
Regierung des Kantons Jura	JU
Militär-/Polizei- und Umweltschutzdepartement des Kantons Luzern	LU
Regierungsrat des Kantons Neuchâtel	NE
Fremdenpolizei des Kantons Nidwalden	NW
Landammann und Regierungsrat des Kantons Obwalden	OW
Wirtschaftsamt/KIGA des Kantons Schaffhausen	SH
Landammann und Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen	SG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Departement des Innern des Kantons Ticino	TI
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Valais	VS
Regierungsrat des Kantons Vaud	VD
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH

Vereinigungen und Konferenzen

Kantonale Erziehungsdirektorenkonferenz	EDK
Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren	KKF
Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs	VKF
Konferenz der schweiz. Gleichstellungsbeauftragten	KGB
Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge	SKÖF

Bundesstellen

Eidg. Kommission gegen Rassismus	EKR
Eidg. Ausländerkommission	EKA
Arbeitsgruppe Frauenflüchtlinge des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann	AGFr

Kommunale Vertretungen

Schweiz. Gemeindeverband	SGV
Schweiz. Städteverband	SSV
Städt. Koordinationsstelle für Ausländerfragen	KAZh
Stadt Bern Fürsorge- und Gesundheitsdirektion	FGBe

Parteien

Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
Grüne Partei der Schweiz	Grüne
Sozialdemokratische Partei	SPS
Freisinnig-demokratische Partei	FDP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Unabhängige Feministische Frauenlisten	UFF
Schweizer Demokraten	SD

Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbände

Schweiz. Gewerbeverband	sgv
Handels- und Industrieverein Vorort unter Anschluss: Bündner Industrie- und Handelsverein	SHIV BHIV
Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände	VSA
Zentralverband Schweiz. Arbeitgeberorganisationen	ZAO
Schweiz. Gewerkschaftsbund	SGB
Christlichnationaler Gewerkschaftsbund	CNG
Verband Schweiz. Arbeitsämter	VSAA

Kirchen und kirchliche Organisationen

Hilfswerke der Evangelischen Kirchen	HEKS
Evang. Reformierte Kirchen Jura	ERK
Schweiz. Katholischer Frauenbund	SKF
Schweiz. Evang. Kirchenbund	SEK
Kommission der Schweiz. Bischofskonferenz	SKAF

Hilfswerke und Asylorganisationen

Caritas Schweiz	CAR
Caritas Jura	CARJ
Schweiz. Arbeiterhilfswerk	SAH
Asylkoordination Schweiz unter Anschluss: Asylkomitee Baselland	AKS, AKB
Schweiz. Rotes Kreuz	SRK
Schweiz. Flüchtlingshilfe	SFH
Asylorganisation für den Kanton Zürich	AOZh

Diverse

Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz
Erklärung von Bern
Fraueninformationszentrum Dritte Welt
Vereinigung Umwelt und Bevölkerung
Schweiz. Gemeinnützige Gesellschaft
Regula Renschler, Basel

BODS
EvB
FIZ
ECO
SGG
RR

Zusammenfassung

Beurteilung der Ausgangslage in den verschiedenen Politikbereichen

Bei der Beurteilung der Ausgangslage und Probleme in der Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik finden sich bekannte Positionen und grundsätzliche Differenzen wieder:

In der **Ausländerpolitik** wird das Drei-Kreise-Modell kontrovers beurteilt. Namentlich Kantone, aber auch einige Parteien geben an, das Modell sei an der Ausländerstabilisierung gescheitert und führen dies auf eine unkoordinierte Zulassungspolitik zurück. Die Wirtschaftsorganisationen plädieren für eine konsequentere Anwendung des Modells, links orientierte Parteien hingegen für die Aufhebung.

Im einzelnen lösen vor allem das Saisonierstatut und der Familiennachzug polarisierte Reaktionen aus.

In der **Asylpolitik** ist es der Vollzug, den insbesondere Kantone weiterhin als problematisch empfinden. Dem rechten Spektrum zugehörige Parteien thematisieren hingegen den Missbrauch; eine Partei schlägt die Anpassung der Genfer Konvention an die heutige Situation vor. Ein rascheres und konsequenteres Asylverfahren findet viele Befürworter.

In der **internationalen Flüchtlingspolitik** finden die bisher verfolgten, „klassischen Aufgaben“ den Zuspruch aller Vernehmlasser. Hierzu gehören das Hinwirken auf die Einhaltung der Friedens- und Menschenrechtspolitik in anderen Staaten, Angebote zur Konfliktregelung bzw. -verhinderung, gute Dienste, diplomatische Schritte. Für eine verstärkte internationale Solidarität und einen Abbau des Nord-Süd-Gefälles setzen sich insbesondere Kirchen, Flüchtlingshilfswerke und links orientierte Parteien ein. Von ihnen werden entsprechende aussenwirtschaftliche Massnahmen gefordert und dazu einzelne Vorschläge unterbreitet.

Bei der **gesamthaften Betrachtung** stimmen die Vernehmlasser ohne Ausnahme den Problemen zu, wie sie im Migrationsbericht angesprochen werden: Fehlende

Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen, eine ungenügende Koordination zwischen den Ämtern sowie ein fehlender Einbezug der Öffentlichkeit. Auch halten viele Vernehmlasser die Bevölkerung für unzureichend informiert.

Weiterentwicklung der schweizerischen Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik

Rahmenbedingungen:

Den im Bericht skizzierten **globalen wie nationalen Entwicklungen** wird insgesamt zugestimmt. Hilfswerke und Kirchen prophezeien ausdrücklich eine zunehmende Verarmung breiter Bevölkerungsschichten, was sich in einem erhöhten Migrationsdruck äussern könne. Der Zusammenschluss aussereuropäischer Regionen zu Wirtschaftspakten, so die Vernehmlasser, werde die europäische Wirtschaft ebenso beeinflussen wie eine Internationalisierung von Produktionsstrukturen.

Die schweizerische Wirtschaft bliebe auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Die Nachfrage konzentriere sich dann vor allem auf hoch- und semiqualifizierte Kräfte.

Als **Kernstrategien** finden vor allem Produktivitätssteigerung, Erhöhung der Erwerbsquote sowie gesteuerte Einwanderung die Zustimmung der Vernehmlasser. Unterschiedlich werden die Vorschläge zur Verlängerung der Lebenszeit und die Pflichteinweisung für Arbeitslose aufgenommen. Weitere Vorschläge beziehen sich auf flexiblere Arbeitszeitmodelle sowie auf den verstärkten Einbezug von Frauen in den Arbeitsprozess.

Die Entwicklung einzelner Politikelemente:

Es ergibt sich eine Aufstellung von künftigen Politikelementen, die von den Vernehmlassern angesprochen werden und Mehrheiten finden:

Im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik:

- bilaterale Krisenhilfe vor Ort auf internationaler Ebene
- Finanzierung von internationalen Organisationen

- Konfliktregelungshilfe auf internationaler Ebene, vor allem in Europa
- Entwicklungszusammenarbeit
- verstärkte Ursachenbekämpfung
- Hilfe vor Ort
- Rückkehrprojekte.

Diese Punkte finden grosse Zustimmung. Konkrete Massnahmen werden kaum genannt.

Im Bereich der **Asylpolitik**:

- Individuelles Asylverfahren
- zahlenmässig begrenzte Aufnahme von Schutzbedürftigen
- Rückführung von nicht mehr Schutzbedürftigen.

Die **Weiterführung der humanitären Tradition** in der Asylpolitik stellt niemand in Abrede. Fast alle befürworten einen **gesetzlich verankerten Status für Schutzbedürftige**, wobei zwei Parteien und auch Wirtschaftsorganisationen eine andere Regelung der Aufnahme ins Asylgesetz vorzögen. Ein Kontingent für Schutzbedürftige ist für die einen angesichts der weltweiten Situation und begrenzter Kapazitäten unausweichlich, für andere hingegen zählt allein die Schutzbedürftigkeit. Alle Vernehmlasser plädieren für eine internationale bzw. europäische Koordination. Frauenorganisationen, aber auch einige Parteien und andere weisen auf **die besondere Situation von Frauen** hin, der besser Rechnung getragen werden müsse.

Im Bereich der **Ausländerpolitik**:

- Freizügigkeit mit EU/EFTA Staaten
- begrenzte Zulassung von Arbeitskräften aus aller Welt
- aktivere Integrationspolitik
- Stabilisierung der Ausländerzahlen.

Auf die Frage nach der Einführung eines **freien EU-Personenverkehrs** antworten die meisten Vernehmlasser positiv. Eine begrenzte Freizügigkeit postulieren zwei Kantone, aber auch eine Partei (SVP). Auch plädieren einige Kantone für die Aus-

handlung von Schutzklauseln, für eine kritische Überprüfung des Familiennachzugs oder knüpfen eine Freizügigkeit an andere Bedingungen, z.B. an die Art des Arbeitsvertrages. Zwei Kantone können sich für eine Liberalisierung nur aussprechen, wenn der Ausländerbestand zuvor stabilisiert wird oder aber der Anteil der Ausländer europäischer Abstammung weiterhin abnimmt. Von den Schweizer Demokraten wird die ganze Diskussion abgelehnt. Alle anderen halten eine Liberalisierung für unausweichlich oder ausdrücklich für begrüssenswert. Vorteile werden vor allem im Gegenrecht und auf wirtschaftlicher Ebene gesehen. Von einigen Parteien und Gewerkschaften werden begleitende Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping gefordert. Ein schrittweises Vorgehen, vor allem im Rahmen der bilateralen Verhandlungen, scheint der Minimalkonsens zu sein, auf welchen sich die Befürworter einigen können.

Die **Zuwanderung aus dem aussereuropäischen Raum** wird kontrovers beurteilt. Eine Gruppe konzentriert sich eher auf innenpolitische Interessen. Sie möchte die Zuwanderung auf qualifizierte Fachkräfte beschränkt wissen. Eine andere stellt Solidarität zu „Entwicklungsländern“ in den Mittelpunkt: Links orientierte Parteien, aber auch einige Hilfswerke, Flüchtlingsorganisationen und Kirchen möchten aussereuropäische Zuwanderung vor allem nach humanitären oder entwicklungspolitischen Kriterien ausrichten. Sie lehnen es zudem ab, eine Zulassung von Arbeitskräften auf „safe countries“ zu beschränken.

Eine **aktivere Integrationspolitik** befürworten alle Vernehmlassern mit Ausnahme der Schweizer Demokraten. Einige Vernehmlasser sehen die Rolle des Bundes auf eine finanzielle Unterstützung und eine Koordination der Integrationsaufgaben von Kantonen und Kommunen beschränkt. Konkrete Massnahmen richten sich auf erleichterte Einbürgerung, politische Partizipation, Aus- und Weiterbildung, Integration in den Arbeitsmarkt, soziale Integration.

Ausländerstabilisierung wird von fast allen Vernehmlassern für ein berechtigtes Ziel gehalten und von einigen Kantonen und Parteien ausdrücklich im gesamtgesellschaftlichen Interesse gefordert.

Auf die Frage nach der Beurteilung der Ausländerquote von 18.7% (Stand: April 1995), gemessen am Gesamteinwohnerbestand, antworten vor allem die deutschsprachigen Kantone, diese Quote sei hoch oder zu hoch. Fast alle Vernehmlasser

weisen aber darauf hin, dass diese Zahl wenig aussagekräftig sei, da sie auf der einen Seite nicht alle Ausländerkategorien erfasse, dafür aber niedergelassene, gut integrierte oder aber im Land geborene Ausländer. Die französischsprachigen Kantone betonen in diesem Zusammenhang, dass eine grössere Ausländerzahl nicht automatisch weniger Akzeptanz der Bevölkerung bedeute, sondern andere Faktoren Einfluss ausübten.

Für die Zukunft plädiert die Mehrheit der Vernehmlasser, die auf diese Frage im Fragebogen explizit eingehen, für einen ausgeglichenen Saldo. Wenige befürworten einen negativen Saldo und dies auch nur solange, bis ein Ausländeranteil zw. 18-20% (unter Einbezug aller Kategorien) erreicht sei. Auch nur wenige Vernehmlasser befürworten einen positiven Saldo. Von zwei kirchlichen Vernehmlassern und zwei Parteien (CVP und GPS) wird die Fragestellung ausdrücklich abgelehnt. Als Kriterien für die Festlegung eines Saldos werden u.a. erwähnt: politische Lage im Herkunftsland, wirtschaftliche Bedürfnisse, Integrationsbereitschaft, Solidarität der Bevölkerung, Aufnahmekapazitäten, internationale Verpflichtungen und Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz.

Zur Ämterkoordination

Die Zusammenarbeit der einzelnen Ämter, die sich mit Migrationsfragen befassen, wird von vielen unterschiedlichen Vernehmlassern angesprochen. Hier seien eine Entbürokratisierung und eine Reorganisation notwendig. Einige unterbreiten konkrete Vorschläge und beziehen dabei unterschiedliche Akteure ein. Ein Teil bezieht sich auf bereits bestehende Strukturen, wie einer verstärkten Arbeit der IAW, oder aber auf neu zu schaffende Koordinationen, z.B. die Zusammenlegung der Kommissionen EKF, EKR, EKA oder die Schaffung eines Migrationsamtes.

Migrationspolitik oder getrennte Bereiche

Von Kantonen, Parteien, kommunalen Vertretungen, Kirchen, Flüchtlingsorganisationen und Hilfswerken wird eine Migrationspolitik mehrheitlich befürwortet. Diese verbinden sie aber mit äusserst unterschiedlichen Zielvorstellungen: Während es für die einen eher darum geht, weitere Zuwanderung zu unterbinden, ist für andere Migrationspolitik vor allem entwicklungspolitisch, universalistisch und humanitär aus-

zurichten. Die gleichen Positionen finden sich bei denen, die sich gegen eine Migrationspolitik aussprechen: Die SPS spricht sich für eine inhaltliche und gesetzgeberische Trennung von Asyl- und Ausländerpolitik aus. Für den SGB könnte eine Migrationspolitik zulasten der sowieso unterprivilegierten Migrantengruppen ausfallen. Die Wirtschaftsorganisationen befürchten hingegen umgekehrt einen Kontrollverlust der Einwanderung.

Zum weiteren Vorgehen

Nur wenige Vernehmlasser sprechen sich ausdrücklich für oder gegen die Schaffung eines Migrationsgesetzes aus. Die Stellungnahmen reichen von der Forderung nach einem raschen Gesetzesentwurf, der Sistierung bisheriger ANAG und AsylIG Revisionen zugunsten eines kohärenten Angehens bis hin zur gesetzgeberischen Trennung der Politikbereiche. Andere befürworten ein Migrationsgesetz als Rahmengesetz.

Einige Vernehmlasser schlagen andere Schritte vor. So sollte in einem Bericht an das Parlament aufgezeigt werden, mit welchen Zielen und in welchen Etappen der Bundesrat die Migrationspolitik weiterentwickeln wolle. Andere postulieren den Einsatz kompetenter Arbeitsgruppen für die Ausarbeitung umfassender Regelungen oder die Bildung einer interdisziplinären Expertengruppe.

Insgesamt

Der Bericht wird als eine gute Diskussionsgrundlage bewertet, der viele Impulse gebe und die Grundproblematik darstelle ohne zu beschönigen. Kritisiert wird hingegen, dass konkrete Massnahmen und Perspektiven fehlten und der Bericht nicht an frühere Publikationen anknüpfte.

Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Haben Sie Bemerkungen zu den Begriffsdefinitionen des Berichtes (Ziffer 1.3. des Berichtes) ?

Die Definitionsliste des Berichts wird mehrheitlich begrüsst und dem Grossteil der angeführten Definitionen zugestimmt.

Zu folgenden Definitionen äussern sich die Vernehmlasser besonders häufig:

1.1. Integration

Fast ein Drittel der Vernehmlasser hat zu den Begriffen „Integration“ und „Assimilation“ Änderungsvorschläge oder Anmerkungen. Während besonders die Kantone die Aufnahme bzw. Präzisierung dieser Begriffe in der Definitionsliste wünschen (BE, OW, SZ, GR, BL, AR, BS, NW, JU, VS, VD, FR, aber auch KAZh, SRK, VKF), beschäftigen sich einige Vernehmlasser mit der kurzen Definition des Begriffs, wie er im Bericht verwendet wird: „Integration wird verstanden als einseitiger oder gegenseitiger Prozess der sozio-ökonomischen Eingliederung eines Ausländers oder einer Gruppe von Ausländern in die gesellschaftlichen Strukturen eines anderen Landes“ (S.8). Für die CVP, drei kirchliche Vernehmlasser (SEK, ERK, SKAF) und die EKR und auch ZG kann Integration nicht ein einseitiger, sondern nur ein gegenseitiger Prozess sein, der GPS und dem SSV ist die Definition zu verschwommen und die CAR wünscht eine Streichung von „Assimilation“. Besonders ausführlich beschäftigt sich das SRK mit der Definition von Integration, die auf die Dynamik von Integrationsprozessen abzielt, denn Integration wird als „Interaktionsfeld“ verstanden, „in welchem einerseits Veränderungsprozesse ablaufen, damit Kultur in Form von neuen Anlagen und Ausstattungen geschaffen wird und andererseits eine neue Öffentlichkeit entsteht“. Einige der Vernehmlasser schlagen vor, diese Begriffe sorgfältiger zu analysieren oder regen einen Zusatzbericht an, der sich mit Integration beschäftigt.

1.2. Kultur

In engem Zusammenhang diskutieren einige Vernehmlasser den im Bericht verwendeten Begriff der „Kultur“. Für einige Vernehmlasser ist es nicht nachvollziehbar, von welchem Kulturbegriff ausgegangen wird, sie wünschen eine Präzisierung (SEK, ERK, AGFr). Das SRK spricht von einer undifferenzierten Verwendung. Für zwei Organisationen ist die Wahrnehmung von Fremdheit eine politische Angelegenheit und kann sich schnell ändern (EvB, auch BODS). Andere diskutieren insbesondere die Frage der „kulturellen Distanz“, wie sie im Bericht auf Seite 53 angesprochen wird („Die Integration von Fremden scheint um so schwieriger, je grösser die kulturelle Distanz zwischen Aufnahme- und Herkunftsland ist.“). Für die EKR stellt sich die Frage, wie kulturelle Distanz gemessen werden solle. Die Distanz zwischen den Schichten der einheimischen Gesellschaft scheine grösser als die Distanz nach geographischen Kriterien. Eine Integrationspolitik beruhe auf Gleichwertigkeit, die so in Frage gestellt werde (EKR, auch BODS, SFH). Für die CVP wäre die mit der kulturellen Distanz verbundene These zumindest zu überprüfen, während die GPS einen potentiell rassistischen Ansatz zur Frage stellt.

1.3. Frauen

Einige der Vernehmlasser kritisieren, dass Frauen sprachlich im Text nicht genügend Berücksichtigung fänden, da nur männliche Formen verwendet würden (u.a. SPS, SKF, EKR, AKS, AKB, AGFr, BODS, SSV, FGBe, RR). Zudem orientiere sich der Bericht bei der Darstellung von Migrationsgründen, Fluchtgründen und hiesiger Lebenssituation zu sehr an Männerbiographien, die Lebenswelten von Frauen nicht gerecht würden oder doch zumindest vernachlässigten (u.a. SGB, SPS, CVP, UFF, SRK, EKR, KGB, SSV, FGBe, AGFr, SFH).

1.4. Migrationspolitik

Die Definition einer Migrationspolitik kann bei der grossen Mehrheit Zustimmung finden. Der systemische Ansatz wird vom SRK ausdrücklich begrüsst, er bedürfe allerdings genauerer Erklärung.

1.5. Einzelne Ergänzungen

Vermisst werden u.a. Definitionen für:

- Solidarität (SHIV, ZAO, BHIV)
- Arbeitsmigrant, Fluchtmigrant, andere Migranten (HEKS)
- Gewaltflüchtlinge (AKS, AKB, CARJ)
- Flüchtlinge (SRK)
- Überfremdung (GR, BL, AR) (Gegen diesen Begriff sprechen sich BS und UFF aus)
- Wirtschaftsflüchtling (SH)
- Überbevölkerung (JU, FR)
- Cabaret-Tänzerinnen (AGFr)
- Reimmigration (TI).

Einige Vernehmlasser wünschen zudem die Aufnahme bereits standardisierter Definitionen, wie z.B. Grenzgänger, ständige/nichtständige ausländische Wohnbevölkerung, Grenzgänger, Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene etc. (u.a. GR, SO, SSV, FGBe, VD, GE).

Mehrere Arbeitgeberorganisationen (ZAO, SHIV, sgv sowie BHIV) weisen darauf hin, dass „Grenzgänger“ auch weiterhin in den ausländerrechtlichen Bereich fallen, obwohl sie im Bericht nicht als Migranten eingestuft werden.

Fünf Vernehmlasser wünschen die Herausnahme von Begriffen, wie „unechte Flüchtlinge“, „Drittausländer“ (SKF), „Migrationssaldo“, „Nettowanderungsbilanz“ (AKS, AKB, CARJ) oder bezeichnen den Sprachgebrauch als zwiespältig (EKR).

Begriffe seien zudem zwar zu Beginn definiert, würden aber dann nicht einheitlich verwendet werden (SSV, FGBe, SKF, SKAF, CAR).

Wenige Vernehmlasser sprechen sich gegen die gesamte Definitionsliste aus. Ein Kanton (BS) spricht sich dafür aus, sich auf „Asylbewerber“ und „Flüchtling“ zu beschränken, da in der Praxis eine Subsumierung unter verschiedene Titel kaum ge-

lingen könne, während für die EDK eine Unterscheidung zwischen „Asylbewerber“, „Flüchtling“ und „Schutzbedürftige“ konstruiert wirke.

1.6. Zusammenfassung

Die Definitionsliste findet bei der grossen Mehrheit der Vernehmlasser Zustimmung. Besonderen Klärungsbedarf gibt es beim Bereich „Integration“, „Assimilation“ und damit verbundenen soziologischen, politischen und gesellschaftlichen Fragestellungen. Eng verbunden hiermit ist die Diskussion um „Kultur“ und „kulturelle Distanz“. Für einige Vernehmlasser ist zudem auf frauenspezifische Aspekte nur ungenügend bzw. gar nicht eingegangen worden. Quer durch alle Vernehmlassergruppen wird zudem bemängelt, dass der Bericht Frauen sprachlich nicht berücksichtige.

Frage 2: Sind Sie mit der Beurteilung der Ausgangslage (Ziffer 2) einverstanden? Welche zusätzlichen Aspekte wären aus Ihrer Sicht in die Beurteilung einzubeziehen?

Die im Bericht dargestellte Ausgangslage umfasst rechtliche und politische Grundlagen der Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik, eine kurze Beschreibung der internationalen Migrationsphänomene und ihrer Auslöser sowie eine Skizzierung der Entwicklungen in den europäischen Staaten. Im Anschluss wird die schweizerische Lage im Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingsbereich vorgestellt.

Diese Darstellung kann bei der Mehrheit der Vernehmlasser grundsätzlich Zustimmung finden. Zu den einzelnen Kapiteln haben einige Vernehmlasser Anmerkungen und machen Vorschläge.

2.1. Rechtliche Grundlagen

Zu der Auflistung der rechtlichen und politischen Grundlagen im Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingsbereich haben insbesondere CVP und CAR Ergänzungsvorschläge oder wünschen die Streichung aufgeführter Grundlagen:

Ergänzungen

- Bundesrat zur Abstimmung auf Rassendiskriminierung vom 29.9.94 (SKAF)
- Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte sowie Weltpakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahre 1966 (SKAF, CVP)
- bilaterale Verträge (CVP)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes 1989 (CVP)
- Übereinkommen über die Rechte der Staatenlosen (CVP)
- Konvention zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (CVP)
- Kriegsmaterialgesetz (CVP)
- StGB (CVP)
- jährliche Teilrevisionen BVO (CVP)
- UNO Konvention zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten und ihrer Familien (SRK)
- Resolutionen und Beschlüsse des Europarates und der ExCom des UNHCR fehlen ebenso wie internationale Antidiskriminierungsabkommen (stellen moralische Verbindlichkeit dar) (CAR)
- Rückübernahmeabkommen (CAR)

- ausserparlamentarische Vorstösse z.B. Positionspapiere und Stellungnahmen der Hilfswerke und anderer NGOs (CAR)
- Dublin und Schengen (CAR).

Streichungen

- Europ. Auslieferungsabkommen 1957 (CVP)
- Europ. Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung 1977 (CVP).

2.2. Ursachen

Zu den im Bericht aufgeführten Ursachen wünschen insbesondere die Kirchen und Hilfswerke Ergänzungen:

Migration könne ausgelöst werden durch

- religiöse, ethnische und ökonomische Konflikte (SRK)
- Naturkatastrophen (SKAF)
- zivile oder militärisch verursachte Umweltkatastrophen (CVP)
- zunehmenden Fundamentalismus aller Religionen (BODS)
- IWF Strukturanpassungsprogramme mit den Konsequenzen (BODS)
- die Selbstdarstellung der Einwanderungsländer als das Mass der Entwicklung und des Lebensstandards, auch durch Tourismus (SKAF).

Im Zusammenhang mit Frauenmigration weisen einige Vernehmlasser auf die besondere Situation von Frauen hin. So sei die Armut inzwischen feminisiert, die Frauen selbst in Kriegs- und Krisensituationen besonders gefährdet (SKAF, SKF, AGFr). Drei Vernehmlasser, die sich für frauenpolitische Anliegen engagieren, erwähnen als weitere Migrationsauslöser Sex-Tourismus und Frauenhandel (FIZ, AGFr, UFF).

Besonders Frauenorganisationen und Flüchtlingsorganisationen konzentrieren sich auf die wirtschaftlichen Aspekte von Migrationsursachen. So seien die Internationa-

lisierung von Produktionen (FIZ), die dominierenden und einseitigen Wirtschaftsbeziehungen (AGFr) oder aber das Wohlstandsgefälle (KGB) bzw. ein neoliberales Wirtschaftssystem (AKS, AKB, RR) für Migrationen mitverantwortlich.

Die CARITAS kritisiert eine ungewichtete Aufzählung von Ursachen im Bericht und schlägt statt dessen eine Differenzierung zwischen ökonomischen, politischen, durch Naturkatastrophen entstandene Migrationen und anderen vor.

2.3. Internationale Politikentwicklungen

Der Ländervergleich im Bericht, in dem die wichtigsten Politikentwicklungen in einzelnen europäischen Ländern grob skizziert werden, wird von einigen Vernehmlassern ausdrücklich begrüsst. Er zeige, dass die Schweiz mit Migrationsproblemen nicht allein konfrontiert sei (SSV, FGBe). Allerdings stuft die CAR die Darstellung als zu oberflächlich ein und wünscht eine tiefergehende Analyse. Während die KKF Zahlenvergleiche mit Kanada, USA und anderen klassischen Einwanderungsländern interessant fände, insbesondere die Aufnahme von Flüchtlingen pro Kopf, lehnt die CVP einen solchen Vergleich mit dem Hinweis auf andere Verhältnisse in diesen Ländern ab. Für sie drängten sich andere Fragen auf, z. B. wie andere Staaten mit Flüchtlingen, die zusätzlich zum Kontingent eintreffen, oder mit illegal Eingereisten verfahren. Der SGB verlangt im Zusammenhang mit den Politiken anderer Länder den Hinweis, dass xenophobe Kräfte in den Ländern an Boden gewinnen und nicht politisch integriert werden konnten, in denen sich Regierungen diesem Druck gebeugt und entsprechend repressive Mittel eingesetzt hätten.

2.4. Schweizerische Lage im Asyl- und Ausländerbereich

Vier Vernehmlasser stimmen der Aussage, die Schweiz sei ein Einwanderungsland, zu (SGB, SPS, SEK, ERK). Dies werde zum ersten Mal von seiten der Bundesbehörden eingestanden (SEK, ERK).

Nur wenige Vernehmlasser äussern sich explizit zur Darstellung der verschiedenen Politikbereiche. (Eine Kritik an der heutigen Politikentwicklung kommt deutlicher bei

den Fragen 4 und vor allem 15 zum Ausdruck, bei der die Vernehmlasser Veränderungswünsche zu einzelnen Politikbereichen und Punkten angeben.)

2.4.1. Ausländerpolitik

Von einem Versagen der bisherigen Politik, gemessen an den eigenen Zielen, sprechen SHIV und SGB. Das Drei-Kreis-Modell ist für die SPS diskriminierend, willkürlich und rein arbeitsmarktorientiert, das SRK beurteilt es als problematisch. In der Ausländerpolitik sei die Wirtschaft primärer Bestimmungsfaktor (SKöF, SKAF), die integrationspolitische Anliegen vernachlässige. Die Folgen von Einwanderung seien nicht genügend bedacht worden (TG).

Von der KKF wird das Saisonnierstatut angesprochen, welches durch den Umwandlungsanspruch Familiennachzug bedeute. Der Kanton SZ bezeichnet es als volkswirtschaftlich kontraproduktiv.

Einige Kantone wünschen eine präzisere Erläuterung der Zuständigkeiten beim Ausländerrecht.

Insgesamt nehme die Darstellung der Asylpolitik einen grösseren Umfang ein als die Ausländerpolitik (EKA, NE).

2.4.2. Asylpolitik

Auch im Asylbereich wird die Einschätzung des Migrationsberichts geteilt. Dass sich im Vollzug Probleme ergeben haben, führen einige Kantone vor allem auf eine zögerliche Behördenhaltung zurück (u.a. BE, SO, GR, auch VKF). Laut BODS habe sich das BFF Vollzugsprobleme künstlich geschaffen.

In einer fast standardisierten Form weisen einige Kantone auf weitere Problemfelder hin: Angesichts der Problemverlagerung vom Verfahren in den Vollzug scheine ihnen die Aussage des Berichts, mit den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sei eine Besserung eingetreten, zu verfrüht. Bis heute sei keine signifikante Verbesse-

rung eingetreten (u.a. BE, GR, AI, BS, NW, TG, FR, VS, VKF). Auch sei die Verfahrensdauer und Behandlungsdauer einzelner Dossiers weiterhin zu lang, vor allem, wenn man die Entscheidpraxis der Asylrekurskommission einbeziehe (VS, GR, TG, BS, FR, VKF).

Kirchen und Hilfswerke diskutieren vor allem die Anerkennungsquoten. Diese sei niedrig, weil eine restriktive Auslegung des Flüchtlingsbegriffs erfolge (SKF, CAR), es keine befriedigende Alternative für Gewaltflüchtlinge gebe (SKF) und keine Alternative zum Verfahren existiere (CAR). Zudem werde die geschlechtsspezifische Verfolgung nicht als Asylgrund anerkannt (SKF). Auf der anderen Seite sei die Anerkennungsquote in der letzten Zeit gestiegen, weil eine Wegweisung in grösserem Umfang bereits an der Grenze erfolge (SKF), weil die Gesuche insgesamt rascher behandelt würden, die meisten Gesuche aus Ex-Jugoslawien stammen (SKAF) und weil gut begründete Gesuche in den letzten Jahren und Monaten nicht prioritär behandelt und erst jetzt positiv entschieden würden (CAR). Für die SPS ist die Anerkennungsquote von geringer Aussagekraft, da sie nur die Anerkannten enthalte und nicht diejenigen, die vorläufige Aufnahme fänden.

Die evangelischen Kirchen bedauern es zudem, dass auf die besondere Problematik der hier illegal Lebenden nicht eingegangen wurde (SEK, ERK, auch SFH), die in erster Linie Frauen und Kinder beträfe (AGFr).

2.5. Weitere Politikfelder

Von den Vernehmlassern werden zudem weitere Politikfelder angesprochen:

2.5.1. Innenpolitik

Die Kantone vermissen im Bericht die Auseinandersetzung mit den innenpolitischen (SO) und sozialpolitischen (SKöF, GR, SH) Aspekten von Migration. In einer gleichlautenden Form wird bemängelt, dass auf folgende Problembereiche nicht eingegangen worden sei:

- das Entstehen von Sicherheitsproblemen durch die Ausbreitung der Kriminalität und des organisierten Verbrechens im Zusammenhang mit Migranten (JU, VS, VD, FR, SG, GR, TG, AI, BS, NW, UR, VKF, SVP),

- die Ausbreitung der Islamisierung (VKF, BL, AI, UR),
- die Ansiedlung verfeindeter ethnischer Gruppen, die ihren Kampf im Ausland weiterführen (auch SVP),
- der hohe Ausländeranteil in Schulen, der zunehmend Probleme bereite,
- der Eindruck ungleicher Behandlung im Fürsorgebereich, der in der einheimischen Bevölkerung zu Unzufriedenheit führe (VKF, ähnlich VS, NW).

2.5.2. Lebensraum Schweiz

Die Diskussion um die Tragfähigkeit des Lebensraumes wird von drei Vernehmlassern angesprochen. Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Migration sei nicht thematisiert worden (ECO, ähnlich SD), auch würden geopolitische Gegebenheiten in Regionen, die nur eine beschränkte Aufnahme zulassen, nicht beachtet (GR).

2.6. Zusammenfassung

Insgesamt wird der Darstellung der Ausgangslage in den verschiedenen Politikbereichen zugestimmt. Zu den rechtlichen und politischen Grundlagen sowie den Ursachen von Migration werden Ergänzungsvorschläge gemacht. Bei dem internationalen Politikvergleich werden Wünsche nach einer vertiefteren Analyse und Information geäußert. Der Darstellung der schweizerischen Lage im Asyl-, Ausländer und internationalen Flüchtlingsbereich wird ebenfalls zugestimmt. Zu der Darstellung der Ausländerpolitik äussern sich nur wenige, hier vor allem Kantone und kantonale Vertretungen. Angesprochene Problemfelder sind hier das Saisonnierstatut sowie die unterschiedlichen Zuständigkeiten im Ausländerrecht. Im Asylbereich sehen vor allem die Kantone die Probleme im Vollzug gelagert. Die Kirchen und Hilfswerke diskutieren hier vor allem die Höhe der Anerkennungsquote. Einige Kantone führen zudem weitere Politikfelder auf, mit denen sie Konflikte verbunden sehen. Stichworte, die hier fallen, sind u.a. Ausbreitung der Kriminalität, Islamisierung, Ansiedlung verfeindeter ethnischer Gruppen, hoher Ausländeranteil in Schulen.

Frage 3: Teilen Sie die Einschätzung der heutigen Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik und sehen Sie weitere Beurteilungselemente (Ziffer 2.4.)?

3.1. Vernehmlassungsergebnis

Gegen die Probleme, wie sie im Bericht angesprochen werden, spricht sich kein Vernehmlasser aus. Ausdrückliche Zustimmung findet sie bei der Hälfte der Kantone sowie EDK und auch KKF, bei FDP und CVP, ZAO, SHIV, CNG und CAR.

Von den einzelnen Problemen wird besonders häufig die mangelnde Kohärenz genannt, die viele Vernehmlasser auf Einzelentscheide in Asyl- und Ausländerpolitik zurückführen. Diese verhinderten eine globale Lösungsfindung (TG, SZ, SO, BE) und hätten zu einem rechtlichen Instrumentarium mit hoher Regelungsdichte geführt, welches die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der Behörden einschränke, da ihnen nun der Überblick fehle (AG). Besonders deutlich käme dies in der Ausländerpolitik zum Ausdruck, wo Einzelentscheide mit kurzer Sichtweise die migrationspolitische Dimension ausser acht gelassen hätten (VSA). Zudem lasse die Regelung auf Verordnungsstufe einheitliche Konzepte vermissen (BE).

Kritisiert wird auch eine fehlende Zusammenarbeit zwischen den Ämtern (u.a. HEKS, VSA, AKB, TG, BE, AG, ZH, GL, VS, JU, KKF, SEK, ERK, SVP), die eine Koordination verhindere und zu Doppelspurigkeiten führe. Eine solche Doppelspurigkeit könne angesichts der Haushaltslage nicht länger hingenommen werden (FDP). Für einen Kanton (TI) sind Verständigungsprobleme nicht auf die Gesetzesbestimmungen zurückzuführen, sondern auf das Fehlen eines Geistes der Zusammenarbeit. Eine Restrukturierung des Organigramms allein könne deshalb nicht zum gewünschten Erfolg führen.

Auch andere Vernehmlasser beschäftigen sich mit Möglichkeiten zu einer verbesserten Koordination. Ein Kanton bezweifelt, dass ein Bundesamt für Migration die beschriebenen Probleme, deren Ursachen tiefer lägen, lösen könne. Auch habe sich die bestehende interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen noch

nicht zu einem wirksamen Instrument entwickelt (VS, JU, FR, GR, TG, VKF). Der SGV beurteilt die Schaffung der EKR als unnötig, andere schlagen die Zusammenlegung der verschiedenen Eidg. Kommissionen vor.

Einige Kantone wünschen auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und den Einbezug in die künftige Diskussion und Entwicklung (u.a. TG, BS, ZG).

Einen weiteren Problemaspekt sehen die Vernehmlasser in einem fehlenden Einbezug der Bevölkerung in migrationspolitischen Fragen, so dass ein Grundkonsens verhindert werde (u.a. SZ, SO, OW, UR, CAR, CARJ, SKF, GE, VD, JU, VS). Schuld sei auch eine unbefriedigende Informationspolitik (ZH, BS) der Regierung und betroffenen Ämter. Eine intensivere politische Kommunikation sei notwendig (SO). Nach HEKS haben sich besonders die Ämter, vor allem das BFF, vom Diskurs mit den Hilfswerken und anderen Organisationen zurückgezogen. Einen tiefen Informationsstand der Bevölkerung führt BODS auf die einseitig negative Informationspolitik, die über weltweite Migrationsursachen zuwenig eingehe, zurück.

3.2. Zusammenfassung

Die Probleme, wie sie im Bericht angesprochen werden, stossen bei der Hälfte der Kantone, bei CVP, SVP FDP und SVP, aber auch bei ZAO, CNG und CAR auf ausdrückliche Zustimmung. Besonders häufig und quer durch die Vernehmlassergruppen wird die fehlende Zusammenarbeit zwischen den Ämtern kritisiert. Der fehlende Einbezug der Bevölkerung verhindere einen migrationspolitischen Konsens. Auch eine mangelnde Kohärenz durch politische Einzelentscheide wird vor allem von einigen Kantonen als Problem wahrgenommen. Von vielen Vernehmlassern wird zudem eine unzureichende Information der Bevölkerung angesprochen.

Frage 4: Sehen Sie zusätzlichen oder anderen Handlungsbedarf in diesen drei Politikbereichen?

Handlungsbedarf sehen die Vernehmlasser nicht nur in den drei Politikbereichen, sie führen weitere Politikfelder an:

4.1. Ausländerpolitik

Das Drei-Kreise-Modell wird nur von wenigen Vernehmlassern nochmals angesprochen, dies aber konträr: Die Wirtschaftsorganisationen ZAO, SHIV, BHIV fordern eine konsequente Anwendung des Modells mit arbeitsmarktlisch begründeten Ausnahmen. Die SPS und AOZh plädieren für eine Aufhebung. Ein Kanton (GR) wünscht eine Revision des ANAG.

Auch das Saisonierstatut wird nur von wenigen Vernehmlassern explizit erwähnt. So fordern CNG und SPS die Abschaffung des Statuts, der sgv sieht zwar das Bedürfnis einer Neustrukturierung, hält aber das Statut weiterhin für notwendig. Ein Vernehmlasser fordert einen freien Arbeitsmarktzugang, der Saisoniers und Kurzaufenthalter einschliesst.

Einen restriktiven Familiennachzug und Einschränkungen verlangen u.a. NW, SH, TG, SG, GR, VS, VKF, BHIV.

Kein Familiennachzug für kurzfristige Arbeitsverhältnisse schlagen SH und BHIV vor. Umgekehrt verlangen UFF und KGB die völlige Umsetzung eines Rechts auf Familiennachzug. Dieser müsse zudem ohne eine geschlechtsspezifische Diskriminierung erfolgen (SRK, ERK).

Ebenfalls auf die Situation von Frauen beziehen sich andere Forderungen: Frauen solle eine Eigenständigkeit im ausländerrechtlichen Verfahren garantiert werden (UFF), ein unabhängiger Aufenthaltstatus sei unumgänglich (BODS, AGFr, ERK, SRK). Auch dürfe eine Scheidung nicht zur Ausweisung führen (ERK).

Ein Kanton (VS) fordert zudem Massnahmen gegen Scheinehen. Eine kantonale Vereinigung (KKF) möchte die Einwanderung von Unqualifizierten begrenzt wissen.

4.2. Asylpolitik

Ein Abbau von Missbrauch und Vollzugsproblemen wird von den Kantonen an erster Stelle genannt (KKF, VKF, ZH, GR, SH, LU, OW, AI, AR, BE). Die Wirtschaftsorganisationen fordern ein rascheres und konsequenteres Asylverfahren (SHIV, BHIV, ZAO). Auch gegen illegal Eingewanderte seien geeignete Massnahmen zu ergreifen (KKF, VKF, GR, BE). Die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und tatsächlich Verfolgten sei strikter zu verfolgen (KKF). In diesem Zusammenhang fordert die FDP die Anpassung der Genfer Konvention an die heutigen Gegebenheiten, welche dem Missbrauch bzw. den Motiven vieler Bewerber nicht mehr gerecht werde.

Zwei Kantone fordern vor allem den konsequenteren Vollzug bei kriminellen Elementen (SH, LU). Aus einer anderen Sichtweise erfolgt die Forderung des SRK, den Flüchtlingen einen Vorrang vor der Aufnahme von Arbeitskräften einzuräumen.

Auch im Asylbereich beziehen sich einige Vorschläge auf die Situation von Frauen: Geschlechtsspezifische Verfolgung müsse als Asylgrund anerkannt werden (UFF, AGFr, ERK, SEK). Den Frauen sei die Eigenständigkeit im asylrechtlichen Verfahren zu garantieren (UFF, KGB). Frauenflüchtlingen und jugendlichen Unbegleiteten sei ein besserer Schutz zu garantieren (SPS).

Ebenfalls gefordert wird eine Abschaffung der Zwangsmassnahmen (UFF, AKS, AKB) sowie eine humanitäre Regelung für Härtefälle (SPS).

4.3. Kosten und Nutzen von Zuwanderung

In den Augen von BODS und AGFr suggeriert der Bericht, Ausländer würden in erster Linie Kosten verursachen. Zuwanderung stelle auch eine Chance für die gesellschaftliche Entwicklung dar (SPS, GPS). Ausländer könnten eine kulturelle, soziale und finanzielle Bereicherung für die Gesellschaft bedeuten (CVP, VD). Durch den Einbezug in das staatliche Distributionssystem erbrächten die in der Schweiz wohnhaften Ausländer auch volkswirtschaftliche Erträge (OW). Die CVP regte eine Studie über die Kosten und Nutzen, die aus Migration entstehen, an. Dieser Vor-

schlag wird auch von ZAO, SHIV, BHIV und NW unterstützt, von SD hingegen abgelehnt, weil die Antwort eindeutig sei: Die Kosten seien höher als der Nutzen.

4.4. Steuerung von Zuwanderung

Vorschläge zu einer veränderten Steuerung von Zuwanderung, die den Ausländer-, aber auch den Asylbereich betreffen, werden ebenfalls genannt. Die Vorschläge im folgenden stichwortartig aufgeführt:

- Vereinfachung Aufenthaltsstatute (CVP)
- klare Rechte und Pflichten für Ausländer definieren (RR)
- transparente Kriterien für die Einwanderung aussereuropäischer Personen (ZAO, SHIV, BHIV)
- Kein Brain drain (AKS, AKB)
- Vorrang der Flüchtlinge vor der Aufnahme von Arbeitskräften (SRK)
- privilegierte Einwanderung von Arbeitskräften mit ähnlichem kulturellen Hintergrund (SRK)
- Keine Selektionskriterien nach Rasse, Geschlecht oder Herkunft (UFF)

4.5. Internationale Flüchtlingspolitik

Im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik wird vor allem von Hilfswerken, Flüchtlingsorganisationen, Kirchen, SPS und GPS ein recht vielfältiger Handlungsbedarf geortet. Grundsätzlich sehen diese Vernehmlasser die Verstärkung der internationalen Solidarität im Vordergrund politischer Handlungen. Ihre Vorschläge beziehen sich auf verschiedene Bereiche:

Auf politischer Ebene wird eine Friedens- und Menschenrechtspolitik als Beeinflussung von ausländischen Regierungen von der SRK gefordert. Das humanitäre Völkerrecht müsse besser durchgesetzt werden. Eine Stärkung demokratischer Ordnungen, von Menschenrechten und der Stellung der Frau sei zu verfolgen (SSV, FGBe). Das Engagement in der Vermittlung von Kriegsparteien sollte verstärkt werden (SSV, FGBe).

Im Bereich der Entwicklungshilfe werden vor allem Ursachenbekämpfung bzw. Hilfe vor Ort genannt (ECO, SHIV, BHIV, ZAO, AG, SPS). Die SPS erwartet hier die Erarbeitung eines bundesrätlichen Leitbildes. Auch eine Rückkehrhilfe findet Befürworter (SPS, AKS, AKB, SRK). Ein Kanton möchte hier die Entwicklung von Rückkehrhilfeprojekten auf Bundes- und kantonaler Ebene in internationaler Zusammenarbeit (VD).

Von einigen Kantonen werden insbesondere Massnahmen gegen Länder, die sich weigern, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, gefordert (VD, BE; SH, AI, FR, BL, TG, SO, NW, UR, SZ, VKF).

Zwei Fraueninteressenvertretungen verlangen eine humanitäre Unterstützung von Frauen und eine Förderung von Frauenprojekten. Beiden Geschlechtern müsse der gleiche Zugang gewährt werden (AGFr, UFF).

Die FDP spricht sich dafür aus, die Entwicklungshilfeleistungen der DEH vermehrt und gezielt den traditionellen Herkunftsländern zugute kommen zu lassen.

4.6. Wirtschaftspolitik/Aussenwirtschaftspolitik

Einige Vernehmlasser wünschen eine engere Verknüpfung der wirtschaftlichen Beziehungen mit entwicklungspolitischen Kriterien. Eine aktive und solidarische Aussen- und Aussenhandelspolitik sei gefordert (SSV, HEKS, GPS, CAR). Dem Nord-Süd-Gefälle müsse durch handelspolitische Massnahmen und Entschuldungsstrategien entgegengewirkt werden (SRK, EvB). BODS schlägt ein Migrationsabkommen, das an fortschrittliche Handelsabkommen gekoppelt wird, vor.

An direkten Massnahmen wird genannt:

- Anteil Entwicklungshilfe auf 1% des BIP steigern (SPS)
- Einbezug der Privatwirtschaft in globale Verantwortung durch Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen von Rückkehrprogrammen und eine Koppelung an die Leistungen der Exportrisikogarantien (BODS).

4.7. Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit wird von den unterschiedlichsten Vernehmlassern angesprochen. Sie müsse verstärkt werden (CVP, SRK, VKF, SG, AR, SO OB, SZ, AI, NW, UR). Die Information müsse verständlich und transparent sein (CVP, JU, VS, VD, FR, TI, SKF, KGB, SHIV, ZAO, SSV, FGBe, SKF). Auch über langfristige Akzente müsse informiert werden (CVP). Besonders über die Statistiken und die verschiedenen Ausländerstatute herrsche in der Öffentlichkeit Unklarheit (JU, VKF, VS, VD, FR FDP, ZAO, SHIV, VSA). Nicht nur über die Problematik der Asylbewerber, sondern über alle Ausländer müsse besser informiert werden (CVP).

4.8. Zusammenarbeit der Verwaltung

Die Zusammenarbeit der einzelnen Ämter, die von Migrationsfragen tangiert sind, wird von vielen unterschiedlichen Vernehmlassern angesprochen. Hier sei eine Entbürokratisierung (SPS) und eine Reorganisation notwendig (VD, BL, BE, BS, NW, UR, VKF).

Einige unterbreiten konkrete Vorstellungen und beziehen dabei unterschiedliche Akteure ein. Ein Teil bezieht sich auf bereits bestehende Strukturen oder aber auf neu zu schaffende Koordinationen:

- Arbeit der IAW verstärken (GE)
- Zusammenarbeit zwischen BAWI, DEH, BFF, BIGA, BFA und Nationalbank (GPS, BODS)
- Zusammenlegung EKF, EKR, EKA (SGV)
- Schaffung eines Migrationsamtes (CNG, CAR)
- Erstellung eines Organs zur Koordinierung von nationalen und internationalen Aktivitäten (FR)

Andere Vernehmlasser betonen den Kontakt der Bundesverwaltung zu anderen Ebenen und Organisationen. Die Bundesverwaltung solle sich zu Stellen öffnen, die sich mit Ausländerpolitik beschäftigen (JU, VS, GE). Ein vermehrter Kontakt zu den NGOs sei angezeigt (HEKS). Dabei seien nicht nur Hilfswerke und internationale Organisationen, sondern auch die Basisorganisationen und Migrantenorganisationen einzubeziehen (AGFr).

VKF und einige Kantone (VD, BL, GR, NW) schlagen zudem vor, die Informatik/Datensysteme von AUPER/ZAR zu vereinheitlichen bzw. das Datennetz von BFF und ARK anzugleichen.

4.9. Strategisches Vorgehen

Zum strategischen Vorgehen werden ebenfalls Vorschläge formuliert, die sich sowohl auf die politische wie administrative Ebene beziehen. Es müsse zwischen Handlungsbedarf und Lösungsvorschlägen getrennt werden (SKAF). Ziele setzen, Optionen entwickeln, Prioritäten setzen und Interessengegensätze aufzeigen, so die Forderungen einiger Kantone (AG, ZH, BL, SO, GE, auch UFF). Eine Konsensbildung sei zunächst notwendig (AG, SG, AR, SO, LU, auch SGV, VSA), da eine Migrationspolitik von der Mehrheit der Bevölkerung getragen werden müsse (SSV, FGB). An die administrative Ebene appelliert der Kanton GR, von einem interdepartementalen zu einem problembezogenen Denken zu gelangen. Das SRK erwartet dann ein deutliches Bekenntnis der politischen Verantwortungsträger zur gewählten migrationspolitischen Option. Dazu bedürfe es mutiger politischer Entschiede (GE, JU, VS).

4.10. Zusammenfassung

In der Ausländerpolitik sehen einige Vernehmlasser Handlungsbedarf bei der weiterhin umstrittenen Diskussion zum Saisonnierstatut und zur Regelung des Familiennachzuges. Die Vorschläge hierzu sind polarisiert. Das Drei-Kreise-Modell wird kontrovers beurteilt. Der Abbau von Vollzugsproblemen und Missbrauch wird in der Asylpolitik angesprochen, ebenso werden Massnahmen zum Abbau illegaler Einwanderung von einigen Kantonen gefordert. Frauenorganisationen, Kirchen und SPS fordern eine verbesserte Stellung der Frau im asylrechtlichen Verfahren. Eine Kosten-Nutzen-Analyse von Zuwanderung wird von den Vernehmlassern sehr unterschiedlich gesehen. Im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik sind es vor allem Ursachenbekämpfung, Hilfe vor Ort sowie Rückkehrhilfe, die eine Mehrheit der Vernehmlasser befürworten. Kirchen, Flüchtlingsorganisationen, SPS und GPS plädieren für eine solidarischere Aussenwirtschaftspolitik mit entsprechenden Massnahmen. Weiteren Handlungsbedarf sehen viele Vernehmlasser, quer durch

alle Gruppen, in einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit sowie in einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Ämtern. Hierzu werden einige Vorschläge entwickelt.

Frage 5: Teilen Sie die Beurteilung der möglichen wirtschaftlichen Entwicklung? Welche anderen Entwicklungen halten Sie allenfalls für wahrscheinlicher (Ziffer 4.2.)?

Die Vernehmlasser äussern sich zu den künftigen wirtschaftlichen Entwicklungen eher verhalten.

5.1 Weltweite Entwicklung

Die weltweite Entwicklung wird von den Hilfswerken und Kirchen kritisch gesehen. Sie prophezeien eine zunehmende Verarmung und Verelendung breiter Bevölkerungen in den Entwicklungsländern und peripheren Ländern Europas. Damit einher ginge auch ein erhöhter Migrationsdruck, den die industrialisierten Länder zu spüren bekommen könnten. Diese Verarmung werde weiterhin in erster Linie Frauen und Kinder treffen (CAR, CARJ, SKF, OW).

Der Zusammenschluss anderer Regionen zu Wirtschaftspakten werde auch für den europäischen Raum Konkurrenz bedeuten (CVP, SKAF). Weitere World-Trade-Abkommen würden auch Auswirkungen auf die armen Länder haben (BODS).

Eine zunehmende Internationalisierung der Produktionsstrukturen sowie ein globaler Standortwettbewerb würden auch innerstaatliche Veränderungen zur Folge haben, da staatliche Leistungen dann begrenzt würden (CAR).

5.2. Beziehungen zur EU

Die Kantone gehen an dieser Stelle auf die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zur EU ein. Für NE ist eine internationale Kooperation unvermeidlich, da sich die Schweizer Wirtschaft sowieso in den europäischen Markt integriere. Einen

Alleingang könne man sich nicht erlauben (FR). Andere Kantone äussern sich vorsichtiger: Eine Annäherung an die EU sei noch, vor dem im Bericht erwähnten Jahr 2010 zu klären (BE, NW, AI, JU). Als Folgen werden eine Angleichung des Lohnniveaus in Europa sowie eine Anpassung des Sozialversicherungssystems erwartet (FR, CVP, SKAF).

5.3. Strukturwandel

Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen gehen zudem noch auf die Folgen eines Strukturwandels ein. Immer weniger Menschen seien dann vorübergehend oder dauerhaft nicht in der Lage, durch Arbeit ihre Existenz zu sichern (CAR). Als Überlebensstrategie wichen die Menschen dann in schlecht- oder unbezahlte Sektoren und in den informellen Sektor aus (AKS, AKB, HEKS, UFF).

5.4. Öffentliche Finanzen

Wirtschaftsorganisationen und eine kantonale Konferenz beschäftigen sich mit dem öffentlichen Haushalt. Durch den Ausbau staatlicher Leistungen sei eine Entspannung der öffentlichen Finanzlage nicht in Sicht (KKF), die Kantone sähen sich mit einer zunehmenden Lastenüberwälzung des Bundes konfrontiert. Eine zunehmende starke Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage wird von ZAO, SHIV, BHIV nicht erwartet. Ein Kanton (AR) kritisiert, dass im Bericht eine steigende Staatsverschuldung schon als selbstverständlich vorausgesetzt werde. Zumindest auf kantonaler Ebene könne mit einer Stabilisierung gerechnet werden. Einige Gemeinden schrieben bereits wieder schwarze Zahlen (HEKS).

5.5. Ausländische Arbeitnehmer

Auf den künftigen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften bezieht sich der grösste Teil der Bemerkungen. Die schweizerische Wirtschaft werde weiterhin auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein (ZG), wenngleich weniger benötigt würden als noch in den achtziger Jahren (GE). Die Nachfrage nach unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften werde abnehmen (JU, VD), bleibe aber im geringen Umfang

bestehen (VKF). Ein Wirtschaftsverband weist darauf hin, dass die unqualifizierten ausländischen Arbeitnehmer zur Entwicklung und Prosperität einiger Regionen beigetragen hätten (sgv). Die künftige Nachfrage konzentrierte sich vor allem auf hoch- und semiqualfizierte Arbeitskräfte (SGB), deren Aufenthaltsbedingungen erleichtert werden sollten (JU, BL, NW). In diesem Zusammenhang weist eine Partei darauf hin, dass hochqualifizierte Kräfte, die im zweiten Kreis rekrutiert würden, nicht nur aus den USA und Kanada stammten, sondern auch aus anderen nicht industrialisierten Ländern (z.B. Indien), weshalb die Aufnahme weiterer Staaten in den zweiten Kreis zu überprüfen sei (CVP).

5.6. Wirtschaftswachstum

Das Streben nach Wirtschaftswachstum wird von zwei Vernehmlassern an dieser Stelle abgelehnt, da sich dieses global als Kollapsstrategie erweisen werde (AOZh). Ein quantitatives, wirtschaftliches und demographisches Wachstum dürfe es nicht geben (ECO).

Im Bericht vermisst wird ein ökologisches Wirtschaftsszenario (AOZh), ein Hinweis auf die notwendige Verringerung des Ressourcenverbrauchs sowie das Streben nach einer nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensweise (SSV, FGBe).

5.7. Zusammenfassung

Weltweit sehen die Kirchen und Hilfswerke eine zunehmende Verarmung, die auch industrialisierte Länder nicht zuletzt durch einen verstärkten Migrationsdruck zu spüren bekämen. Die Prognose im Bericht, es werde verstärkt zu Wirtschaftspakten anderer, nichteuropäischer Regionen kommen und eine Internationalisierung von Produktionsstrukturen zunehmen, wird von einigen Vernehmlassern ausdrücklich geteilt. Folgen eines Strukturwandels werden von Flüchtlingsorganisationen angesprochen. Ein Bedarf an ausländischen Arbeitskräften wird von einigen Kantonen, SGB und CVP weiterhin gesehen, der Bedarf an unqualifizierten Kräften werde aber zukünftig weiter abnehmen.

Frage 6: Welche der aufgezeigten langfristigen Kernstrategien halten Sie am ehesten gesellschaftlich, wirtschaftlich und innenpolitisch für umsetzbar (Ziffer 4.5.)?

Die Vernehmlasser äussern sich zu den im Bericht angesprochenen wirtschaftlichen Kernstrategien, Produktivitätssteigerung, Erhöhung der Erwerbsquote, Verlängerung der Lebenszeit, Pflichteinweisung für Arbeitslose und qualitativ/quantitativ gesteuerte Einwanderung.

6.1. Produktivitätssteigerung

Eine Produktivitätssteigerung wird von der Hälfte der Vernehmlasser explizit unterstützt, hierunter viele deutschsprachige Kantone, FDP, SSV, SGV, ZAO, SHIV, ECO und BODS. Die Kantone halten diese Strategie für realistisch und am ehesten umsetzbar. Zwei Kantone weisen darauf hin, dass diese von der Wirtschaft aber selbst vollzogen werde (GR, NW). BODS befürwortet eine Produktivitätssteigerung nur in den Bereichen, in denen der Mensch als Produktivkraft nicht überflüssig werde. Auch für die SKöF ist diese Strategie zwiespältig, da sie zu immer teureren Arbeitsplätzen führe, die nur von qualifizierten Kräften besetzt werden könnten und somit einen Teil der Arbeitnehmer ausschliessen würden.

6.2. Erhöhung der Erwerbsquote

Eine Erhöhung der Erwerbsquote wird überwiegend von den gleichen Vernehmlassern ausdrücklich befürwortet, allerdings von weniger deutschsprachigen Kantonen als die Strategie Produktivitätssteigerung. Für einen Kanton ist diese Strategie nur zu befürworten, wenn sie auf die Vermittlung Arbeitsloser abzielt (GR). Für die Appenzeller Kantone müsste bei stärkerem Einbezug der Frauen die Betreuung der Kinder gesichert sein. (Die Rolle der Frau im Arbeitsprozess wird bei den zusätzlichen Strategien ausführlicher behandelt.) Ein Kanton (SH) lehnt eine erhöhte Erwerbsquote ab, da kein grosser Einfluss zu erwarten sei. Für die SD impliziert diese

Strategie eine Schädigung des Familienlebens und der Erziehungsaufgabe an den Kindern, es gebe schon genug verwahrloste Jugendliche.

6.3. Verlängerung der Lebensarbeitszeit

Bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit überwiegt die Ablehnung (SO, GR, AR, AI, NW, UR, JU, TI, AGFr, SSV, FGB). Dies sei nicht sinnvoll (SO, UR) und führe bei der derzeitigen Wirtschaft nicht zum Ziel (GR). Für eine verlängerte Lebensarbeitszeit sprechen sich SGV, ZAO, SHIV und FDP aus (allerdings handelt es sich nicht um eine explizite Befürwortung, diese Vernehmlasser sprechen von einer Kombination aller im Bericht erwähnten Strategien).

6.4. Pflichteinweisung für Arbeitslose

Eine Pflichteinweisung für Arbeitslose in Beschäftigungsprogramme wird geteilt aufgenommen. Dafür sprechen sich unter den Kantonen OW, SG, GR, BS, NW, UR, GL und TI aus. Solch ein Programm, so das häufigste Argument, wäre von gesellschaftlichem Nutzen und könnte vor einer Ausnutzung sozialer Leistungen abschrecken. Hier müssten die Zumutbarkeitsvoraussetzungen gesenkt werden. Ein Vernehmlasser (EDK) könnte sich ein solches Programm auf freiwilliger Basis für Arbeitslose vorstellen. Ein Kanton (GL) befürwortet eine Arbeitspflichteinweisung auch für Asylbewerber und illegale Einwanderer. Die SVP stimmt dem Grundsatz, Sozialfürsorge gegen Arbeitsleistung zu erhalten, zu.

Gegen eine solche Strategie wenden sich u.a. BE, SO, SZ, TG, SH, SKöF, SSV, BODS. Einige argumentieren auf praktischer Ebene, indem sie darauf hinweisen, dass es sowieso nicht genügend Arbeitsplätze gebe (SO, SKöF), u.U. die Qualifikation der Betroffenen nicht den Anforderungen genüge (SO) und in den Auswirkungen eher gering zu bewerten sei (SH). Auf normativer Ebene wird angeführt, dass eine solche Strategie sozialpolitisch umstritten sei (SH), zu einer Polarisierung zwischen Erwerbstätigen und Zwangsverpflichteten führen könnte (TG) und zudem ein Recht auf Existenzsicherung unabhängig von einer gesellschaftlich produktiven Leistung bestehe (SKöF).

6.5. Gesteuerte Einwanderung

Die letzte im Bericht angesprochene Strategie der gesteuerten Einwanderung kann die Zustimmung vieler Vernehmlasser finden. Einige Vernehmlasser weisen darauf hin, dass diese Strategie bereits mit der heutigen Ausländerpolitik verfolgt werde und mit der heutigen Gesetzgebung auch zu erreichen sei (AI, AR). Zu den Befürwortern gehören SO, AG, TG, SH, AR, BS, AI, NW, UR, GL, KKF, VKF, SSV, ECO, BODS, FDP. Abgelehnt wird sie von den SD, hochqualifizierte Kräfte seien auch in der Schweiz zu finden, der Bedarf an Hilfskräften gehe in Zukunft zurück.

Zwischen den einzelnen Strategien entdecken einige Vernehmlasser Widersprüche. So seien die Strategien Produktivitätssteigerung und Erhöhung der Erwerbsquote widersprüchlich (SPS, TG, NW), aber auch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und Erhöhung der Erwerbsquote (ZG, VKF).

6.6. Weitere Strategien

Auch andere Strategien werden vorgeschlagen:

6.6.1. Arbeitszeitmodelle

Eine Gruppe bezieht sich auf die Diskussion neuer Arbeitszeitmodelle und den Einbezug von Frauen in den Arbeitsprozess. Dazu gehören:

- Reduktion der Lebensarbeitszeit (SO, AGFr, BODS)
- Flexiblere Arbeitszeit (TG, BS, NW, NE, BE, FR, ECO)
- Teilzeit (AGFr, VD, KGB)
- Job-sharing (TG, VD, NE)
- Verminderung des Arbeitspensums (JU, VD)
- Berücksichtigung alleinerziehender Mütter (AGFr, KGB)
- Umverteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeit auf beide Geschlechter (UFF, KGB).

6.6.2. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Andere Strategien beziehen sich auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Z.B.:

- Neuaufteilung der Arbeit unter Arbeitswilligen und - fähigen (ZG)
- Erhöhung der Mobilität von Arbeitslosen (EDK)
- Qualifikationsmassnahmen für Arbeitslose (BE)
- Abbau von Sozialversicherungsleistungen zur Anreizschaffung (AI)
- Keine Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung (BODS).

6.6.3. Entwicklungshilfe und aussenpolitische Beziehungen

Im Bereich der aussenpolitischen Beziehungen und der internationalen Hilfe werden vorgeschlagen:

- verstärkte Entwicklungshilfe, Hilfe vor Ort (SO, BL)
- Technologietransfer zugunsten Süd und Ost (GPS)
- faire Handelsbedingungen, Entschuldungsstrategien (GPS)
- Abbau des Wohlstandgefälles (SPS, RR)
- Kadertransfer (BS)
- EU-Beitritt (FR)
- schrittweise europ. Öffnung, quantitative und qualitative gesteuerte Einwanderung aus der ganzen Welt (CVP).

6.6.4. Ausländer- und Asylbereich

Im Bereich der Ausländer- und Asylpolitik werden vorgeschlagen:

- steuerbaren Teil der Einwanderung so regeln, dass bei Vollbeschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte auch die neuen Einwanderer einen qualitativ hochstehenden Beitrag an die volkswirtschaftliche Wertschöpfung leisten (SGV)
- Strikteres Vorgehen gegen Arbeitgeber, die Ausländer ohne Bewilligung beschäftigen (BS)
- Gesteuerte Einwanderung beim Familiennachzug (SG)
- Überprüfung der Doppelstaatsbürgerschaften (AI)
- Rückkehrhilfe für auswanderungswillige, arbeitslose Ausländer (GL)
- Restriktierung Asylpolitik (BL)

- Entwicklung von Strategien, welche die Integration von Ausländerinnen erleichtern und ihren Zugang zum Arbeitsmarkt durch Qualifikationsmassnahmen verbessern (AGFr)
- Priorität einheimischer Arbeitskräfte (VS).

6.6.5. Normative Ansätze

Andere Vernehmlasser entwickeln Ideen auf normativer Ebene:

- Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Visionen (SO)
- Erhaltung einer solidarischen Gesellschaft (FR)
- Aufbau von Werten wie Beachtung der Menschenwürde und Solidarität (HEKS)
- Abbau des nationalen Wohlstandgefälles (HEKS)
- Strategien, die die Qualität des Zusammenlebens fördern, so dass mit weniger Ressourcen gelebt werden kann (AOZh)
- Konsequente Ausrichtung auf eine an Nachhaltigkeit orientierte Lebens- und Produktionsweise (SRK, AKB, AKS)
- Dualismus von Freizeit und Arbeit durch differenziertere Modelle ersetzen (SRK)
- Förderung gesellschaftlicher Anerkennung für Tätigkeiten, die nicht auf wirtschaftlichen Ertrag ausgerichtet sind (TG, sinngemäss auch AKS, AKB).

6.6.6. Diverse

Weiterhin werden vorgeschlagen:

- ein gut funktionierendes Schulsystem (BS)
- Forschung (BS, VKF)
- Ausbildungsniveau der gesamten Bevölkerung heben (SG, SH, AR, AI)
- Berufsausbildung den wirtschaftlichen Bedürfnissen anpassen (GR).
- Halbierung der Militärausgaben innert der nächsten 15 Jahre (SPS).

6.7. Ablehnung

Bei einigen Vernehmlassern stossen die Strategien auf Ablehnung. Sie seien planwirtschaftlich (BL) und nur unzureichend strukturiert, so dass eine Beurteilung nicht möglich sei (OW). Zudem seien sie widersprüchlich und fragwürdig (SPS), vage und undifferenziert (CVP). Ein Kanton hält sie für nicht realisierbar, da kein Konsens bestehe (GE). Eine Konferenz (KKF) beurteilt sie als zu sehr arbeitsmarktorientiert, als dass sie allein zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum beitragen könnten.

Für einzelne Vernehmlasser ist das ganze Konzept inakzeptabel, da in keiner Strategie eine Neuorientierung der Schweiz im internationalen Umfeld erwogen werde (SSV, FGBe). Zudem seien die Ausgangspunkte „Wohlstandserhaltung“ und „Wachstum“ in Frage zu stellen (AKB, AKS).

CAR findet zwar die Einbettung einer Migrationspolitik in eine gesamtgesellschaftliche Strategie richtig, glaubt aber nicht, dass der Bericht der geeignete Ort hierfür sei.

6.8. Zusammenfassung

Von den im Bericht angesprochenen Kernstrategien findet die Produktivitätssteigerung die meiste Zustimmung. Auch befürworten viele Vernehmlasser eine Erhöhung der Erwerbsquote, insbesondere den Einbezug von mehr Frauen in den Arbeitsprozess sowie eine gesteuerte Einwanderung von Arbeitskräften. Kontrovers diskutiert werden eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit sowie eine Pflichteinweisung für Arbeitslose. An zusätzlichen Strategien werden an dieser Stelle vor allem neue Arbeitszeitmodelle und Massnahmen zum Abbau von Arbeitslosigkeit angesprochen.

Frage 7: Welches der grundsätzlichen Modelle für eine Weiterentwicklung der schweizerischen Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik steht für Sie im Vordergrund (Ziffer 5)?
Welches in zweiter Linie? Befürworten Sie allenfalls ein zusätzliches eigenes Modell? Welche sind deren Kernpunkte?

Die verschiedenen Modelle werden bis auf drei Ausnahmen aufgegriffen und angeregt diskutiert. Viele Vernehmlasser entwerfen eigene Modelle oder haben Modifikationen zu den im Bericht aufgeführten.

7.1. Modell Westeuropa

Dieses Modell bevorzugen fast ein Drittel der Vernehmlasser. Darunter vor allem die deutschsprachigen Kantone (TG, BL, GR, SG, AG, OW, SZ, BS, AI, NW, UR, aber auch JU und TI), die Wirtschaftsvereinigungen (ZAO, BHIV, sgv), zwei kantonale Konferenzen (VKF, KKF) und drei kommunale Vertretungen (SSV, SGV, FGBe).

Einen Hauptgrund sehen die Befürworter vor allem in der politischen Realisierbarkeit. Auch könne dieses Modell „dazu beitragen, die Beunruhigung in der Schweizer Bevölkerung über die Zusammensetzung des Ausländerbestandes und gewisse rassistische Tendenzen einzelner Kreise herabzusetzen sowie die sich abzeichnende Bildung von rechtsextremen Gruppierungen zu verhindern“ (GR, BL, BS, AI, NW, VKF). Bei den Europäern könne von einer grösseren Integrationsbereitschaft ausgegangen werden (SSV, SGV), zudem seien die Schwierigkeiten bei einer Eingliederung durch ähnlichen kulturellen Hintergrund kleiner (AI). Obwohl die Arbeitslosenrate in den EU-Staaten höher sei als in der Schweiz (VKF), sei das Potential qualifizierter Arbeitskräfte hoch (TG, AG). Da sich Hochqualifizierte veränderten Arbeitsmarktsituationen besser anpassen könnten, sinke die Gefahr von Fürsorgeabhängigkeit (KKF, sinngemäss auch AG). Drei Kantone weisen darauf hin, dass allerdings auch die Arbeitslosenzahl der unqualifizierten Kräfte in der EU hoch sei (BL, GR, NW). Den Ängsten eines Zustromes von Personen aus dem EU/EFTA Raum wird entgegengehalten, dass die bisherigen Erfahrungen in der EU gezeigt haben, dass keine grossen Verschiebungen stattgefunden haben. Von einigen Ver-

nehmlassern wird zudem begrüsst, dass weiterhin eine begrenzte Zulassung von Spitzenkräften aus aller Welt zulässig sei.

Drei Kantone möchten übrigens die bilaterale Hilfe nicht nur auf europäische Krisengebiete beschränkt sehen (AI, AG, SG).

Einige der Kantone können sich auch ein Modell „Westeuropa plus“ vorstellen, welches unter bestimmten Voraussetzungen eine Öffnung für Drittausländer, die sich seit Jahren in einem EU/EFTA Staat aufhalten, ermöglicht (VKF, BL, AR, AI, BS, JU).

7.2. Modell West- und Osteuropa

Für das Modell West- und Osteuropa sprechen sich nur wenige Vernehmlasser in erster Wahl aus: LU, AR, SGB. Die Kantone begründen ihre Wahl mit der kulturellen Ähnlichkeit und mit dem Angebot an qualifizierten Arbeitskräften. Allerdings entscheiden sich einige Vernehmlasser in zweiter Wahl für das Modell (EDK, SG, AG, OW, AI, UR, SFH). Manche wollen dann aber die asiatischen und afrikanischen Mittelmeer-Anrainerstaaten ausgenommen wissen (VKF, GR, BL, NW).

7.3. Modell Europa und die übrige Welt

Eine zweite grosse Gruppe wählt das Modell Europa und die übrige Welt. Hierunter die Parteien SPS und CVP, die Gewerkschaftsvertretungen CNG und SGB, EKR, EDK, viele kirchliche Organisationen, Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen (HEKS, SKAF, SKF, SFH, SRK, CAR, SAH, AKS), die Kantone VD und GE sowie andere (FIZ, EvB, RR). Einige der Argumente lauten: Dieses Modell ermögliche eine sanfte Öffnung (EDK), es sei nicht rassistisch oder eurozentristisch (SAH, SKF) und längerfristig erstrebenswert, weil nur ein starkes Engagement in Dritt- und Schwellenländern künftige Wanderungen eindämmen werde (SSV). Die CVP widerspricht dem im Bericht angesprochenen Risiko einer unkontrollierten Einwanderung, da nur eine begrenzte Zulassung vorgesehen sei. Es sei auch nicht zu Wanderungen innerhalb der EU-Staaten gekommen, so dass mit einem Anstieg in der Schweiz nicht zu rechnen sei (SPS).

Einige Vernehmlasser schlagen allerdings Erweiterungen vor:

- Aufnahme von Schutzbedürftigen/Rückführung von nicht mehr Schutzbedürftigen in europäischer Koordination; Integrationsförderung auf allen staatlichen Ebenen (CVP);
- Freizügigkeit nach Übergangsfrist; Massnahmen gegen drohendes Lohn- und Sozialdumping; keine Zulassungsbeschränkung von Arbeitnehmern aus safe countries; Schaffung neuer Formen der Aufenthaltsgenehmigungen für Ausländer ausserhalb der EU, Aufhebung des Saisonier-/Kurzaufenthalterstatuts; Recht auf Familiennachzug für alle; freier Stellenwechsel, aktive Integration (SPS);
- Rückführung von nicht mehr Schutzbedürftigen in europäischer Koordination (SKF);
- Keine Zulassungsbeschränkung von Arbeitnehmern aus safe countries (EKR);
- Schaffung legaler Aufenthaltsformen für Cabaret-Tänzerinnen; branchenunabhängiger Jahresaufenthalt für Migrantinnen aus Asien, Afrika, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ);
- Überprüfung des kanadischen Einwanderungsmodells (RR).

Übrigens entscheiden sich in zweiter Wahl auch die Kantone AR und BS für das Modell Europa und die übrige Welt. Dies allerdings mit dem Argument, dass bei anziehender Konjunktur eine Versorgung mit semi- und unterqualifizierten Arbeitskräften gesichert wäre, wenn der europäische Markt ausgeschöpft sei.

7.4. Modell weltweite Liberalisierung

Für das Modell der weltweiten Liberalisierung spricht sich lediglich der Kanton FR aus. Es sollten keine geographische, sondern humanitäre, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Kriterien herangezogen werden (ähnlich SköF).

7.5. Kombinationen andere Modelle

Viele Vernehmlasser möchten lieber Kombinationen zwischen den Modellen:

- Zwischen Westeuropa und Europa und die übrige Welt mit dem langfristigen Ziel einer weltweiten Liberalisierung (GR, ZG, NE);
- Westeuropa und West-/Osteuropa unter dem Einbezug der IOM Studie „Profiles and motives of potential migrants“ aus dem Jahr 1993 (FDP);

- Europa und übrige Welt und weltweite Liberalisierung, Berücksichtigung frauenspezifischer Migrationsursachen und ohne Zulassungsbeschränkung von Ausländern aus safe countries (GPS);
- Westeuropa, West-/Osteuropa und weltweite Liberalisierung, je nach internationaler Koordination im Asyl- und Flüchtlingsbereich (BE);
- Status Quo, Westeuropa und Europa und übrige Welt (GL);
- Westeuropa, West-/Osteuropa und Europa und übrige Welt (SH);
- Modell zwischen Festung Schweiz und Westeuropa: Abschaffung des Saisonierstatuts, zahlenmässig beschränkte Aufnahme von Flüchtlingen ohne Verletzung formeller völkerrechtlicher Verpflichtungen (SD);
- Westeuropa und West/Osteuropa, keine geographische Beschränkung im Asyl, Schutzbedürftige in einem eigenen Erlass, Hilfe vor Ort, internationale Absprache mit anderen potentiellen Aufnahmeländern, Rückkehrhilfe, internationale Flüchtlingspolitik im gegebenen Rahmen weiterführen (SVP);
- Status Quo und Westeuropa: Drei-Kreise-Modell, geographisch unbeschränkte Aufnahme von Flüchtlingen, Schutzbedürftige, Ursachenbekämpfung (SGG).

An anders konzipierten Modellen wird u.a. vorgeschlagen:

- Modell des sozialen Ausgleichs: Bevorzugung von Einwanderern aus Staaten, in denen die Unteilbarkeit und Universalität von Menschenrechten missachtet werden. Priorität für solche Menschen, die soziale Verantwortung tragen. Erarbeitung von Zulassungskriterien durch ein paritätisch besetztes Gremium (UFF, AKS, AKB);
- Modell Entwicklungspolitik: Förderung von friedenserhaltenden Massnahmen und Menschenrechtspolitik, Verhinderung von Migrationsursachen u.a. durch eine internationale Zusammenarbeit (SKAF);
- Weltweite Freizügigkeit für Arbeitsmigranten, Schüler, Studenten nach der Massgabe, inwieweit sie die Entwicklung ihres Landes fördern können in Koordination mit der Entwicklungsarbeit; geographisch unbeschränkte Aufnahme von Flüchtlingen, Aufnahme von Schutzbedürftigen in internationaler Absprache, Betreuung kriegsgeschädigter Personen (HEKS);
- Ausländerpolitik: keine Anwerbung von unqualifizierten Arbeitskräften, zusätzliche Einflussnahme auf die Qualifikation der zuziehenden Arbeitnehmer, Zulassung qualifizierter Fachkräfte nur unter Berücksichtigung der Entwicklung im Heimatland und in Absprache mit DEH; Asylpolitik: geographisch unbeschränkte Aufnahme

von Flüchtlingen, gesteuerte Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der ganzen Welt; international: wie beim Modell Europa und übrige Welt (AOZh).

7.6. Ablehnung

Nur zwei Vernehmlasser lehnen die Diskussion um die verschiedenen Modelle ausdrücklich ab. Die AGFr lehnt die Modelle ab, weil keines der Lebenssituation von Frauen und Kindern gerecht werde. CARJ begründet die Ablehnung mit dem Hinweis, man wolle nicht die Fehler von 1939-45 wiederholen.

7.7. Zusammenfassung

Den grössten Zuspruch finden die Modelle „Westeuropa“, für das vor allem deutschsprachige Kantone und Wirtschaftsorganisationen stimmen, und „Europa und die übrige Welt“, das vor allem von Gewerkschaften, Kirchen, Hilfswerken, Flüchtlingsorganisationen sowie SPS und CVP gewählt wird. Einige Vernehmlasser schlagen zudem Mischformen zwischen den Modellen vor, so FDP, SVP, aber auch GPS. Völlig anders konzipierte Modelle, die vor allem die Zuwanderung aus dem aussereuropäischen Raum nach anderen Kriterien regeln, werden von einigen Flüchtlingsorganisationen sowie von HEKS vorgeschlagen.

Frage 8: Befürworten Sie einen gesetzlich verankerten Status für schutzbedürftige Ausländer?

8.1. Vernehmlassungsergebnis

Alle Vernehmlasser befürworten einen gesetzlich verankerten Status für Schutzbedürftige ausser SD, GL und TI. Die beiden Kantone begründen ihre Haltung mit der bisherigen Gestaltung des Asylgesetzes, das mit dem Status der vorläufigen Aufnahme bereits genügend Möglichkeiten biete (TI). Für den Kanton GL würde durch eine gesetzliche Regelung eine flexible Lösung verhindert.

Für die Kirchen bedeutet ein Status für Schutzbedürftige hingegen, dass die Schutzbedürftigkeit von Gewaltflüchtlingen nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt werde und sich Gesellschaft und Staat in der humanitären Tradition zu ihrer Verantwortung bekennen (SKAF, SEK, ERK). Für zwei Vernehmlasser ist dieser Status die Anpassung an eine veränderte Situation. So seien seit dem Fall des Kommunismus und dem Aufstieg des Nationalismus viele Gruppierungen weniger durch ihre politische Überzeugung gefährdet, als durch ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen oder religiösen unerwünschten Minderheit (CNG).

Viele der Vernehmlasser, unter ihnen vor allem deutschsprachige Kantone, verweisen ebenfalls auf die Situation der ex-jugoslawischen Staatsbürger, deren unterschiedliche Aufenthaltsbewilligungen eine Kohärenz, Stringenz und Einheitlichkeit vermissen liessen. Dies sei unbefriedigend (CAR, SKF, FR) und eine schnelle und unbürokratische Hilfe dringend angezeigt (RR).

Die Ausrichtung des Asylverfahrens auf politisch Verfolgte bedeute ein Abbau des Missbrauchs, wenn diese Betroffenen gleich einen anderen Status zugesprochen bekämen (SG, BS). Zudem würde es die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen, wenn transparente Kriterien und ein vereinfachtes Verfahren eingerichtet würden (SG, OW, LU, SH, SGV).

Auch die Parteien befürworten einen Status für Schutzbedürftige. Er müsse aber ein Spezialgesetz sein, um einen Ausschluss vom Individualverfahren zu gewährleisten (FDP, SVP). Auch für drei Wirtschaftsorganisationen sollte der Status nicht ein Bestandteil des revidierten Asylgesetzes sein, sondern restriktiv formulierte gesetzliche Kompetenzen enthalten (ZAO, SHIV, BHIV).

Die GPS stimmt unter der Prämisse zu, dass dieser Status eine zusätzliche Aufnahmemöglichkeit biete, der aber nicht zu einer Aushöhlung der Asylpraxis führen dürfe. Zwei Flüchtlingsorganisationen möchten hier den Begriff des Schutzbedürftigen durch den des Gewaltflüchtlings ersetzen. Dieser betone, dass diese Menschen nicht dem freien Ermessen der Schweizer Regierung unterlägen, sondern durch völkerrechtliche Verpflichtungen geschützt seien (AKS, AKB).

Die SPS führt sogleich die Elemente eines Status auf: U.a. ein vereinfachtes Verfahren, eine verbesserte Rechtsstellung, Kriterien und Verfahren für die Beurteilung einer Gewaltsituation, die Ausarbeitung einer internationalen Flüchtlingskonvention, humanitäre Hilfe und Aufbauhilfe vor Ort und kollektive Aufnahme im Rahmen multilateraler Aktionen. Für UFF muss damit ein Recht auf Selbstbestimmung eingeschlossen sein, zudem ein gleichberechtigter Zugang zur Gesundheitsvorsorge, zur Arbeit und Bildung. Ähnlich fordert es auch SKöF, wenn sie von genügenden Entfal-

tungsmöglichkeiten für Schutzbedürftige, namentlich die Ausgestaltung der sozialrechtlichen Stellung, sprechen.

Auch die anderen Vernehmlasser beschäftigen sich mit den Kriterien, die ein solcher Status erfüllen müsste:

An erster Stelle von den Kantonen genannt wird die Rückkehrorientiertheit: Die Rückführung müsse ein Hauptziel sein und durchgeführt werden, sobald die Situation im Herkunftsland dies erlaube (15 Kantone, VKF, SSV, FGBe, SVP). Zudem dürfte der Status nur vorübergehender Natur sein, d.h. es dürfen keine Ansprüche auf andere Aufenthaltsbewilligungen und damit ein Statuswechsel aus ihm folgen (11 Kantone, auch SSV). Die Aufnahme von Schutzbedürftigen solle nur im Rahmen internationaler Absprachen erfolgen (SKF, BE). Priorität müsse immer die Hilfe vor Ort und die Unterstützung humanitärer Hilfsaktionen haben (ZH, BE, GR, ZG, BS, AI, VS). Eine Aufnahme müsse unabhängig vom Herkunftsland erfolgen (SFH).

Auch wenn die Rückkehr im Vordergrund zu stehen habe, befürworten zwei Vernehmlasser die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme dieser Gruppe nach 3-6 Monaten, da die Rückführung zeitlich nicht steuerbar sei und somit die Aufenthaltsdauer ungewiss (VSA, auch GE). Jugendlichen sollte die Möglichkeit geboten werden, eine Ausbildung zu absolvieren (KAZh).

Gruppen, die die Interessen von Frauen vertreten, fordern zudem die Ausdehnung des Schutzbegriffes auf geschlechtsspezifische Verfolgung (FIZ, CAR, SKF, KGB, UFF, SKAF). Auch sollten die von Frauenhandel Betroffenen dazugezählt werden. Vollumfänglichen Schutz sollte auch den Frauen angeboten werden, die mit einer Anzeige Informationen über Frauenhändler, Bordelle, Ehemänner und Vermittler liefern (FIZ). Auch die KAZh wünscht eine Ausdehnung, denn sie definiert Schutzbedürftige als Personen, die vor Krieg, ethnischer oder religiöser Verfolgung, sexueller Gewalt, Naturgewalten und ähnlich bedrohlichen Situationen aus dem Heimatland fliehen.

8.2. Zusammenfassung

Ein gesetzlich verankerter Status für Schutzbedürftige wird ausser von SD und zwei Kantonen von allen Vernehmlassern befürwortet. Während sich die einen hiervon

einen Abbau des Missbrauchs des Asylverfahrens versprechen, steht für andere die Schaffung einer zusätzlichen Aufnahmemöglichkeit im Vordergrund. FDP, SVP und drei Wirtschaftsorganisationen sehen eine Regelung aber nicht als Bestandteil eines revidierten Asylgesetzes. Für die Kantone steht die Rückkehrorientiertheit im Vordergrund. Auch solle die Aufnahme und spätere Rückführung in internationaler Absprache erfolgen.

Frage 9: Für den Fall, dass Sie die Frage 8 positiv beantworten, befürworten Sie ein Kontingent für die Aufnahme schutzbedürftiger Ausländer? Von welchen Faktoren würde gegebenenfalls die Grösse eines derartigen Kontingents abhängen?

9.1. Vernehmlassungsergebnis

Auf die Frage nach einem Kontingent für Schutzbedürftige antworten die Vernehmlasser geteilt.

Die Hälfte befürwortet ein Kontingent. Unter ihnen die Mehrheit der Kantone, aber auch SRK, CNG, VKF, KKF, UFF, SGV, ECO, BODS, AKB, AKS. Ein solches Kontingent sei angesichts der weltweiten Gewaltsituationen unvermeidlich (AKS, AKB). Viele Vernehmlasser knüpfen Bedingungen an ein Kontingent. Dieses dürfe nur in europäischer bzw. in internationaler Absprache erfolgen (u.a. VS, JU, TG, GR, SG, SZ, BE, NW, UFF, VKF, CNG, ECO, AKS), in Absprache mit dem UNHCR (SRK) oder im Rahmen eines burden sharing (BODS). Auch müsse die Handhabung flexibel sein, da sich die Situation schnell verändern könne (VD), weshalb ein Kontingent lediglich als Richtgrösse zu verstehen sei (BE). Die Grösse eines Kontingents hänge ab von den humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtungen (SRK), der Situation im Herkunftsland (SRK, UR, ECO, RR), der Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung (CNG, AI, UR), der innen- und aussenpolitischen Lage (SZ, OW, SO.), der ökologischen und sozialen Tragfähigkeit (ECO) bzw. der Aufnahmekapazität (TG, GR; SG, AR). Bei der Festlegung der Grösse sollten Menschenrechts- und Selbsthilfeorganisationen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden (UFF,

AKS, AKB). Eine kantonale Konferenz fordert hingegen den Einbezug der Kantone (VKF). Auch solle die Verteilung auf die Kantone ausgeglichen sein (NE).

Die anderen Vernehmlasser lehnen ein Kontingent ab und zwar aus geradezu konträren Gründen. Für die eine Gruppe ist allein die Schutzbedürftigkeit ausschlaggebend (SPS, GPS). Schutz sei allen Schutzbedürftigen zu gewähren (SKAF) und eine humanitäre Anwendung werde die Zahl der Aufgenommenen festlegen (CAR). Für einen Kanton (BL) wäre ein Kontingent zwar wünschenswert, aber es sei undenkbar, einen Schutzbedürftigen an der Grenze abzuweisen, nur weil das Kontingent erschöpft sei. Eine Flexibilität sei nicht mehr gewährleistet (HEKS).

Die andere Gruppe sieht die Gefahr eines Kontingents entgegengesetzt. So könnte ein Kontingent eine Pull-Wirkung entfalten (ZAO). Restriktive ad-hoc Entscheide des Bundesrates seien die bessere Lösung. Der Bund müsse seine Handlungsfreiheit behalten, deshalb sollten nur bestimmte Kriterien aufgestellt werden (sgv). Ähnlich argumentieren FDP und ECO: Kontingente würden auch da ausgeschöpft, wo keine Notwendigkeit bestehe. Auch hier ist die Flexibilität ein Stichwort: Diese sei dann eingeschränkt und könne Notsituationen nicht gerecht werden.

Statt eines Kontingents schlägt GE ein internationales Verteilungsabkommen vor. CAR akzeptiert eine Richtgrösse, von der gegebenenfalls abgewichen werden könne. Die Zahl der Aufgenommenen müsse das Ergebnis der Abwägung innenpolitischer Interessen und der Notlage der Schutzbedürftigen sein (CAR, SKF).

9.2. Zusammenfassung

Die Frage nach einem Kontingent für die Aufnahme von Schutzbedürftigen wird polarisiert beantwortet. Für die einen ist ein Kontingent angesichts der Aufnahmekapazität auf der einen, der weltweiten Situation auf der anderen Seite unausweichlich. Andere lehnen ein Kontingent ab, weil allein die Schutzbedürftigkeit ausschlaggebend sein dürfe, auch gehe die nötige Flexibilität verloren. Von anderer Seite wird gegen ein Kontingent argumentiert, dieses werde auch dann ausgenutzt, obwohl kein Anlass gegeben sei.

Frage 10: Befürworten Sie die Einführung des freien Personenverkehrs gegenüber Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten? Begründung? Vorteile/Nachteile?

10.1. Vernehmlassungsergebnis

Die Einführung eines freien Personenverkehrs wird von der Mehrheit der Vernehmlasser befürwortet - ausdrücklich abgelehnt wird sie von vier Vernehmlassern. Ein freier Personenverkehr sei sowieso in einigen Jahren Realität (SKöF, KAZh) und der Austauschprozess in Gesellschaft, Wissenschaft und Politik unumkehrbar (SKAF). Eine Ablehnung auf lange Sicht sei hingegen schädlich (AR) und eine Abschottung nicht wünschenswert (GPS, HEKS).

Das Hauptargument für eine Freizügigkeit, das von der Hälfte der Vernehmlasser angeführt wird, ist das Gegenrecht, von dem auch die Schweizer Bürger profitierten. Schüler, Studenten, Auszubildende und Arbeitskräfte könnten dann das vielfältige europäische Angebot uneingeschränkt nutzen.

Weitere Vorteile werden vor allem auf der wirtschaftlichen Ebene gesehen. Ein freier EU-Personenverkehr liege im volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz.

U.a. führen die Vernehmlasser an:

- Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz (AR, OW)
- Erschliessung zusätzlicher Produktivitätspotentiale (BHIV, SHIV, ZAO)
- Öffnung zum europäischen Arbeitsmarkt (JU)
- erhöhte Wettbewerbsfähigkeit (CNG)
- Kadertransfer (SO, OW, GR)
- Wissenstransfer (SO, BL, GR)
- grössere Innovation (SO, OW, TG)
- Nutzung der wissenschaftlichen, technischen, kulturellen und sozialen Errungenschaften der anderen europäischen Länder (ZG).

Im Bereich der Einwanderung von Arbeitskräften und den Folgen für den schweizerischen Arbeitsmarkt werden dann aber Probleme gesehen und Einschränkungen gemacht. Zwar zeige die Erfahrung, dass in der EU keine innereuropäischen Wanderungen stattgefunden hätten und auch für die Schweiz nicht zu erwarten seien

(JU, VD, BE, ZG, BS, AI, VKF, sgv, SKAF). Nur zwei Kantone halten einen Anstieg von europäischen Arbeitskräften zumindest zu Beginn möglich (BL, SO). Zwei Wirtschaftsorganisationen halten dagegen, dass nur Personen einreisen, die über eine Stelle verfügen (ZAO, SHIV). Auch seien qualifizierte Arbeitskräfte aus diesem Raum zu erwarten (CAR, SKF), denen eine Statusverbesserung positive Impulse für die Integration geben würde.

Einige Vernehmlasser, unter ihnen drei Parteien, fordern begleitende Massnahmen: Vor allem dürfe kein Lohn- und Sozialdumping erfolgen (CVP, GPS, SPS, SGB, CNG, GE, SKAF). Arbeitsverträge müssten den ortsüblichen Anstellungs- und Lohnverhältnissen entsprechen (SH).

Probleme werden von manchen beim Familiennachzug gesehen (TG), der auf Ehepartner und Kinder unter 18 Jahren beschränkt (SH) oder eben ganz aufgehoben oder stark eingeschränkt werden solle (BHIV).

Der Kanton Zürich kann sich für einen freien Personenverkehr nur dann aussprechen, wenn der Beweis erbracht werden konnte, dass der Ausländerbestand stabilisiert werden konnte oder aber der Anteil der europäischen Migranten weiter abnimmt (SG). Ein Kanton möchte den freien Personenverkehr auf Personen mit andauerndem und unbefristetem Arbeitsvertrag beschränken (VS). Den Bedürfnissen der Berg- und Tourismuskantone müsse Rechnung getragen werden (GR).

Die SVP kann sich eine stufenweise Öffnung des Arbeitsmarktes im Rahmen des Drei-Kreise-Modells vorstellen, nicht aber eine vollständige Liberalisierung. Es müsste dann aus dem zweiten und dritten Kreis entsprechend abgebaut werden. Eine Personenfreizügigkeit wird von den Kantonen GL und UR sowie von ECO abgelehnt. Die Vorteile lägen lediglich bei den Arbeitgebern (GL). Eine Öffnung nach Osten sei in seinen Auswirkungen unvorhersehbar. Der Kanton UR möchte zunächst das Ergebnis der bilateralen Verhandlungen abwarten. Die Vereinigung ECO macht den Abbau des europäischen Wohlstandgefälles zur Bedingung, da sonst die Schweiz eine grosse Attraktivität für Zuwanderer aus den ärmeren Staaten darstelle. Die SD begründen ihre Ablehnung mit einer bevölkerungsmässigen Überfremdung.

Der Zeitrahmen, wenn überhaupt angesprochen, wird von den Vernehmlassern eher vorsichtig angesetzt. Die Freizügigkeit des Personenverkehrs werde schon bei den bilateralen Verhandlungen aufgegriffen, bereits hier müssten akzeptable Lösungen ausgearbeitet werden (AG, VS). Eine Liberalisierung sei nur schrittweise zu vollziehen (FDP) und mit Übergangsfristen (SPS). Solange sei an einer Begrenzung festzuhalten (VSA). Vor allem müsse ein Grundkonsens in der Bevölkerung erzielt werden (GR). Drei Vernehmlasser lokalisieren Handlungsbedarf bei der Klärung des schweizerischen Verhältnisses zur EU. Dieses Verhältnis müsse geklärt werden (CAR). In die Migrationsthematik müssten die bilateralen Verhandlungen einbezogen werden (SKAF). Für ein Vorantreiben der Verhandlungen plädiert die CVP.

10.2. Zusammenfassung

Ein freier Personenverkehr gegenüber Angehörigen der EU-/EFTA Staaten wird von einem überwiegenden Teil der Vernehmlasser befürwortet. Hauptgründe sehen sie vor allem im Gegenrecht und in den wirtschaftlichen Vorteilen. Einige weisen darauf hin, dass die Erfahrung gezeigt habe, dass in der EU keine innereuropäischen Wanderungen stattgefunden hätten. Die drei Parteien CVP, SPS, GPS und Gewerkschaften fordern aber flankierende Massnahmen gegen Dumping. Eine beschränkte Freizügigkeit sehen einige Kantone, aber auch BHIV und SVP. Für die FDP sei eine Liberalisierung zudem nur schrittweise, für die SPS nur mit Übergangsfristen denkbar. Abgelehnt wird die ganze Diskussion von den SD.

Frage 11: Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung gemessen am Gesamteinwohnerbestand, belief sich im April 1995 auf 18,7%. Wie beurteilen Sie diese Quote?

11.1. Vernehmlassungsergebnis

Vor allem die deutschsprachigen Kantone, die kantonalen Konferenzen VKF, KKF, aber auch SGV oder SD beurteilen die Quote als hoch. Viele weisen darauf hin, dass hier nicht alle Ausländer enthalten sind. Würden Saisonniers, aber auch Asylbewerber und andere mitgezählt, sei die Quote noch höher anzusetzen. Für einige sei deshalb eine kritische oder zumindest problematische Höhe erreicht, die nicht überschritten werden sollte (U.a. TG, SZ, BL, GL). Auch spreche die Bevölkerungsdichte gegen einen weiteren Anstieg (AR, ähnlich ECO).

Fast alle Vernehmlasser geben aber eine differenzierte und nicht pauschalisierende Sichtweise wider. Die alleinige Zahl bzw. Quote sei wenig aussagekräftig (u.a. CVP, CNG, SKöF, UFF, ZAO, sgV, HEKS, CAR, AKS, SSV). Auch hier weisen einige darauf hin, dass in dieser Statistik nicht alle Ausländerkategorien aufgeführt seien und damit nicht dem tatsächlichen Ausländeranteil entsprächen. Deshalb fordern manche Vernehmlasser die Aufnahme von nichtständigen Ausländern oder abgewiesenen, aber nicht rückgeführten Asylbewerbern in die Statistik (u.a. FDP).

Auf der anderen Seite erfasse diese Zahl Niedergelassene (HEKS), bereits gut Integrierte (BHIV, SSV, FGB), de-facto Schweizer (SH), hier Geborene oder Ausländer, die seit 10 Jahren und mehr hier leben (BE, TG, CAR). In die gleiche Richtung argumentieren einige Vernehmlasser mit der Aussage, die Ausländergruppen seien zu unterschiedlich, als dass sie in einer generellen Prozentzahl zusammengefasst werden könnten (SKöF, SKF, HEKS, SZ, JU, VS, FDP).

Zwar können sich diese unterschiedlichen Vernehmlasser auf die gleiche Aussage einigen, schlagen dann aber sehr verschiedene Kriterien vor, die zur Beurteilung eines Ausländeranteils in ihren Augen besser geeignet seien. So sagen Kirchen, Hilfswerke, aber auch CVP und UFF aus, dass qualitative Aspekte wie Bildungsstand der Ausländer, Kenntnis einer Landessprache, Integration etc. eine grössere Rolle spielten als die Prozentzahl. Auch sei eine differenziertere Aufteilung nach

Nationalität, Geschlecht und Aufenthaltsdauer aussagekräftiger (CAR). Für die FDP ist hingegen die unterschiedliche Assimilationsfähigkeit und Integrationsbereitschaft verschiedener Ausländergruppen entscheidend. Der Zuzug aus anderen Kulturkreisen sei problematisch (BHIV, ähnlich KKF). Zwei Wirtschaftsorganisationen geben an, die Wachstumsrate der Ausländer über einen längeren Zeitraum sowie deren Heterogenität seien wichtiger (ZAO, SHIV).

Viele Vernehmlasser sehen eine Mitverantwortung in einer restriktiven Einbürgerungspraxis (CNG, HEKS, CAR, AKS, VD, SO, NE, GE, GR, ZG, GPS, UFF).

Andere führen diese Quote auf äussere Umstände zurück. So sei sie die Folge der bisherigen Wirtschaftspolitik (OW) oder hänge von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umständen ab. Diese setzten die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der Quote als zu hoch (SKF, CAR, CARJ).

Für die GPS hängt hingegen die Aufnahme von der Integrationsfähigkeit der Gesellschaft ab. Eine allgemeine Identitätskrise dürfte sich stärker auswirken als der zahlenmässige Ausländeranteil.

Auf die Akzeptanz der Bevölkerung und kantonale Unterschiede bezieht sich ein grosser Teil der Diskussion. Diese Akzeptanz sei an örtliche Umstände gebunden (sgv). Die Grenze liege deshalb bei dem Willen der Bevölkerung und nicht bei einer bestimmten Quote (AI). Der Kanton VD vermutet eine stärkere Ablehnung dort, wo der Ausländeranteil an der Bevölkerung geringer sei als in anderen Kantonen. Dies bestätigt auch NE, der einen weit höheren Anteil als 18,7% habe, aber sich trotzdem mit keinen besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sehe (auch SFH). Es sei auch wichtig, wieviele Mittel zur Integration aufgebracht würden (FR).

Der Kanton ZG betont, dass Migrationspolitik nicht als ein Verhältnis von Prozentzahlen, sondern von Menschen zu betrachten sei.

Von wenigen Vernehmlassern wird diese Diskussion abgelehnt. KAZh, AKS, AKB können keinen direkten Zusammenhang zwischen einer steigenden Ausländerzahl und zunehmender Fremdenangst erkennen. Diese lege die Fragestellung bereits nahe und sei somit gefährlich (AOZh). Unverantwortlich werde hier aufgrund irgendwelcher Prozentzahlen ein „Ausländerproblem“ herbeigeschworen (KAZh).

11.2. Zusammenfassung

Die Quote wird vor allem von den Kantonen als hoch oder zu hoch beurteilt. Fast alle Vernehmlasser weisen aber darauf hin, dass diese Zahl nicht aussagekräftig sei, da sie auf der einen Seite nicht alle Ausländerkategorien erfasse, dafür aber Niedergelassene, gut Integrierte oder aber im Land geborene Ausländer. Die französischsprachigen Kantone betonen in diesem Zusammenhang, dass eine grössere Ausländerzahl nicht automatisch weniger Akzeptanz der Bevölkerung bedeuten müsse, sondern andere Faktoren Einfluss haben.

Frage 12: Welches ist nach Ihrer Auffassung der jährlich anzustrebende Migrationssaldo (Nettoeinwanderung): negativ, ausgeglichen oder positiv?

Es ist im folgenden zu berücksichtigen, dass auf diese Frage vor allem diejenigen Vernehmlasser nicht eingehen, die sich nicht am Fragebogen orientierten, sondern offene Stellungnahmen abgegeben haben (z.B. SPS, SGB, VSA, SRK, KGB, SAH).

12.1. Negativer Saldo

Für einen negativen Saldo sprechen sich u.a. SD, VS, UR, BL, KKF, VKF, ECO aus. Ausser von den SD wird dies nur solange gewünscht, bis ein Anteil von 18-20% erreicht sei - ab dann sollte der Saldo ausgeglichen sein (meist unter Einbezug aller Kategorien).

12.2. Ausgeglicher Saldo

Einen ausgeglichenen Saldo befürwortet die Mehrheit der deutschsprachigen Kantone, aber auch SGV, EDK, BHIV, FDP, SVP. Dieser sei vor allem langfristig anzustreben (FDP). Es sollten allerdings für Ausnahmesituationen Spielräume bleiben

(JU). Der Saldo müsse zudem nicht jährlich aufgestellt, sondern könnte über einen 2-3 jährigen Zeitraum durchschnittlich errechnet und fixiert werden (SH).

12.3. Positiver Saldo

Für einen positiven Saldo plädieren u.a. SSV, AOZh, NE, BE, SKöF, CNG, BODS, RR. Dieser sei realistisch (AOZh, BE, SKöF) und richtig für die nächsten Jahre (SKöF). Vor allem durch Familiennachzug und den Bedarf nach weiteren hoch- und semiqualfizierten Kräften werde der Ausländeranteil weiter ansteigen (BODS). Vorgängig müssten aber genaue Definitionen der im Saldo erfassten Kategorien aufgestellt werden, damit diese nicht weiterhin Spielball politischer Interessen seien (AOZh). Der Kanton BE schränkt seine Aussage dahingehend ein, dass heute allerdings noch eine Verringerung anzustreben sei. Der SSV begründet seine Entscheidung folgendermassen: „Eine Migrationspolitik muss davon ausgehen, dass die Schweiz schon seit langem ein Einwanderungsland ist. Es erscheint uns deshalb unumgänglich, von der Idee einer ausgeglichenen Migrationsbilanz Abschied zu nehmen und für die kommende Zeit von einem positiven Migrationssaldo auszugehen. Diese Politik muss allerdings der Bevölkerung sehr sorgfältig begründet und mit flankierenden Sozialmassnahmen zugunsten der Schweizer Bevölkerung begleitet werden“.

12.4. Ablehnung

Eine falsche Fragestellung - so urteilen u.a. sgV, HEKS, SKAF, CVP, GPS, TI, AG. Ihre Begründungen lauten:

- Der jährlich anzustrebende Migrationssaldo ist mit der langfristigen Zielsetzung in Einklang zu bringen, wobei der Arbeitsmarkt eine bestimmende Grösse ist. Losgelöst kann keine seriöse Zahl genannt werden (AG).
- Es ist nicht möglich, einen Saldo im voraus zu bestimmen, da Kriege oder wirtschaftliche Entwicklungen diese Zahlen aufheben können (sgV).
- So lässt sich das Problem nicht lösen (HEKS).
- Die buchhalterischen Begriffe sind fehl am Platz (SKAF).

- Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sind ausschlaggebend. In einem Europa mit freiem Personenverkehr macht ein Saldo keinen Sinn. Vorbehalten sind Schutzklauseln, die noch ausgehandelt werden müssen (CVP).
- Die Politik hat sich an objektiv feststellbaren Migrationsentwicklungen und nicht an Zahlen zu halten (GPS).

Die SPS findet das Ziel einer Stabilisierung legitim, sieht aber Integrationspolitik als prioritär an.

12.5. Zusammenfassung

Die Mehrheit der Vernehmlasser, die auf diese Frage explizit eingehen, spricht sich für einen ausgeglichenen Saldo aus. Wenige befürworten einen negativen Saldo und dies auch nur solange, bis ein Ausländeranteil zw. 18-20% (unter Einbezug aller Statute) erreicht sei. Auch nur wenige Vernehmlasser befürworten einen positiven Saldo. Von zwei kirchlichen Vernehmlassern, CVP und GPS wird die Fragestellung ausdrücklich abgelehnt.

Frage 13: Von welchen Kriterien sollte ein periodisch festzulegender Migrationssaldo abhängig sein?

Die Antworten der Vernehmlasser lassen sich nach politischen, wirtschaftlichen, sozialen, internationalen und demographischen Kriterien unterscheiden:

13.1. Politische Kriterien

Die politische Entwicklung in der Schweiz und in den Herkunftsländern ist für CAR, CARJ, SRK, AOZh, SSV, SO, AR, GL, SKF ein wichtiges Kriterium. Im innenpolitischen Bereich spielt die Stabilität der inneren Sicherheit für AR und SG ebenfalls eine Rolle. Im Herkunftsland müssten hingegen kriegerische Ereignisse (SGV) und die Bedürfnisse und Notlagen berücksichtigt werden (SRK, SFH).

13.2. Wirtschaftliche Kriterien

Die wirtschaftliche Entwicklung und daraus resultierende Bedürfnisse sind für viele Vernehmlasser ein Aspekt, u.a. Kantone, FDP, CNG, SRK, CAR, AOZh, BHIV, CARJ, RR. Besonders von den Kantonen wird dabei die Situation des Arbeitsmarktes angesprochen (u.a. NE, FR, AR, BE, SZ, TG, BL, auch SköF, KKF, BODS). Auch sei die berufliche Qualifikation der Migranten sowie der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften abzuwägen (LU, GL). Die wirtschaftliche Situation im Herkunftsland wird u.a. von den Hilfswerken, OW, SSV, FGBe und AOZh erwähnt.

13.3. Soziale Kriterien

Auch soziale Kriterien werden von einigen Vernehmlassern angesprochen. Besonders häufig genannt werden integrationspolitische Fragestellungen. So sei der Integrationsgrad zu berücksichtigen (FR), die Integrationsfortschritte (SKöF, FDP) und der Integrationswillen und die Integrationsfähigkeit sowohl von Migranten wie von der aufzunehmenden Bevölkerung (AR, BE, LU, OW, ZG, TG, SG, SZ, UR). Ebenso sei die Aufnahme von der Solidarität (FR) wie von der Stimmung in der Bevölkerung abhängig (BS). Humanitäre Aspekte und die humanitäre Tradition müssten einbezogen werden (CAR, AOZh, SZ, ZG, SKöF, SKF).

Für die SD ist die nationale Identität der Schweiz ein Kriterium, die weder staatspolitisch noch sprachlich-kulturell gefährdet werden dürfe.

13.4. Internationale Kriterien

Auf internationaler Ebene werden die Grundsätze internationaler humanitärer Verpflichtungen genannt (SRK), der Stand der Förderungen friedenserhaltender Massnahmen (SO), die Interessen und Übereinkünfte der Staatengemeinschaft (SRK), die Abstimmung mit anderen Staaten und eine Einbindung in eine europäische Strategie (SSV, FGBe).

13.5. Demographische Kriterien

Die demographische Entwicklung ist für viele Vernehmlasser ein wichtiger Faktor, u.a. für CAR, SKöF, FR; FDP, BE; ZG, SZ, OW, BL, AOZh, CARJ. Einzelne Stichworte sind die Abnahme der Gesamtbevölkerung (ECO), der Ausländeranteil (SH) und die ethnische Zusammensetzung (LU, SG, BL). Die CAR schlägt vor, die erwünschte Entwicklung in der Gesamtbevölkerung festzuhalten und einzelne Politikgebiete hiernach auszurichten. Einige Kantone stellen für die Errechnung eines Saldos die Veränderungen der ausländischen Bevölkerung in eine Gesamtrechnung. So seien auf der einen Seite Einreise, Statuswechsel, Geburten, auf der anderen Seite Ausreisen, Einbürgerungen und Todesfälle gegenübergestellt worden (u.a. JU, VS, AR, BL, GR, BS, NW, UR, auch VKF, SVP).

13.6. Andere Vorgehensweise

Einige Vernehmlasser schlagen eine andere Vorgehensweise vor. So solle zunächst eine Einbindung in eine Bevölkerungspolitik erfolgen, dann könne ein Saldo festgelegt werden (VD). UFF sowie AKS und AKB können einen Saldo bejahen, der unter Einbezug der Bevölkerung bestimmt werde. Erst dann würden neue Gesellschaftsmitglieder akzeptiert. Auch HEKS schlägt vor, zunächst einen gesellschaftspolitischen Prozess in Gang zu setzen, aus dem grundsätzliche Fragen zur Migrationspolitik beantwortet und bevölkerungspolitische Ziele abgeleitet werden könnten.

Die beiden Wirtschaftsorganisationen ZAO und SHIV weisen an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass die Kriterien qualitativer und nicht quantitativer Natur sein müssten. Ein zahlenmässiges Überschreiten im Asylbereich dürfe nicht im ausländerpolitischen Bereich kompensiert werden.

13.7. Zusammenfassung

Hier wird von fast allen Vernehmlassern, die auf diese Frage eingehen, eine Mischung verschiedener Kriterien genannt, Stichworte sind hier die politische Lage im Herkunftsland, die wirtschaftlichen Bedürfnisse, Integrationsbereitschaft, Solidarität

der Bevölkerung, Aufnahmekapazitäten, internationale Verpflichtungen und schweizerische Bevölkerungsentwicklung.

Frage 14: Befürworten Sie eine verstärkte Förderung der Integration von in der Schweiz wohnhaften Ausländern durch den Bund? Welche konkreten Massnahmen wären allenfalls sinnvoll?

Alle Vernehmlasser, ausser den SD, befürworten Integration und entsprechende Massnahmen.

Zur Begründung nennt der SGB die gesellschaftlichen Kosten, die Gefahr von unkontrollierten, sozialen Konflikten und polizeilich repressiven Politiken, denen mit einer offensiven Integrationspolitik entgegnet werden könne. Von einer von Überfremdungsfurcht geprägten und letztendlich fruchtlosen Abwehrhaltung weg müsse zu einer positiven, auf einer aktiven Integration beruhenden Migrationspolitik hingearbeitet werden.

Unterschiede zeigen sich dann aber in den Fragen, inwieweit der Bund seine Aufgaben erweitern müsse, wer die Adressaten einer Integrationspolitik seien und welche konkreten Massnahmen zu einer verbesserten Integration beitragen könnten.

14.1. Rolle des Bundes

Die Rolle des Bundes wird von einigen sehr unterschiedlich gesehen. Eine finanzielle Unterstützung steht im Vordergrund (TG). Integrationsarbeit erfolge in der Gemeinde, allenfalls im Kanton. Der Bund könne Subventionen ermöglichen und Mittel freisetzen (CNG, SEK, BODS, SSV, SGV). Der Bund könne hier koordinieren und Anregungen zur Ausgestaltung geben (TG). Während der Kanton NE allgemein von einer Unterstützung durch den Bund spricht, kann sich TI hingegen lediglich eine Förderung durch die Ägide des Bundes vorstellen.

Auf Bundesebene schlagen drei Vernehmlasser vor, Mittel für die EKA bereitzustellen (ZAO, SHIV, BHIV). Die Schaffung einer geeigneten Bundesstelle (CVP) oder eines Bundesamtes für Migration sei zu überprüfen (CAR). Auch habe der Bund im Integrationsbereich für eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit zu sorgen (CVP).

Auf politischer und gesetzlicher Ebene wird die Prüfung zur Schaffung einer Migrationskonvention vorgeschlagen, in der alle gesellschaftlich relevanten Kräfte vertreten sind (SPS). Das ANAG sei entsprechend zu revidieren (SGV) und ein Integrationsartikel aufzunehmen (SEK). Die SKöF fordert eine rasche und beherzte Umsetzung der geplanten neuen ANAG-Bestimmungen zur Integrationspolitik in konkrete Massnahmen und Programme.

Drei Vernehmlasser regen an, einen zusätzlichen Bericht in Auftrag zu geben, der sich mit Integration befasst (GPS, RR, EKR).

14.2. Einschränkungen

Auch wenn sich alle Vernehmlasser grundsätzlich für eine Integrationspolitik aussprechen, werden doch besonders von den deutschsprachigen Kantonen Einschränkungen gemacht. Integrationsangebote sollten nur an Ausländer mit längerfristigem Aufenthalt in der Schweiz ergehen, dafür plädieren AG, BL, GR, BE, SO, BS, NW, UR, JU, VS, CVP, FDP, SVP, VKF. Der Kanton BE nimmt Unterschiede in den Angeboten an Asylsuchende und Ausländer wahr. Letzteren stünden die Strukturen weniger offen, was insbesondere bei Jugendlichen, die kurz vor Erreichung der Alterslimite im Familiennachzug in die Schweiz einreisten, zu Integrations-schwierigkeiten führe.

Einige deutschsprachige Kantone, aber auch VS und VKF möchten Angebote zudem auf Ausländer beschränken, die integrationswillig seien. Dies sei zwar bei europäischer Provenienz in der Regel kein Problem, bei aussereuropäischen Migranten nehme die Bereitschaft aber ab (u.a. BE, TG). Eine zunehmende Zahl wünsche keine Integration, was dann mit der Lebensweise deutlich zum Ausdruck gebracht werde (BL, ähnlich SVP). Auch die Stadt sei nicht in der Lage, für diese Klientel Lösungen anzubieten (FGBE). Auch eine Rückkehr von nicht-integrationswilligen Ausländern sei in Erwägung zu ziehen (GL).

Die Integrationsaufgaben, die vom Ausländer erwartet werden, finden nur bei drei Vernehmlassern Erwähnung. Die FDP spricht von der Pflicht des Ausländers zur Integration. Der sgV kritisiert ein Doppelziel: Die Assimilation des Ausländers und der gleichzeitige Erhalt der ihm eigenen Spezifizierung. Dieses habe zu Abwehrreaktionen in der Schweizer Bevölkerung geführt, weshalb nun ein Konsens über die Bemühungen von seiten der Ausländer zu erwarten sei. Die SKöF formuliert ähnliches aus einer anderen Sichtweise: Die Aufnahmegesellschaft müsse die Erwartungen und Ansprüche an die neuen Einwanderer formulieren und geltend machen.

14.3. Integrationsmassnahmen

14.3.1. Einbürgerung und politische Partizipation

Auf politischer Ebene konzentrieren sich die Vorschläge vor allem auf Einbürgerung und Wahl-/Stimmrecht.

An Massnahmen im Bereich Einbürgerung werden genannt:

- vereinfachtes/erleichtertes Einbürgerungsverfahren (OW, SG, AR, AH, SH, ZG, AI, GE, ZG, AI, ECO, UFF, SPS, AR, SEK, SKAF, SRK, AOZh, CARJ)
- erleichterte Einbürgerung erneut thematisieren (SZ, SKöF, SSV, FGBe, AOZh)
- erleichterte Einbürgerung für die zweite Generation (CVP, SPS, SO, SKF)
- erleichterte Einbürgerung für Integrierte (ZH)
- vereinheitlichtes Asylverfahren (ZG, GE)
- Keine Doppelstaatsbürgerschaft (AI)
- Ausbau der Doppelstaatsbürgerschaft (RR, SKF)
- Anspruch auf Einbürgerung nach 7 oder 8 Jahren (BODS, SKF, CAR)
- automatische Staatsbürgerschaft für hier Geborene (ECO)
- Abschaffung der Einbürgerungssumme (GPS)
- Einbürgerungspraxis dem unterschiedlichen Integrationsgrad anpassen (FDP).

Auch zu Fragen der politischen Partizipation äussern sich viele Vernehmlasser, auffälligerweise nur sehr wenige Kantone. Einige sprechen allgemein von politischen Rechten für Ausländer (OW, AR, LU, NE) oder von einer Mitgestaltung in Staat und Gesellschaft (BE, SO, SSV). Ein Wahl-/Stimmrecht auf Gemeinde- oder/und Kantonsebene für bestimmte Ausländergruppen wird befürwortet oder

doch für erwähnenswert gehalten von SPS, CVP, FDP, SEK, HEKS, BODS, CAR, AKS, AOZh, SKAF. Der Kanton AR plädiert für ein Mitbestimmungsrecht auf kommunalpolitischer Ebene, wie in der neuen ausserrhodischen Verfassung aufgenommen. Die FDP möchte ein solches Recht ausdrücklich auf Niedergelassene, der Kanton ZH auf Integrierte, beschränkt wissen.

14.3.2. Aus-, Weiterbildung und Arbeitsmarkt

Ein zweiter grösserer Themenkreis ist das Gebiet Schule, Aus- und Weiterbildung. Allgemeine Massnahmen auf beruflicher und schulischer Ebene werden von SZ, BE, SO, SKöF, SSV erwähnt. Arbeits- und Ausbildungsförderung sprechen die Kantone OW, SG, AR, AI, SH, LU an. Konkreter werden ein Angebot verbesserter Schulmodelle im Bereich Volksschule (AR) und eine verstärkte Aufklärung der Eltern (AR, AI) vorgeschlagen. Auch sollte eine schnelle Einschulung der ausländischen Kinder erfolgen (VD, NE, ECO, KKF). Zudem sollte jungen Ausländern der berufliche Einstieg erleichtert werden (NE).

Sprachkurse werden als ein wichtiges Integrationsmittel angesehen (VSA, NE, BODS, CVP, SKAF, AOZh, ZG, SRK), die auch verbindlich für die Neuzuziehenden gestaltet sein könnten (KAZh). Ein Kanton schlägt eine mögliche Teilfinanzierung von Muttersprachkursen für schulpflichtige Schutzbedürftige vor (ZG).

Integration entstehe durch die Einfügung des Ausländers auf den Arbeitsmarkt (NE). Ein gesicherter Aufenthalt könne dazu beitragen, seine Stellung zu verbessern (LU). Jeder sollte nach sechs Monaten Aufenthalt eine Arbeitsbewilligung erhalten (SKF, CAR). Die Arbeitgeber, die Ausländer beschäftigen, müssten Beiträge zur Integration beisteuern (ECO). Zu Bundesstellen sollten Ausländer gleichen Zugang haben (VD) und zudem keiner Stellen- und Kantonsbeschränkung unterliegen (LU, SPS). Um einen einheitlichen Arbeitsmarkt zu kreieren, sollten die Aufenthaltsstatute reduziert werden (GE).

14.3.3. Soziale Integration

Auch zur familiären und sozialen Situation von Ausländern äussern sich einige Vernehmlasser. Der Vernehmlasser VSA schlägt in der Ausländerpolitik Bewilligungen

vor, die Familiennachzug und freie Bewegung innerhalb der Schweiz beinhalten (VSA). Drei Parteien sprechen sich für einen Familiennachzug bei regeltem Aufenthalt aus (CVP, SPS, UFF). CAR und SKF wünschen einen vorübergehenden oder dauerhaften Familiennachzug nach sechs Monaten unabhängig vom Status. Für den Kanton GL kommt eine familienfreundlichere Arbeitsmarktpolitik in erster Linie für qualifizierte Ausländer in Frage.

Für die Integration von Frauen werden ebenfalls Vorschläge gemacht. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Schul- und Berufsausbildung von ausländischen Mädchen und Frauen geschenkt werden (SEK, SRK, KGB, TG, SKöF). Die AGFr weist auf die besondere Problematik von ausländischen Frauen hin: Integrationsmassnahmen sollten sich nicht nur auf erwerbstätige Frauen beschränken, auch fürsorgeabhängigen Frauen sollte Hilfe angeboten werden. Hier regt sie eine Untersuchung über Ursachen und Hintergründe der Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen an.

Bei einer sozialen Integration werden sehr unterschiedliche Ebenen angesprochen. Dazu gehören:

- Gesundheitsvorsorge (NE)
- körperliches und seelisches Wohlbefinden (SRK)
- Möglichkeiten zur Aufarbeitung der eigenen Fluchtgeschichte (SRK)
- Aufbau eines stabilen sozialen Netzes (SRK)
- Beziehungen zur eigenen Ethnie wie zur heimischen Bevölkerung (SRK)
- Vermeidung von Ghettos auf Wohn- und Arbeitsebene (GE, SRK)
- Förderung von Selbsthilfeprojekten (UFF, ERK, SEK)
- aktive Beteiligung von Migranten bei der Formulierung und Entwicklung von Integrationsmassnahmen (SPS).

Auch die Rückkehrfähigkeit zähle dazu: Integrationsbestrebungen sollten nach aussen gerichtet sein, dies beinhalte Rückkehrfähigkeit (BODS). Entsprechende Programme sollten je nach Bedürfnis angeboten werden (CVP, SRK).

14.3.4. Gesellschaftliche Aufgaben

Es ergeben sich aber nicht nur politische, sondern auch gesellschaftliche Aufgaben. Die Vernehmlasser zählen hierzu:

- eine aktive Auseinandersetzung mit der Aufnahmebereitschaft der Schweiz (AGFr)
- die Schaffung eines toleranten Klimas (NE)
- Antidiskriminierungspolitik (UFF, SPS)
- Förderung des kulturellen Austausches (KAZh)
- interkulturelle Tagungen in der ganzen Schweiz, Anlässe und Ausbildungen (TG, GE)
- Massnahmen gegen fremdenfeindliche und rassistische Ausschreitungen (OW)
- innenpolitische flankierende Massnahmen wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (CAR, SKF)
- sozialpolitische Massnahmen für schwächste Bevölkerungskreise, damit diese nicht die Ausländer zu Sündenböcken machen (CAR)
- aktive Informationspolitik durch Behörden (SPS, SKAF, AKS, AKB, RR)
- Informationen für Ausländer über das politische, wirtschaftliche und soziale System der Schweiz (SKAF, SRK, KAZh).

14.4. Zusammenfassung

Eine verstärkte Integrationsförderung wird von allen Vernehmlassern, ausser den SD, befürwortet. Hauptaufgaben des Bundes, so u.a. einige Kantone, CNG, SEK, BODS lägen vor allem in der finanziellen Unterstützung und Koordination von kantonalen und kommunalen Integrationsmassnahmen. Die eigentlichen Integrationsaufgaben seien aber weiterhin bei Kantonen bzw. Gemeinden angesiedelt. Einschränkungen in der Integrationsförderung werden vor allem von den deutschsprachigen Kantonen gemacht. Integrationsmassnahmen sollten sich auf Ausländer konzentrieren, die auf Dauer in der Schweiz leben und, so fügen einige hinzu, integrationswillig und -fähig seien. Konkrete Massnahmen beziehen sich auf erleichterte Einbürgerung, politische Partizipation, Aus- und Weiterbildung, Integration in den Arbeitsmarkt, soziale Integration.

Frage 15: Befürworten Sie die Weiterführung der bisherigen Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik oder eine umfassende Migrationspolitik

15.1. Für eine Migrationspolitik

Die Kantone, kantonale Vereinigungen und kommunale Vertretungen befürworten mehrheitlich die Einführung einer Migrationspolitik, wobei das Adjektiv umfassend auch bei den Kantonen ein Schlüsselbegriff zu sein scheint. Als Gründe für eine Migrationspolitik führen einige Kantone an, die bisherige Politik der Ausländerstabilisierung sei an einer unkoordinierten Zulassungspolitik gescheitert (BE, GR, TG, BL, BS, AR, NW, JU, VS, auch VKF und KKF). Dafür verantwortlich sei vor allem die Zulassung ausserhalb der Kontingente. Steigende Bewerberzahlen trügen zu einer Überlastung des Asylverfahrens bei, der internationalen Flüchtlingspolitik fehle hingegen eine Gesamtsicht (BE, SO). Die zur Verfügung stehenden Instrumente seien überholt (SZ, SO), ein rasches Massnahmenpaket gefordert (UR). Eine Ausländerpolitik an mehreren Fronten und ein sich permanent änderndes Asylgesetz könnten von der Bevölkerung nicht mitgetragen werden (SSV, FGBe).

Für einige Kantone ist es das prioritäre Ziel, keine weitere Zuwanderung zu erreichen. Diese dürfe nicht mehr allein durch die Wirtschaft bestimmt werden (BE, GR, TG, BL, BS, SO, VKF). Das gesamtgesellschaftliche Interesse müsse berücksichtigt werden. Massnahmen sollten gegen Missbräuche im Ausländerbereich (z.B. bei Scheinehen oder Arbeitslosigkeit) und Asylbereich ergriffen werden (NW, GR, BL, ZH, NW).

Auch zwei Parteien postulieren dieses Ziel: Für die FDP muss Migrationspolitik Grundlagen schaffen für eine wirksame Eindämmung der unkontrollierten bzw. unkontrollierbaren Einwanderung. Die SVP hält die bisherige Politik für erfolglos, da sie einen Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung nicht verhindert hätte.

Die SD sind für eine Migrationspolitik, weil sich die bisherige Politik nicht bewährt habe.

Einige Kantone und die CVP setzen andere Akzente: Die Einhaltung völkerrechtlicher Verträge (TG, ZG) müsse ebenso bedacht werden wie die soziale Verträglich-

keit und die berechtigten Eigeninteressen. Vor einer internationalen Zusammenarbeit, so der Kanton SO, müssten erst die entsprechenden Strukturen von Bund und Kantonen erarbeitet werden. Die folgenden Schritte müssten breit diskutiert und vom Volk akzeptiert werden (SZ, LU, OW, AR, auch GE).

Migrationspolitik sollte im Rahmen einer internationalen Kooperation erstellt werden (NE) bzw. auf die Bestrebungen der Nachbarländer Rücksicht nehmen (BE).

Die CVP fordert eine Migrationspolitik, die sich u.a. durch die ethische Verantwortung des Staates auszeichnet, der Integration besondere Aufmerksamkeit schenkt, zur Verhinderung von Fluchtursachen beiträgt und die in einer ruhigen Atmosphäre diskutiert werden kann.

Auch Kirchen, Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen befürworten eine Migrationspolitik. Diese knüpfen sie aber mehrheitlich an humanitäre bzw. universalistische Aspekte.

Die HEKS begründet ihre Wahl damit, dass eine Kontingentierung nie durchgesetzt werden konnte, eine Politik auf dem Verordnungsweg unzureichend sei, diffuse Ziele bestünden und asylpolitisch keine Abschottung erfolgen dürfe. Mit einer Migrationspolitik müssten die Grundsätze festgehalten werden, Details in den verschiedenen Politikbereichen separat. Das SRK befürwortet eine Migrationspolitik, die sich an humanitären Überlegungen orientiert und der Entsolidarisierung entgegenwirkt. Zudem müsse sie ein gerechtes „burden sharing“ in Abstimmung mit dem UNHCR beachten. Für die CAR steht eine präventive Migrationspolitik im Vordergrund, die durch Vermeidung kriegsrischer Konflikte und Menschenrechtsverletzungen sowie durch Verbesserungen der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern das Migrationsproblem zu entschärfen versucht. Zudem plädieren sie für freien EU-Personenverkehr, die Zulassung von weiteren Ausländern nach humanitären Kriterien, eine grosszügige Asylgewährung, einen Beitritt zur UNO, friedensfördernde Massnahmen, Waffenausfuhrverbot, Entschuldungsmassnahmen, Wirtschaftshilfe für Länder, die Menschenrechte respektieren und Rückkehrhilfe.

Auch die GPS fordert mit einer Migrationspolitik die Formulierung von entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen, ökologischen und humanitären Kriterien und Zielsetzungen sowie Integrationsmassnahmen.

Die AGFr befürwortet eine Migrationspolitik nur dann, wenn sie der Situation von Frauen und Kindern Rechnung trage. Zudem müsse eine solidarische Migrationspolitik zum Ziel haben, die ökologischen und ökonomischen Grundlagen aller Länder zu wahren.

Einen anderen Ansatz vertritt der Kanton GE. Das heutige System sei an seine Grenzen gestossen und habe durch die Disharmonisierung mit der Realität zu einem Klima der Intoleranz beigetragen. Migrationsströme zu kanalisieren bedeute die Ausländerpolitik restriktiver zu gestalten und der Asylpolitik den Ausnahmecharakter zurückzugeben. Ökonomische Migration aus ärmeren Ländern müsse akzeptiert werden, deshalb sollten temporäre Arbeitsgenehmigungen auch an Menschen vergeben werden, die nicht aus den traditionellen Herkunftsländern stammten.

15.2. Gegen eine Migrationspolitik

Die SPS verweist auf grundlegende Unterschiede von Anspruch und Aufgabe der Asyl- und Ausländerpolitik. Gefragt sei deshalb eine vernünftige Politik und Praxis im Ausländer- und Asylbereich, eine rechtliche Weiterentwicklung, die Vereinfachung unnötiger bürokratischer und kostspieliger Verfahren und Abläufe, der Verzicht auf diskriminierende und menschenrechtswidrige Massnahmen im Ausländerrecht, Integrationsmassnahmen sowie vermehrte Anstrengungen im aussenpolitischen Bereich. Migrationspolitik müsse dem Abbau von sozialen, politischen und wirtschaftlichen Disparitäten dienen und die Würde des Menschen schützen. Die EKA spricht von einer globalen Politik, in der eine bessere Koordination, aber keine Vermengung stattfinden dürfe.

Auf Ablehnung stösst eine Migrationspolitik auch bei den Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbänden SGB, BHIV, ZAO, SHIV, sgV.

Der SGB argumentiert aus einem humanistischen Ansatz. Asyl- und Ausländerpolitik seien inhaltlich und gesetzgeberisch zu trennen, da sonst die Schwächsten der Migrierenden zwischen Hammer und Amboss der Migrationssaldi gerieten.

ZAO, SHIV, BHIV können sich hingegen eine umfassende Migrationspolitik, die wirklich alle einwanderungspolitischen Ziele abdeckt, so auch Asylmissbrauch und illegale Einwanderung, bis auf weiteres nicht vorstellen. Der sgV befürchtet hingegen einen Kontrollverlust der Einwanderung.

Auch für die VSA bleibt eine Trennung in einzelne Bereiche unerlässlich, im Rahmen der Eigengesetzlichkeit müsse eine Steuerung in Richtung des Oberzieles angestrebt werden. Dieses Oberziel hänge von der Akzeptanz der Bevölkerung ab.

Eine Migrationspolitik, so VSA weiter, müsse prioritär die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes befriedigen.

15.3. Migrationsgesetz

Einige Vernehmlasser sprechen das weitere Vorgehen an und diskutieren in diesem Zusammenhang auch die Schaffung eines Migrationsgesetzes.

Der Bericht dürfe nicht einziges Fundament bleiben (SSV). Es sollten nach Ansicht von SZ, aber auch SKöF nicht weitere Expertenberichte in Auftrag gegeben, sondern in einem Bericht an das Parlament aufgezeigt werden, mit welchen Zielen und in welchen Etappen der Bundesrat die Migrationspolitik weiterentwickeln wolle. Parallel dazu müsse ein umfassendes gesellschaftspolitisches Projekt, in dem mit den wichtigsten gesellschaftlichen Interessengruppen Umsetzungsschritte geplant und realisiert werden: „Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass eine schweizerische Migrationspolitik nicht aus der gesetzgeberischen Kleinarbeit erwachsen kann. Es bedarf dazu ... besonderer Impulse und Anstrengungen“.

Auch der Kanton SH plädiert für einen Einsatz kompetenter Arbeitsgruppen für die Ausarbeitung umfassender Regelungen, SFH für die Bildung einer interdisziplinären Expertengruppe.

Nur wenige Vernehmlasser argumentieren für oder gegen die Schaffung eines Migrationsgesetzes. Eine Migrationskonvention wird vom Kanton AI in Frage gestellt. Ein solch wichtiger Bereich müsse in der Bundesverfassung mehr Beachtung finden (AR).

Andere Vernehmlasser plädieren hingegen für einen raschen Entwurf eines Migrationsgesetzes (SSV). Dies könne nur als Rahmengesetz geschehen (FDP), verfassungsrechtlich reiche die Zuständigkeit des Bundes.

Um eine Kohärenz zu erzielen und keine isolierten Weichenstellungen zu geben, müssten die Arbeiten an Asylgesetzrevision und ANAG sistiert werden (GPS).

15.4. Zusammenfassung

Von Kantonen, den Parteien ausser SPS, kommunalen Vertretungen, Kirchen, Flüchtlingsorganisationen und Hilfswerken wird eine Migrationspolitik mehrheitlich befürwortet. Diese verbinden sie aber mit äusserst unterschiedlichen Zielvorstellungen: Während es für die einen eher darum geht, weitere Zuwanderung zu unterbinden, bedeutet für andere Migrationspolitik vor allem eine entwicklungspolitische, universalistische und humanitäre Ausrichtung. Die gleichen Positionen finden sich bei denen, die sich gegen eine Migrationspolitik aussprechen: Die SPS spricht sich für eine inhaltliche und gesetzgeberische Trennung aus. Für den SGB könnte eine Migrationspolitik zulasten der sowieso unterprivilegierten Migrantengruppen ausfallen. Die Wirtschaftsorganisationen befürchten hingegen umgekehrt einen Kontrollverlust von Einwanderung.

Frage 16: Für den Fall, dass Sie sich für eine Migrationspolitik aussprechen, befürworten Sie einen schweizerischen Alleingang in der Migrationspolitik oder eine verstärkte internationale Zusammenarbeit

16.1. Vernehmlassungsergebnis

Eine internationale Zusammenarbeit wird von allen Vernehmlassern grundsätzlich begrüsst. Diese sei notwendig, weil alle von den gleichen Problemen betroffen seien, die nicht im Alleingang zu lösen seien (VD, GR, SO, BE, ZG, KKF). Ausschliesslich nationale Strategien führten nicht zum Erfolg (FDP). Eine Zusammenarbeit müsse der sonst drohenden Isolation entgegengesetzt werden (SKöF).

Einige Vernehmlasser können sich die Schweiz aber auch in einer Art Vorreiterrolle vorstellen (AOZh, SSV, FGBe, HEKS, AR). Gewisse Vorarbeiten könnten geleistet werden, die dann Massstäbe für ein gesamteuropäisches Konzept setzten (AR). Auch könne eine neue, moderne Migrationspolitik in europäischen Nachbarländern zu positiven Impulsen führen (SSV, FGBe).

Andere knüpfen an eine internationale Zusammenarbeit bestimmte Bedingungen. Die eine Gruppe fürchtet vor allem einen Anstieg von Einwanderern. So befürwortet ECO eine Zusammenarbeit nur, wenn sich das Migrationssaldo nicht erhöhe. Der bereits hohe Ausländeranteil in der Schweiz sei bei einem europäischen Einwanderungskonzept zu beachten und ihm möglicherweise mit entsprechenden Sonderregelungen Rechnung zu tragen (VKF, GR, AR). Zudem seien Vorarbeiten auf jeden Fall weiterzuführen (AR) und notfalls auch im Alleingang durchzuführen (GL). Die Schweiz müsse in jedem Fall ihre Souveränität und damit ihren Handlungsspielraum behalten (sgv, TI).

Eine andere Gruppe befürchtet bei einer Zusammenarbeit hingegen eine Einschränkung bisheriger Politiken zulasten der Migranten. Es dürfe keine Abwehrpolitik wie die Dublin/Schengen Abkommen entwickelt werden (BODS). Eine Kooperation dürfe nicht Abschiebungs- und Abgrenzungspolitik verfolgen, sondern den Abbau des Reichtumgefälles (GPS). Auch sie plädieren für eigene Schritte, allerdings sehen sie diese dann vor allem aus humanitären Gründen für angezeigt. Da eine europäische Ausländerpolitik noch nicht in Sicht sei, müsse die Schweiz ihre Probleme auch alleine lösen können (SKöF). Die UFF fordert eine Ausdehnung auf eine Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Aufnahmeländern und NGOs.

Folgende Schritte werden von den Vernehmlassern u.a. genannt:

- Beitritt prüfen zu internationalen Abkommen, z.B. Schengen (FDP)
- Annäherung/Beitritt Dublin (GR, BL, VS, VKF)
- Carrier sanctions auf internationaler Ebene (VS)
- ordentliche Rückführung abgewiesener Asylbewerber (BL)
- Überdenken und gegebenenfalls Modifikation internationaler Verträge und Vereinbarungen (VKF, GR, SVP)
- Gemeinsame Förderung friedenserhaltender Massnahmen und Menschenrechtspolitik (SKAF)
- Internationale Koordination im Rahmen einer UNO und EU Mitgliedschaft (SGB).

16.2. Zusammenfassung

Eine internationale Zusammenarbeit wird von allen Vernehmlassern befürwortet. Alle seien von gleichen Problemen betroffen. Die polarisierte Diskussion zu euro-

päischen Abkommen, z. B. Schengen, zeigt allerdings die unterschiedlichen Vorstellungen über eine internationale Zusammenarbeit. Einige Vernehmlasser können die Schweiz bei der konzeptionellen Entwicklung auch in der Rolle des Vorreiters sehen, unabhängig von konkreten Schritten zu einer internationalen Zusammenarbeit.

Frage 17: Wie beurteilen Sie den Bericht über die schweizerische Migrationspolitik insgesamt (Aufbau, Vollständigkeit, Tiefgang, Nachvollziehbarkeit, Aussagekraft)?

17.1. Kritik allgemein

Positive Bemerkungen:

Der Bericht sei

- gut (GL, CNG, EDK)
- allgemein positiv (JU, NE, FR)
- umfassend (OW, GE)
- strukturiert, systematisch (OW, LU, AR, SO, LU)
- gut dokumentiert (BL, BE; AI, VKF, KKF)
- leicht verständlich (SO, GE)
- eine gute Übersicht (SHIV, ZAO, sgv)
- eine gute Grundlage für die weitere Diskussion, gibt gute Impulse (OW, SZ, AG, SG, SH, GL, AI, LU, SO, BS; NW, BE, UR, VSA, SKöF, VKF, CAR, AOZh, JU, VD, FR, SPS, SSV, FGB, SGV).

Zudem werde

- nichts verschwiegen oder beschönigt (BL, SO, LU, NW, VKF, VS)
- eine gute Auslegeordnung angeboten (ECO)
- eine simple Lösung vermieden (VD).

Zu Teilbereichen des Berichts urteilen die Vernehmlasser, dass

- die Grundproblematik dargestellt werde (GR, SH, BE, SO, ZG)

- ein qualitativ guter Analyseteil enthalten sei (ERK, SRK, BODS, RR, GPS).

Inhaltlich

- stosse der Bericht grundsätzlich in eine Richtung, die besser als der Status Quo ist (SGB)
- entspreche er grundsätzlich der eigenen Position (CVP)
- sei man mit dem Autor überwiegend einig (FDP).

Negative Bemerkungen:

Zum Bericht insgesamt finden einige Vernehmlasser, der Bericht

- sei oberflächlich (SKF, VD)
- sei nicht innovativ (EDK)
- enthalte keine wirkliche Bilanz (SGB)
- beantworte wichtige Fragen nur ungenügend (VSA)
- enthalte keine neuen Erkenntnisse (GR, BE, VS)
- enthalte viele banale Aussagen (BL, VKF).

Es sei fraglich, ob sich ein Migrationsbericht überhaupt für eine weitergehende Diskussion eigne (ERK, SRK)

Auf normativer Ebene kritisieren zwei Vernehmlasser,

- es seien zuwenig Ansätze zu gestalterischem Handeln in der Zukunft enthalten (BODS)
- der Bericht bleibe zu stark analytisch beschreibend, ohne dass zuerst die Ziele einer Migrationspolitik unter den herrschenden weltweiten Bedingungen formuliert und die gestalterische Ebene ausgelotet werde (GPS).

Zudem

- vermittele der Bericht insgesamt ein zu mechanistisches Bild (SKöF)
- werde nicht klar, dass es um Menschen und nicht um Statistiken gehe (CVP)
- fehlten sozialetische Überlegungen (ERK, SRK)
- werde der sozialen Dynamik zuwenig Rechnung getragen (SKöF)
- würden vor allem wirtschaftliche Gesichtspunkte hervorgehoben, ohne wichtige menschliche Bereiche zu beachten (SKAF).

Zu den Massnahmen insgesamt wird u.a. kritisiert, dass

- eine Darstellung konkreter Massnahmen fehle (SG, SHIV, ZAO, BHIV, SVP)
- keine Perspektiven oder Realisierungsmöglichkeiten enthalten seien (BL, SO, AI, AR, GR, BS, GL, BE, UR, ERK, SRK, VKF, CAR, FDP, SPS)
- ein qualitativer Bruch zwischen Analyse und Massnahmen herrsche (ERK, SRK)
- Massnahmen des Berichts eher versuchten, Migrationswellen zu stoppen als zu kanalisieren (GE)
- Migrationsgesetz und andere Gesetzesprojekte nicht deutlich genug zur Sprache kämen (AGFr).

Bei der Einordnung in bisherige Arbeiten werden folgende Mängel festgehalten:

- Kein Einbezug wissenschaftlicher Erkenntnisse (SKF, SEK, ERK, AOZh, UFF)
- Keine Berücksichtigung bisheriger Berichte (TG, BL, GR, AR, BE, VKF, VS, SVP)
- Optionen liegen hinter dem Strategiebericht zurück (ERK, SRK, HEKS)
- Bericht bleibt in analytischer Schärfe und Konkretisierung hinter dem Strategiebericht zurück (SKöF, AKS, AKB).

17.2. Kritik zu einzelnen Kapiteln

Auch Kritik zu einzelnen Kapiteln des Berichts wird nochmals geäussert:

- Zu der wirtschaftlichen Entwicklung bemerken vier Vernehmlasser, dass dieser Teil
- nur für jene nachvollziehbar sei, die den Glauben an die freie Marktwirtschaft noch nicht aufgegeben hätten (AKS, AKB)
 - nur teilweise nachvollziehbar sei, insbesondere bei den Kernstrategien und der wirtschaftlichen Entwicklung (SSV, FGB).

Zu den Modellen einer künftigen Politik finden die Vernehmlasser

- die Hinführung zu den Modellen und Zielen wenig analytisch (BL)
- es sowieso verfrüht, bereits jetzt von Modellen zu sprechen (HEKS)
- die Bewertung der Optionen plakativ und verallgemeinernd (ECO)
- , dass mehr Aussagen über das vom Autor gewünschte Modell hilfreich gewesen wären (RR).

Zum Bereich Asylpolitik wird bemängelt, dass

- der Schwerpunkt bei den Flüchtlingen liege, obwohl diese nur einen kleinen Teil der Migranten bildeten (ERK, SRK, CAR)
- kein Hinweis enthalten sei, wie mit anerkannten Flüchtlingen umgegangen werde (CAR).

Zur Ausländerpolitik und zur Arbeitsmarktpolitik wird festgestellt, dass

- arbeitsmarktliche Ausführungen zu kurz kämen (BL)
- zu wenig über die Beiträge der Ausländer zu der Wirtschaft gesagt werde (sgv).

Für diese beiden Politikbereiche

- fehle der Einbezug aller Ausländer (LU)
- werde offengelassen, wie zukünftig mit unerwünschten Ausländern umgegangen werden solle (TG).

Im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik würden

- die Folgen von brain drain nicht reflektiert (BODS)
- keine konkreteren Massnahmen in der Bekämpfung von Fluchtursachen angegeben (ERK, SRK)
- diverse Möglichkeiten zur Ursachenbekämpfung vernachlässigt (z. B. Familienplanung) (ECO).

Zum Thema Aussenpolitik:

- in der Analyse werden aussenpolitische Faktoren bedacht, in den Folgerungen nicht mehr (ERK, SRK)
- auf aussenpolitische Herausforderungen wird nicht eingegangen und die Problematik auf mangelnde Ämterkoordination reduziert (SPS)
- es erfolgt keine Einbettung in wichtige andere Politikbereiche, Z. B. Aussenwirtschaftspolitik etc. (SAH)

Weitere Bereiche, die von Vernehmlassern vermisst werden, sind u.a.:

- frauenspezifische Probleme (HEKS, KGB, GPS)
- finanzielle Aspekte (UR)
- ökologische Aspekte (ECO)
- Integrationsproblematik (CVP, GPS)
- kulturelle Vorteile einer Ausländerintegration (GE)
- der Stand der bilateralen Verhandlungen (SGB).

Einzelne Kritikpunkte sind zudem:

- Kein Zeitplan (BE)
- Keine Quellenangaben (BL, GR, SEK, ERK, SRK, CVP)
- Technokratischer Sprachstil (SEK, ERK)
- Nur männliche Sprachform (SEK, ERK, KGB).

Insgesamt bedauert es der Kanton BE zudem, dass der Bericht die Gelegenheit nicht wahrnehme, aufzuzeigen, dass mit extremen Positionen mittel- bis langfristig keine Politik zu machen sei.

Die SPS lehnt zudem den Fragebogen ab, da dieser reichlich suggestiv sei und eine Überbetonung auf der demographischen Entwicklung habe.

17.3. Zusammenfassung

An positiver Kritik wird geäußert, der Bericht sei verständlich und gut strukturiert. Er bilde eine gute Grundlage und gebe Impulse für die weitere Diskussion. Der Analyseteil sei gut gelungen, die Grundproblematik dargestellt ohne zu beschönigen. Zwei Parteien, CVP und FDP, können sich mit dem Bericht grundsätzlich identifizieren und selbst für den Gewerkschaftsbund stösst er in eine Richtung, die besser als der Status Quo sei. Bemängelt wird von vielen Vernehmlassern, dass eine Darstellung konkreter Massnahmen, Perspektiven und Realisierungsmöglichkeiten fehle. Auch hätten bisherige Berichte keine Berücksichtigung gefunden.

Frage 18: Wie beurteilen Sie das gesellschaftliche, wirtschaftliche und innenpolitische Umfeld für die weitere Auseinandersetzung mit der Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik bzw. Migrationspolitik? Welche Schnittstellen bestehen allenfalls zu anderen laufenden Anstrengungen im Migrationsbereich?

18.1. Umfeld

Die heutige Stimmung oder Situation wird von den Vernehmlassern unterschiedlich beurteilt:

Rein negativ beurteilt wird die Situation von wenigen Vernehmlassern. Diese beschreiben die Lage als ungünstig, wenn nicht gar explosiv (SHIV, ZAO) oder schlecht (ZG). Die schlechte Stimmung wird nach Ansicht der GPS durch die Sprachregelung und Politik des BFF verstärkt oder gerechtfertigt, auch durch die Vorlage der Zwangsmassnahmen.

Auch rein positiv äussern sich nur wenige Vernehmlasser. Für den Kanton ZG präsentiert sich die Lage als entspannt und bietet die Chance zu einer umfassenden Politikerneuerung. Der SGV teilt diese Ansicht, befürchtet aber, dass sich dies angesichts der bevorstehenden Initiative ändern könnte.

Die Mehrheit der sich zu dieser Frage äussernden Vernehmlasser beurteilt die Lage eher skeptisch.

Der Kanton BS sieht die Schweiz weiterhin weltoffen und erkennt eine hohe Integrationsbereitschaft in der Bevölkerung. Ein wachsender Ausländerzustrom sowie eine scheinbare Bevorzugung der Ausländer im Fürsorgebereich führe aber zu einer verstärkten Abwehrhaltung. Andere Vernehmlasser charakterisieren die Lage als heterogen (UFF), polarisiert (SO), sensibel (AR), gespannt (TG) oder schwierig (OW, VKF, SKAF). Die Bevölkerung sei nicht zufrieden, (GR, BL, SG, SZ, NW, UR, VKF) da die Akzeptanz abgenommen habe (GL). Der Kanton TG sieht die Schuld für diese Situation in der wirtschaftlichen Lage und in einer allgemeinen Verunsicherung durch Wertewandel. Dies führe dazu, dass der Ausländer in eine Sündenbockrolle gedrängt werde. Zwei Vernehmlasser erwähnen die Rolle der Medien, die jedes Delikt breitwalzten (GL) und so Hetzkampagnen erzeugten. Auch dies habe die Akzeptanz abnehmen lassen. Die Des- und Fehlinformation belaste die Situation (SKAF).

18.2. Schnittstellen

Schnittstellen werden gesehen zu

- den bilateralen Verhandlungen (ZG, UR)
- der Entwicklungszusammenarbeit (ZG, UR)
- Schengen (ZG)
- einem Koordinationsbedürfnis mit anderen westlichen Zielländern (SSV, FGBe)
- NFP 39 (HEKS)
- Caritas Positionspapieren (HEKS)
- Bestrebungen über das Bürgerrecht und eine erleichterte Einbürgerung (SKAF)
- einer Diskussion über die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention (SKAF).

18.3. Zusammenfassung

Viele Vernehmlasser haben sich zu der Frage nach der Beurteilung gar nicht geäußert. Die meisten derer, die auf die Frage eingehen, beurteilen das Umfeld eher skeptisch. Vor allem deutschsprachige Kantone geben an, die Bevölkerung sei nicht zufrieden, die Lage daher schwierig. Es wird auf die Rolle der Medien im Meinungsbildungsprozess hingewiesen.