



Expertenkommission Migration
Commission d'experts en migration
Commissione peritale Migrazione

EIN NEUES KONZEPT DER MIGRATIONSPOLITIK

MATERIALIENBAND

06

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Bibliothek und Dokumentation

44.439-d



Inhaltsverzeichnis

Schweizerisches Forum für Migrationsstudien: Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU	1
Schweizerisches Forum für Migrationsstudien: Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten	15
Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Flüchtlingsausserpolitik und Migrationssteuerung	46
Expertenkommission Migration: Bericht der Arbeitsgruppe Integration	76
Statistiken	104

EXPERTENKOMMISSION MIGRATIONSPOLITIK

Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU

von

Andreas Wimmer

Neuchâtel, im Juli 1997

Das hier vorzustellende Modell soll die Zuwanderung von Personen regeln, welche nicht Bürger eines Mitgliedstaates der EU sind. Es beschränkt sich ausserdem auf die Zulassung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, betrifft also weder Asylsuchende noch Personen, welche im Rahmen des Familiennachzugs einwandern. Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU machen lediglich einen sehr kleinen Teil der Gesamteinwanderung in die Schweiz aus. Dieser Zuwanderung kommt jedoch insofern erhöhte Bedeutung zu, als sie nach Abschluss eines Freizügigkeitsabkommens mit der EU *den einzigen steuerbaren Bereich* darstellen wird.

Das Modell basiert auf vier politischen Zielsetzungen:

- a) Die Zulassung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit orientiert sich zukünftig an den *langfristigen Bedürfnissen der Gesamtwirtschaft*; branchen-, regional- und betriebsspezifische Interessen treten demgegenüber in den Hintergrund;
- b) die *nationalstaatlichen Eigeninteressen* (beispielsweise ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Zugewanderten und Einheimischen) stellen weiterhin einen Bezugspunkt bei der Gestaltung der Zulassungspolitik dar; Einwanderung soll deshalb grundsätzlich beschränkt und vom Staat gesteuert werden;¹
- c) bei der Dauereinwanderung soll zukünftig die *Integrationsperspektive vermehrt berücksichtigt werden*, da nicht nur Arbeitskräfte, sondern Menschen einwandern, welche langfristige Mitglieder der schweizerischen Gesellschaft werden.
- d) Dies gilt nicht für befristete Aufenthalte zur Ausübung einer spezifischen Tätigkeit, eine Migrationsform, die in Zukunft vermehrt an Bedeutung gewinnen wird (Salt 1993) und welche auch Gegenstand verschiedener internationaler Abkommen (Gatts, OECD) ist, an denen sich die Schweiz beteiligt. Diesem Bedürfnis ist ebenfalls Rechnung zu tragen.

¹ Die Steuerungskapazität nimmt allerdings aus verschiedenen Gründen kontinuierlich ab; siehe dazu Hollifield 1993; van Amersfoort 1996.

Selbstverständlich sind auch andere Grundzielsetzungen denkbar, welche zu einer veränderten Einschätzung der Grenzen und Möglichkeiten einer zukünftigen Zulassungspolitik führen würden. So liesse sich ausgehend von der ethischen Infragestellung von nationalstaatlichen Mobilitätsrestriktionen ein weltweites Freizügigkeitsregime fordern (Carens 1987; International Migration Review 1996). Aus einer radikalliberalen Perspektive wäre die Legitimität und Effektivität einer vom Staat betriebenen Zulassungspolitik anzuzweifeln und ein "Marktmechanismus" der Steuerung von Einwanderung zu fordern (Straubhaar 1993). Schliesslich liessen sich auch humanitäre und universalistische Zielsetzungen formulieren, welche den volkswirtschaftlichen, nationalstaatlichen und integrationspolitischen Interessen u.U. entgegenstehen (siehe beispielsweise SEK 1996; Bündnis 90/Die Grünen 1997).

Ausgehend von den hier gewählten Zielsetzungen stellt sich zunächst einmal die Frage, wie sich die Bedürfnisse der schweizerischen Volkswirtschaft in Zukunft entwickeln werden.

1 Überlegungen zum zukünftigen Arbeitskräftebedarf

Alle greifbaren Studien zum Arbeitskräftebedarf kommen zum Schluss, dass zukünftig der Bedarf an semi- oder niedrigqualifizierten Arbeitskräften weiter abnehmen und jener an hochqualifizierten Arbeitskräften zunehmen wird (siehe für Europa Coleman 1992:438-445; Hudson Institute 1987; US Department of Labor 1994; für die Schweiz Gaillard et al. 1991). Dies hängt mit der zunehmenden Kapitalintensität der Produktion zusammen, der steigenden Arbeitsproduktivität, der Verschiebung der sektoriellen Gewichte zugunsten des Dienstleistungssektors (insbesondere zugunsten von Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie Managementfunktionen) und der Flexibilisierung der Betriebsorganisation.

In der Zukunft wird die Globalisierung auf ökonomischer, politischer und kultureller Ebene voraussichtlich weiter zunehmen und den Konkurrenzdruck zwischen Betrieben, aber auch zwischen ganzen Gesellschaften (als "Standorten") verschärfen. Entscheidend für das Bestehen in diesem Wettbewerb ist unter anderem eine gut qualifizierte, flexible, anpassungs- und lernfähige Bevölkerung. Ein Massenbedarf nach unqualifizierten Arbeitskräften, wie er in den Boomphasen der industriellen Expansion (Stichwort: Fordismus) zu beobachten war, wird sich in den hochentwickelten Ökonomien nicht mehr einstellen (Fielding 1993). Es wäre in jedem Fall volkswirtschaftlich ungünstig und integrationspolitisch verheerend, einem allfällig ansteigenden Bedarf nach solchen Arbeitskräften mit den Mitteln der Zulassungspolitik nachzugeben, weil dadurch Innovationen behindert und das Produktivitätsniveau tief gehalten wird und weil die lediglich periphere Integration im sekundären Arbeitsmarkt beim nächsten konjunkturellen Abschwung mit hoher Arbeitslosigkeit offen zu Tage treten würde (Gaillard et al. 1991). Dies haben auch die Erfahrungen mit dem schweizerischen Migrationsregime der Vergangenheit gezeigt (Borner-Barth 1980; Schuler 1984; Blattner 1985; Schwarz 1988; Dhima 1991; Stalder et al. 1994).

2 Konsequenzen für ein Migrationsregime der Zukunft

Welche Konsequenzen haben diese Entwicklungen für den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften? Die Beantwortung dieser Frage hängt auch von der Veränderung des inländischen Angebotsprofils ab. Quantitativ hat sich das inländische Arbeitskräfteangebot durch die starke Ausdehnung weiblicher Erwerbsarbeit erweitert. Dieser Trend wird sich wahrscheinlich fortsetzen. Gleichzeitig ist eine Erhöhung des durchschnittlichen Ausbildungsniveaus sowie eine weitere Hebung der Ansprüche an die Qualität der Arbeitsplätze festzustellen.

Aus der Entwicklung von Gesamtnachfrage und (inländischem) Angebot ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für den zukünftigen Bedarf an *zugewanderten* Arbeitskräften:

- Ein Massenbedarf nach unqualifizierten oder halbqualifizierten Arbeitskräften wird auch bei einem ökonomischen Aufschwung nicht mehr entstehen, eine *Massenimmigration ist deshalb weder nötig* noch im Hinblick auf die langfristigen Integrationsschwierigkeiten und die volkswirtschaftlichen Konsequenzen wünschbar.
- Aufgrund des zunehmenden Anspruchsniveaus sowie der verbesserten sozialstaatlichen Absicherung bleibt jedoch auch bei hoher Arbeitslosigkeit in allen europäischen Ländern ein *Bedarf nach niedrigqualifizierten Zuwanderern auf den untersten Ebenen der sozio-professionellen Hierarchie* bestehen, insbesondere in arbeitsintensiven Bereichen mit wenig Automatisierungsmöglichkeiten (Bau, Tourismus).² Denn die bereits etablierten ausländischen Arbeitskräfte sind aufgrund ihrer gestiegenen Stellung in der Berufsprestigehierarchie ebensowenig wie schweizerische Arbeitnehmer für die Ausübung solcher Tätigkeiten zu gewinnen (vgl. Piore 1979).
- Bereits heute ist deutlich, dass der Bedarf an Hochqualifizierten auf dem inländischen Arbeitsmarkt nicht gedeckt werden kann. Aufgrund der langfristig gesehen weitaus *besseren beruflichen und sozialen Integrationschancen hochqualifizierter Arbeitskräfte* ist die Immigration in diesem Bereich unproblematischer.

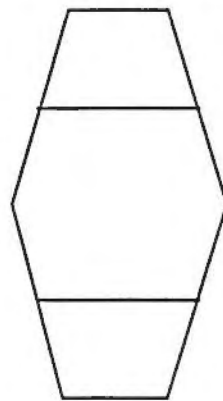
Zusammenfassend lässt sich der Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften in Vergangenheit und Zukunft folgendermassen graphisch darstellen (nach Böhnig 1995:53ff.; die Grössen der Flächen geben keine absoluten Verhältnisse an, sondern den relativen Anteil unterschiedlicher Qualifikationsstufen).

² Ob dieser Bedarf nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften durch die Globalisierung gefördert wird und ob dies die zunehmende Immigration Niedrigqualifizierter aus dem Süden erklärt (weil beispielsweise durch die Globalisierung eine neue Schicht hochbezahlter Angestellter im Dienstleistungssektor entsteht, welche persönliche Dienstleistungen, neue Angebote im Freizeit- und Gastronomiebereich nachfragt; vgl. Sassen 1996), ist in der Literatur umstritten. Es scheint sich ein Konsens abzuzeichnen, demzufolge dies zumindest für die europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht gilt (Hjarnø 1996; Kloosterman 1996).

Veränderung der Nachfrage nach Arbeitskraft von Immigranten in Nordwesteuropa

60er Jahre

Angebotsprofil
inländischer Arbeitskräfte

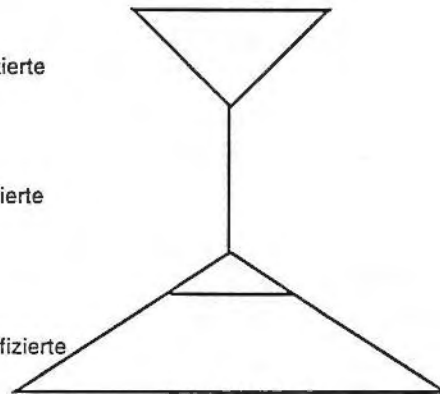


Hochqualifizierte

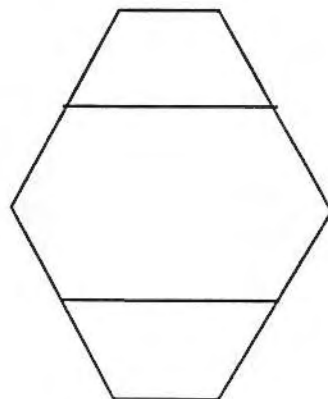
Semiqualfizierte

Niedrigqualifizierte

Nachfrageprofil für Arbeitskraft
von Immigranten



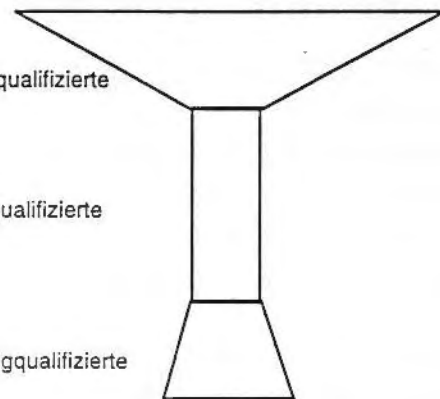
90er Jahre



Hochqualifizierte

Semiqualfizierte

Niedrigqualifizierte



Quelle: Böhnig 1995:53ff.

3 Herkunftsländer zukünftiger Arbeitsmigranten

Aus welchen Ländern soll zukünftig die Zuwanderung von Arbeitsmigranten erfolgen? Kern einer Zulassungsregelung wird das Freizügigkeitsabkommen mit der EU darstellen. Damit das Freizügigkeitsabkommen innenpolitisch akzeptabel wird, müssen auf der anderen Seite die Einwanderungsmöglichkeiten von ausserhalb Europas restriktiv ausgestaltet werden, wie die Studie von Mahnig (1996) zeigt. Die Zahl der Zuwanderer von ausserhalb Europas muss deshalb begrenzt bleiben (Kontingentierung) und auf gut bis sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt werden.

Gegen die Wiedereinführung von Einwanderungsmöglichkeiten auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb der EU sprechen neben innenpolitischen Rücksichtnahmen folgende Argumente:

- Gegenwärtig besteht bereits ein grosses ungenutztes Potential weniger qualifizierter Arbeitskräfte in der Schweiz. Es wird durch die Asylmigration ständig vergrössert (vgl. Piguet et al. 1996).
- Nach Abschluss eines Freizügigkeitsabkommens können ohne Einschränkungen Arbeitskräfte aus den Mitgliedstaaten der EU beschäftigt werden. Im Verhältnis zu den achtziger und frühen neunziger Jahren würde sich allerdings das Angebot an schlechter qualifizierten Zuwanderern verknappen, falls gleichzeitig keine Niedrigqualifizierte von ausserhalb der EU mehr zugelassen würden. Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen dieser relativen Verknappung sind insgesamt positiv zu beurteilen (vgl. die Modellrechnungen von Gaillard et al. 1991). Nicht vergessen werden sollte zudem, dass die Erweiterungsdynamik der EU in absehbarer Zeit dazu führen wird, dass auch einige osteuropäische Länder zum liberalisierten Arbeitsmarkt gehören werden.
- Häufig wird argumentiert, dass Spezialkenntnisse auch wenig qualifizierter Arbeitnehmer von ausserhalb Europas in der Schweiz benötigt werden. Sie können jedoch ebenso gut durch Ausbildung der bereits Ansässigen (Schweizer Staatsbürger, Ausländer, Flüchtlinge) vermittelt werden.
- Die langfristigen beruflichen Integrationschancen sind bei schlecht qualifizierten Personen weniger gegeben (vgl. z.B. Wooden 1991).
- Es müssten weitere Zulassungskriterien eingeführt werden, da wohl nicht allen Einwanderungswilligen der Welt die entsprechende Möglichkeit eröffnet werden kann. Die denkbaren Zusatzkriterien sind aber entweder kaum praktikabel (beispielsweise das Kriterium der Bedürftigkeit) oder ethisch fragwürdig (wie eine positive Diskriminierung von Angehörigen bestimmter Staaten oder gar Ethnien).

Wie könnte eine Zuwanderungsregelung für gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräfte von ausserhalb der EU in einer innenpolitisch akzeptablen, ethisch vertretbaren und integrationspolitisch sinnvollen Art und Weise ausgestaltet werden?

Rekrutierungsabkommen eignen sich nicht für hochqualifizierte Immigranten, sondern für die Masseneinwanderung von niedrigqualifizierten Arbeitern. Rekrutierungsabkommen sind inflexibel und beruhen auf einem territorial-kulturellen Diskriminierungsmodus, der heute eindeutig Legitimitätsdefizite aufweist. Dasselbe gilt für eine Unterteilung in Regionen mit unterschiedlichen Zugangsrechten, etwa im Sinne des *Drei-Kreise-Modells*. Als Alternative bietet sich ein *Punktesystem* nach australischem oder kanadischem Vorbild an, das jenen Personen unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit den Vorzug gibt, deren berufliche und soziale Integrationschancen auch langfristig am grössten erscheinen. Punktesysteme beurteilen Personen gemäss ihren beruflichen und sprachlichen Fähigkeiten und eignen sich somit grundsätzlich auch für eine schweizerische Zuwanderungsregelung für gut bis hochqualifizierte Immigranten von ausserhalb der EU. Betrachten wir zunächst das australische und das kanadische System, bevor wir ein Modell für die Schweiz zu entwerfen versuchen.

4 Zum kanadischen und australischen Punktesystem

Zunächst gilt es die Grundprinzipien zu skizzieren, auf denen Zuwanderungsregelungen mit Punktesystemen beruhen.

a) Ein Punktesystem dient dazu, *qualifizierte Dauerimmigranten* auszuwählen. Es wird meist *nicht für temporäre Arbeitsbewilligungen* verwendet. Dies hängt damit zusammen, dass sich sowohl Kanada wie Australien in der Tradition merkantilistischer Besiedlungspolitik als Einwanderungsländer verstehen und nie ein Rotationsmodell kannten. Grundsätzlich lässt sich ein Punktesystem aber auch für Kurzaufenthalter verwenden, wie die Diskussionen in den USA zeigen (Papademetriou und Yale-Loehr 1996:175-179). In Kanada werden teilweise auch Flüchtlinge aufgrund eines Punktesystems aufgenommen, in Australien zudem entferntere Familienmitglieder einer bereits eingewanderten Person (erwachsene Kinder, Brüder und Schwestern, Tanten und Onkel). Australien kennt zudem ein Punktesystem für Unternehmer, das insbesondere die Fähigkeiten als Manager, die Zahl der potentiellen Angestellten etc. beurteilt.

b) Die Zahl der über ein Punktesystem rekrutierten Arbeitskräfte kann begrenzt werden (*Kontingentierung*).

c) Das Punktesystem zielt darauf ab, den *langfristigen volkswirtschaftlichen Nutzen* der Immigration zu optimieren. Beide Systeme bevorzugen deshalb qualifizierte und hochqualifizierte, erfahrene, junge und sprachgewandte Arbeitskräfte. Einige Punktesysteme enthalten Elemente, welche auf dem Konzept der *Knappheit von Arbeitskräften* in bestimmten Branchen basieren. Allerdings nimmt die Bedeutung dieses Kriteriums ab, weil es für die Behörden in einem sich schnell ändernden ökonomischen Umfeld ausserordentlich schwierig und aufwendig ist, "Knappheit" in den verschiedenen Sektoren und Branchen adäquat zu messen.

d) In beiden Systemen ist es *nicht nötig, bereits einen Arbeitsplatz* vorweisen zu können. In Kanada wurde das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes allerdings bisher mit einer gewissen Anzahl Punkte "belohnt". In Australien werden Personen, welche bereits einen Arbeitsplatz vorweisen können, nicht über das Punktesystem zugelassen, sondern gemäss einem traditionelleren Verfahren (Inländerbevorzugung, Adäquatheit der Qualifikation für den Arbeitsplatz etc.).

e) Ein Punktesystem kann *unabhängig von der Zahl der Einwanderungen* zum Einsatz gelangen. Es impliziert nicht, dass sich ein Land im quantitativen Sinne zu einem Einwanderungsland deklariert. Es bedeutet dagegen, dass Personen aus allen Ländern der Welt gleiche Chancen für einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Eine Diskriminierung nach nationaler Herkunft ist lediglich indirekt via Beurteilung der Sprachkenntnisse eingebaut. Da Sprachen jedoch grundsätzlich erlernbar sind, ist diese Form der Diskriminierung ethisch unbedenklicher als beispielsweise eine Bevorzugung/Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Geschlechts.

f) In beiden Ländern ist die Grundstruktur des Punktesystems in einem Gesetz festgehalten. Die detaillierte Ausgestaltung wird den Behörden (dem Immigrationsministerium) überantwortet. Das Parlament bewilligt eine jährliche Einwanderungsquote Vorschlag des Ministeriums. Das Ministerium fällt auch den Entscheid über konkrete Einwanderungsanträge. Diese

können auf den Botschaften gestellt werden, wo in den meisten Ländern auch ein "immigration officer" arbeitet.

Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Punktesysteme und ihre jeweilige Gewichtung. Auffallend ist die erhöhte Bedeutung, welche im neuen kanadischen System den persönlichen Fähigkeiten der Person zukommen soll (insbesondere den Sprachkenntnissen).

Elemente der Punktesysteme von Kanada und Australien

Kriterium	% - Anteil an der Minimalpunktzahl für eine positive Gesamtbeurteilung, welche mit der Maximalpunktzahl innerhalb einer Kategorie erworben werden kann		
	Kanada alt	Kanada neu	Australien (Immigranten <i>ohne</i> vorh. Arbeitsplatz und ausserhalb der Kategorie Unternehmer)
Schulbildung	23%	31%	in Kombination
Berufserfahrung	11%	13%	in Kombination
Berufsspezifische Ausbildung	26%	—	in Kombination
<i>Insgesamt Ausbildung/berufl. Erfahrung</i>	60%	44%	64% (nur Qualifikationen für den zuletzt ausgeübten Beruf zählen)
Alter	14%	19%	27%
Sprache	21%	31%	18%
Persönl. Eigensch.	14% (gem. Einschätzung der Behörden)	25% (gemäss zus. Fähigkeiten/Qualifikationen)	—
<i>Insgesamt ausserberufliche Fähigkeiten</i>	49%	75%	45%
Bonus für Berufsgruppe	14% (nur bei vorh. Arbeitsplatz)		9%
Arbeitsplatz vorhanden	14% (nur in Berufen mit Knappheit)	6%	(andere Einwanderungskategorie ohne Punktesystem)
<i>Insgesamt Charakteristiken des Berufs/der Stelle</i>	28%	6%	9%
Bonus für Unternehmer	42%		(andere Einwanderungskategorie mit eigenem Punktesystem)
Gewichtung	11% ("demographisch")	21% ³ ("Arbeitsmarkt")	—

³ Es ist unklar, ob die sogenannten "labour market balance"-Punkte, welche das Ministerium gemäss dem neuen System festlegen soll, auf der Evaluation des Bedarfs an bestimmten Berufen oder auf allgemeinen Charakteristiken des Arbeitsmarktes (AL-Quoten etc.) beruht.

5 Vor- und Nachteile einer Zulassung über ein Punktesystem

Punktesysteme haben den Vorteil, dass sie

- für alle Akteure (Unternehmer, Immigranten, Behörden) transparent sind;
- flexibel sind, weil die Gewichtung der Elemente je nach Erfahrungen, die mit einem System gemacht werden, modifiziert werden kann;
- die richtigen Arbeitskräfte für eine sich globalisierende Volkswirtschaft rekrutieren helfen;
- keine ethnisch-kulturellen Diskriminierungselemente enthalten;
- die Tatsache berücksichtigen, dass nicht nur Arbeitskräfte, sondern auch Menschen einwandern, welche potentiell für den Rest ihres Lebens Teil der Gesellschaft bleiben und von dieser getragen werden (Integrationsproblematik).

Die langfristigen beruflichen Integrationschancen von Eingewanderern sind in Australien und Kanada entsprechend besser als in den europäischen Industrieländern (mit Ausnahme Grossbritanniens; Iganski und Payne 1996). Dies zeigt sich im Vergleich der Einkommensverteilung und der beruflichen Stellung von Eingewanderten und im Land Geborenen (vgl. Richmond 1992; Seifert 1992; Dhima 1991). Ebenfalls aufschlussreich ist der Vergleich der Arbeitslosenquoten. Die folgenden Zahlen drücken aus, um wieviel höher die Quote von Immigranten im Vergleich zu jener der Einheimischen (oder der im Land Geborenen*) ist; eine Ziffer 2 bedeutet beispielsweise, dass der Prozentsatz arbeitsloser Immigranten doppelt so hoch ist wie jener der Einheimischen.⁴

	1983	1993
Holland	2.2	3.4
CH	?	2.9 (1996)
Schweden	1.9 (1982)	2.8
Belgien	2	2.7
Dänemark	2	2.7
Deutschland	1.8	2.6
Frankreich	2	1.9
England	1.3	1.6
Australien*	1.2	1.2
USA*	1 (1980)	1.2 (1990)
Kanada*	0.6 (1981)	1 (1991)

Selbstverständlich spielen bei der relativen Höhe der Ausländerarbeitslosigkeit auch andere Faktoren als die Zulassungspolitik eine Rolle (Flexibilität des Arbeitsmarkts, Struktur der Sozialversicherungen etc.). Dass sich die Schweiz in der Gruppe der Länder mit den ausgebaute-
sten Sozialstaaten und den reguliertesten Arbeitsmärkten (mit Ausnahme Hollands) befindet, obwohl die Schweiz einen vergleichsweise schwach entwickelten Sozialstaat und einen liberalen Arbeitsmarkt aufweist, lässt jedoch die Bedeutung der Zulassungspolitik erahnen.

Auf der anderen Seite führt eine Zulassung über ein Punktesystem dazu, dass sich die nationale Herkunft der Einwanderer weiter vervielfältigt, ein Prozess, der bereits seit einigen Jahren zu beobachten ist. Mit Sicherheit kann dieser Trend durch die Einführung eines Punktesystems nicht umgedreht werden. Ob er als Nachteil oder als Vorteil betrachtet wird, hängt von der

⁴ Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Daten von Sopemi 1995:32f.; für die Schweiz: BIGA 1997. Würden auch in den europäischen Ländern die Arbeitslosenquoten auf die im Ausland Geborenen und nicht auf Personen ausländischer Staatsangehörigkeit bezogen, so wären die Quoten insbesondere bei Ländern mit liberalem Einbürgerungsverfahren weit höher.

weltanschaulichen Grundposition ab (respektive vom nationalen Selbstverständnis). Objektiv eindeutig nachweisbare Integrationsnachteile hat diese Vervielfältigung nicht (vgl. Wooden 1991), solange die einheimische Bevölkerung sie mitträgt. Im Vergleich zur bisherigen Zuwanderungspolitik, welche die dauerhafte Niederlassung niedrigqualifizierter Personen aus dem europäischen Raum zur Folge hatte, dürfte die Einwanderung Hochqualifizierter aus verschiedenen Herkunftsgebieten eher weniger Integrationsprobleme nach sich ziehen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Umsetzung eines solchen Zulassungssystems von den Behörden eine grosse Kompetenz verlangt. Denn im Gegensatz zur gegenwärtigen Zuwanderungsregelung genügt der Nachweis betrieblichen Mangels nicht, um eine Dauer-einwanderung zu rechtfertigen. Wie bisher wird also mit der Zulassung auch Wirtschaftspolitik betrieben, nur im Falle eines Punktesystems aus einer langfristigen und gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Dies erfordert entsprechende Steuerungskompetenzen. Anzumerken ist, dass sich diese lediglich auf einen sehr geringen Teil der Einwanderung beziehen, da der überwiegende Teil der Zuwanderer aus den Mitgliedstaaten der EU stammen wird.

Schliesslich ist das Bewilligungsverfahren via Punktesystem, insbesondere die Prüfung von Diplomen sowie von Sprachkenntnissen, mit einigem Aufwand verbunden. Ob gegenüber dem heutigen, mehrstufigen und komplexen Verfahren eine Mehrbelastung der Entscheidungsinstanzen entsteht, müsste eine Detailanalyse zeigen.

Je nach Setzung der politischen Gewichte wird man zur Überzeugung gelangen, dass die Nachteile oder die Vorteile eines Punktesystems überwiegen – d.h. je nachdem, ob kurz- oder langfristigen Interessen und Zielen sowie einzelbetrieblichen oder volkswirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung getragen werden soll und ob die kulturelle Heterogenität der Zuwanderer als Chance oder als Bedrohung wahrgenommen wird.

6 Notwendige Modifikationen für selbstdeklarierte Nicht-Einwanderungsländer

Die kanadischen und australischen Systeme können jedoch ohnehin nicht *tel quel* auf die Schweiz übertragen werden, weil a) ein Freizügigkeitsabkommen mit der EU bestehen und die Einwanderung von ausserhalb der EU deshalb beschränkt sein wird, b) die Schweiz keine aktive Besiedlungspolitik betreiben will und c) in ihrem Selbstverständnis kein multikulturelles Land im Sinne Kanadas oder Australiens ist.

Einige grundlegende Modifikationen sind deshalb angebracht:

- Erstens sollte das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes eine *Voraussetzung* für das Eintreten auf ein Gesuch darstellen.
- Zweitens sollte die Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte (und nach Abschluss des bilateralen Vertrags mit der EU: auch der europäischen) beibehalten werden. Allerdings gilt diese laut geltenden Bestimmungen (in der sogenannten Begrenzungsverordnung) bereits heute nicht für den hochqualifizierten Bereich. Sollte es erwünscht sein, auch hier einen gewissen Schutz für einheimische Arbeitnehmer einzubauen, so könnte beispielsweise eine minimale Berufserfahrung von drei Jahren zur Vorbedingung für potentielle Einwanderer gemacht werden, um auf diese Weise Erststellen für Schulabgänger Einheimischen vorzubehalten (vgl. Papademetriou und Yale-Loehr 1996).

- Den Sprachkenntnissen sollte drittens ein sehr hohes Gewicht zugemessen werden, um Rücksicht auf das schweizerische Selbstverständnis zu nehmen und um den Integrationsprozess zu vereinfachen. Die Vielsprachigkeit der Schweiz – und die Tatsache, dass Englisch keine Landessprache darstellt, aber in vielen Bereichen heute unerlässlich ist – verlangt nach einer besonderen Ausgestaltung des Sprachkriteriums. Da die Sprachregionen der Schweiz unterschiedlich gross sind und da von der geographischen Mobilität der Dauerimmigranten ausgegangen wird, wäre die Kenntnis einer Landessprache eigentlich proportional zur Grösse des jeweiligen Arbeitsmarkts zu gewichten. Dies stiesse jedoch mit Sicherheit auf innenpolitischen Widerstand und wäre vielleicht auch aus staatspolitischer Perspektive fragwürdig. Der folgende Vorschlag bewertet deshalb die Kenntnis der Landessprachen nur leicht unterschiedlich.

7 Vorschläge für die zukünftige Zulassungspolitik für Arbeitskräfte von ausserhalb der EU

Aufgrund dieser Überlegungen ergibt sich für die Zulassung von Dauerimmigranten von ausserhalb der EU folgende Regelung:

7.1 Zulassungskriterien für Dauerimmigranten (Dauerstatus) von ausserhalb der EU

a) Vorbedingungen

- Die Kontingente sind noch nicht ausgeschöpft
- Arbeitsplatz vorhanden
- gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen
- evtl. drei Jahre Berufserfahrung
- weder auf dem europäischen, noch auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt findet sich eine geeignete Person

Bei der Ausgestaltung des Punktesystems ist auf die im fünften Kapitel erwähnten Besonderheiten der Schweiz Rücksicht zu nehmen. Der folgende Vorschlag kombiniert Elemente des neuen kanadischen Systems (Gewichtung der verschiedenen Elemente, Kriterien für Ausbildung, Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse) mit solchen aus einem amerikanischen Vorschlag (Kriterien für Anpassungsfähigkeit). Die Punktezahlen für Ausbildung und Sprache wurden schweizerischen Bedürfnissen angepasst, d.h. strenger formuliert. Zusätzlich wurden – ebenfalls gemäss kanadischem Vorbild – drei Bonuskategorien eingeführt, nämlich für Unternehmer, für Künstler, Wissenschaftler und Sportler sowie für Personen mit Spezialkenntnissen, welche in der Schweiz nicht vorhanden sind. Die Kriterien für die Gewährung des Unternehmerbonus könnten parallel zu den schweizerischen Ausführungsbestimmungen zum Investitionsschutzabkommen der OECD festgelegt werden.

b) Mögliche Elemente eines Qualifikationstests für Dauerimmigranten

Ausbildung (in Bezug auf vorgesehene Tätigkeit):

Maximum: 15

Ohne postobligatorische Ausbildung	0
Abgeschlossene Berufslehre	5
Fachhochschule	10
Hochschulabschluss 1. Stufe	11
Hochschulabschluss 2. Stufe	13
Hochschulabschluss 3. Stufe	15

Berufserfahrung (in vorgesehenem Beruf)

Maximum: 6

Weniger als 1 Jahr	0
1 Jahr	1
2 Jahre	3
3 Jahre	4
4 Jahre	5
5 Jahre und mehr	6

Alter

Maximum: 9

unter 20	0
20-21	4
22-23	6
24	8
25-35	9
36-39	8
40-42	6
43-45	3
über 45	0

Sprachkenntnisse (gemäss standardisiertem Test⁵ oder Schulsprache) in maximal 2 Landessprachen sowie in Englisch

Maximum: 16

	Deutsch	Französisch	Italienisch	Englisch
fließende	6	5	5	5
funktionale	4	3	3	3
mässige	2	1	1	1
keine	0	0	0	0

Berufliche Anpassungsfähigkeit

Maximum: 12

Hat bereits auch in anderen Ländern als der Schweiz und dem Herkunftsstaat gearbeitet	4
Kann Zertifikate vorweisen für Zusatzausbildungen (Sprachkurse, berufsbegleitende Spezial- ausbildungen, firmeninterne Kurse etc.)	2
Hat Führungsrolle in Teams übernommen (gemäss (Zeugnis)	2
Hat bereits in einem multinationalen Umfeld gearbeitet (gemäss Zeugnis)	2

Maximalpunktzahl

58

Minimalpunktzahl zur Erteilung einer Dauerstatus

40

Bonuskategorien

Unternehmer/Investoren, die eine minimale Zahl Arbeitsplätze schaffen	24
Wissenschaftler, Künstler und Sportler mit internationalem Renommee	20
Personen mit Spezialkenntnissen	20

⁵ Die Association of Language Testers in Europe offeriert standardisierte Tests für Französisch, Deutsch und Italienisch.

Bemerkungen:

Zusätzlich zu den hier vorgestellten Elementen könnte ein schweizerischer Qualifikationstest auch ein demographisches Kriterium berücksichtigen (Zahl der Familienmitglieder, welche zum Nachzug berechtigt sind oder Zahl der Kinder, welche ein gewisses Alter bereits überschritten haben). Auf diese Weise würden junge Personen begünstigt und ältere mit grösseren Familien und älteren Kindern benachteiligt. Das Alter wird im vorgeschlagenen System jedoch bereits relativ streng gewichtet. Auf die Einführung einer Bewertung von Berufen (je nach Knappheit des Arbeitskräfteangebots) wurde ebenfalls verzichtet, da von einer hohen beruflichen Mobilität von Dauerimmigranten ausgegangen wird.

Bisher haben wir uns vor allem mit der Zulassung von Dauerimmigranten beschäftigt und einige Vorschläge für ein zukünftiges Modell entwickelt. Wie eingangs erwähnt ist jedoch auch dem zunehmenden Bedürfnis nach kürzeren Aufenthalten für einen bestimmten beruflichen Zweck Rechnung zu tragen.

7.2 Zulassungsbedingungen für Kurzaufenthalter

Dies soll mit der Schaffung eines Kurzaufenthalterstatuts geschehen. Es zeichnet sich durch folgende Charakteristiken aus:

- Der Familiennachzug ist nach einer minimalen Aufenthaltsdauer von beispielsweise sechs Monaten zu gewähren.
- Die Bewilligung soll maximal ein Jahr gültig sein und kann einmal verlängert werden.
- Es besteht kein "Umwandlungsanspruch" von Kurzaufenthalts- zu einer Jahresaufenthaltsbewilligung. Alle Personen haben vielmehr den Kriterien des entsprechenden Punktesystems zu genügen, bevor sie eine Daueraufenthaltsbewilligung erhalten.

a) Vorbedingungen

- Arbeitsplatz vorhanden
- Gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen
- Weder auf dem europäischen, noch auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt findet sich eine geeignete Person

Auch bei der Zulassung von Kurzaufenthaltern kann ein Punktesystem zur Anwendung gelangen. Es enthält allerdings andere Elemente als jenes für Dauerimmigranten, weil hier die langfristigen beruflichen Integrationschancen nicht von Bedeutung sind. Deshalb werden Alter, Sprachkenntnisse und Anpassungsfähigkeit nicht evaluiert. Hingegen kann die relative Knappheit des Angebots an einheimischen Arbeitskräften in einem Berufsfeld berücksichtigt werden (da bei Kurzaufenthaltern keine berufliche Mobilität vorgesehen ist). Am einfachsten wird auf aggregierte Arbeitsmarktdaten auf regionaler Basis zurückgegriffen (beispielsweise Arbeitslosenquoten in einem Beruf im Einzugsgebiet einer regionalen Arbeitsvermittlungsstelle).

Die Kriterien müssen aber so ausgestaltet werden, dass das Kurzaufenthalterstatut nicht zu einem Äquivalent des Saisonnierstatus wird und zur Masseneinwanderung von weniger qualifizierten Arbeitskräften führt. Der folgende Vorschlag basiert auf diesen Überlegungen.

b) Mögliche Elemente eines Qualifikationstests für Kurzaufenthalter

Ausbildung (in Bezug auf vorgesehene Tätigkeit):

Maximal: 15

Ohne postobligatorische Ausbildung	2
Abgeschlossene Berufslehre	8
Fachhochschule	10
Hochschulabschluss 1. Stufe	11
Hochschulabschluss 2. Stufe	13
Hochschulabschluss 3. Stufe	15

Berufserfahrung (in vorgesehenem Beruf)

Maximal: 6

Weniger als 1 Jahr	0
1 Jahr	1
2 Jahre	3
3 Jahre	4
4 Jahre	5
5 Jahre und mehr	6

Bedarf an Arbeitskräften im entsprechenden Beruf

Maximal: 12

0% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	12
0-1% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	8
1-2% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	4
2-3% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	1
3-% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	0

Maximalpunktzahl

33

Minimalpunktzahl zur Erteilung einer Kurzaufenthalterbewilligung

21

7.4 Verfahrensfragen

Der Antrag auf Erteilung einer Bewilligung wird vom Arbeitgeber eingereicht. Er hat auch die entsprechenden Unterlagen (Ausbildungszertifikate, Berufszeugnisse, Ergebnisse eines Sprachtests) zusammenzustellen. Hauptproblem bei der Beurteilung der Dossiers wird die Anerkennung ausländischer Bildungszertifikate darstellen, welche gleichsam in schweizerische "übersetzt" werden müssten (vgl. für Australien Chapman und Iredale 1993).

Die Gesamtzahl der jährlichen Bewilligungen für Nicht-EU-Bürger wäre per Bundesratsbeschluss zu begrenzen. Aufgrund der Mobilitätsmöglichkeiten der Arbeitnehmer empfiehlt es sich, ein gesamteidgenössisches Zulassungsverfahren vorzusehen und ein Bundeskontingent einzurichten, das in mehreren Etappen jährlich vergeben würde. Die Anträge würden von den kantonalen Arbeitsmarktbehörden vorbegutachtet und mit einer Empfehlung versehen an die Bundesbehörden weitergeleitet, welche den Entscheid fällen.

Grundlage dieses Entscheids bildet eine Verordnung, in der die Struktur des Punktesystems sowie die Punktzahl pro Kategorie festgelegt sind. Veränderungen in der relativen Gewichtung einzelner Elemente liegen in der Kompetenz des Justiz- und Polizeidepartements. Die Grundausrichtung sowie die Zielsetzung des Punktesystems wäre jedoch auf Gesetzesebene festzuschreiben, auch um das Legitimitätsdefizit der gegenwärtigen Zuwanderungsregelung zu beheben.

Zitierte Literatur

- Australia Department of Immigration and Ethnic Affairs. 1996. *Migrating to Australia: The point test*. Canberra: ACT.
- Blattner, Niklaus, Heinrich Schwarz und George Sheldon. 1985. Die Ausländerbeschäftigung als Determinanten von Wirtschaftswachstum und Produktivität in einem Industrieland: das Beispiel der Schweiz. In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Böhnig, Wolf R. 1995. Top end and bottom end labour import in the United States and Europe: Historical evolution and sustainability. In: Wolf R. Böhnig und Beijl R. Zegers (Hrsg.), *The integration of migrant workers in the labour market. Policies and their impact*. Genf: ILO International Migration Papers 8.
- Borner-Barth, Silvio. 1980. Wirtschaftswachstum und Fremdarbeiter in der Schweiz: Konjunkturelle und strukturelle Auswirkungen der Segmentierung des Arbeitsmarktes. In: Emil Küng (Hrsg.), *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft: die Wirtschafts- und die Sozialwissenschaften vor neuen Aufgaben*. Tübingen: Mohr.
- Bündnis90/Die Grünen. 1997. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderern und Einwanderinnen. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Carens, Joseph H. 1987. Aliens and citizens: The case for open borders. *Review of Politics* 49(2):251-273.
- Chapman, Bruce J. und Robyn R. Iredale. 1993. Immigrant qualifications. Recognition and relative wage outcomes. *International Migration Review* 27(2):359-387.
- Coleman, David A. 1992. Does Europe need immigrants? Population and work force projections. *International Migration Review* 26(2):413-461.
- Dhima, Georgi. 1991. Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung. Zürich: Rüegger.
- Fielding, Anthony. 1993. Mass migration and economic restructuring. In: Russel King (Hrsg.), *Mass migration in Europe. The legacy and the future*. London: Belhaven Press.
- Gaillard, Serge, Renate Salzgeber und Joachim Schütz. 1991. Europäische Integration: Arbeitsmarktiliberalisierung und Strukturwandel in der Schweiz. Chur: Rüegger.
- Hjarnø, Jan. 1996. *Global Cities in Two Ways. A Comment on Saskia Sassen's Global City Hypothesis*. Esbjerg: South Jutland University Press.
- Hollifield, James F. 1993. Immigration et logiques d'États dans les relations internationales. *Études Internationales* 24(1):31-50.
- Hudson Institute. 1987. *Workforce 2000: Work and workers for the 21st century*. Indianapolis: Hudson Institute.
- Iganski, Paul und Geoff Payne. 1996. Declining racial disadvantage in the British labour market. *Ethnic and Racial Studies* 19(1):113-134.
- International Migration Review. 1996. Special issue: Ethics, migration, and global stewardship. *International Migration Review* 30(113).
- Kloosterman, Robert. 1996. Mixed experiences: post industrial transition and ethnic minorities on the Amsterdam labour market. *New Community* 22(4):637-654.
- Mahnig, Hans und Andreas Wimmer (Leitung). 1996. Konturen eines Kompromisses. Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel. Neuenburg, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- Papademetriou, Demetrios G. und Stephen Yale-Loehr. 1996. Balancing interests: Rethinking U.S. selection of skilled immigrants. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Piguet, Etienne, Roland Misteli und Andreas Wimmer (Leitung). 1996. *L'intégration des réfugiés au marché du travail. Rapport de recherche, phases I et II*. Neuenburg, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- Piore, Michael J. 1979. *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richmond, Anthony H. 1992. Immigration and structural change: The Canadian experience, 1971-1986. *International Migration Review* 26(4):1200-1221.
- Salt, John. 1993. Skilled international migration in Europe: the shape of things to come? In: Russel King (Hrsg.), *Mass migration in Europe. The legacy and the future*. London: Belhaven Press.
- Sassen, Saskia. 1996. New employment regimes in cities: the impact on immigrant workers. *New Community* 22(4):579-594.
- Schuler, Martin. 1984. Ausländerpolitik und Mobilität der Ausländer in der Schweiz, 1965-1980. In: Ernst A. Brugger (Hrsg.), *Arbeitsmarktentwicklung: Schicksalsfrage der Regionalpolitik?* Diessenhofen: Rüegger.
- Schwarz, Heinrich. 1988. Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz. Chur: Rüegger.
- Seifert, Wolfgang. 1996. Occupational and social integration of immigrant groups in Germany. *New Community* 22(3):417-436.
- SEK (Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund). 1996. *Migrationspolitische Leitlinien. Standortbestimmung und Handlungsperspektiven*. Bern: SEK.
- SOPEMI. 1995. *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 1994*. Paris: OECD.
- Stalder, Peter et al. 1994. Auswirkungen der Ausländerpolitik auf den Strukturwandel der Schweiz. Schätzungen und Simulationen mit einem ökonometrischen gesamtwirtschaftlichen 4-Sektoren-Modell. Bern: Nationales Forschungsprogramm 27, Serie "Schlussberichte".
- Straubhaar, Thomas. 1993. Migrationspolitische Instrumente aus ökonomischer Sicht. In: Walter Kälin und Rupert Moser (Hrsg.), *Migrationen aus der Dritten Welt: Ursachen, Wirkungen, Handelsmöglichkeiten*. Bern: Haupt.
- U.S. Department of Labor. 1994. *Report on the American Workforce*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- van Amersfoort, Hans. 1996. Migration: the limits of governmental control. *New Community* 22(2):243-257.
- Wooden, Mark. 1991. The experiences of refugees in the Australian labor market. *International Migration Review* 25(3):514-535.

Neuchâtel, janvier 1997

Hans Mahnig

Von

Migrationsspolitik in sechs westlichen Industriestaaten Deutschland, Frankreich, Niederlande, USA, Australien und Kanada

PERSONNELLES EXEMPLAR
EXEMPLAIRE PERSONNEL

CH-2000 Neuchâtel
Fax: 032 718 39 21

Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

FSM
FSM

Forum suisse pour l'étude des migrations
Rue des Terraux 1
Tel: 032 718 39 20

INHALT

EINFÜHRUNG	2
1 EIN GEMEINSAMER FRAGENKATALOG	3
1.1 Inhalte von Migrationspolitik	3
1.1.1 Zulassungspolitik	3
1.1.2 Integrationspolitik	3
1.2 Rechtliche Grundlagen und Umsetzung von Migrationspolitik	4
1.2.1 Die rechtlichen und institutionellen Grundlagen	4
1.2.2 Die Umsetzung von Migrationspolitik	4
2 LÄNDERBEISPIELE	5
2.1 Deutschland	5
2.2 Frankreich	8
2.3 Niederlande	12
2.4 USA	15
2.5 Australien	19
2.6 Kanada	23
3 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ	27
QUELLEN	29

EINFÜHRUNG

Der vorliegende Text versucht in Kurzform, Antwort auf die Frage zu geben, wie unterschiedliche politische Systeme das den westlichen Industriestaaten gemeinsame Migrationsproblem behandeln. Er hat zum Ziel, Material für die Reflexion über zukünftige Optionen einer schweizerischen Migrationspolitik zu liefern.

Bei einem solchen Unternehmen ist aber doppelte Vorsicht geboten. Einerseits sollte man sich vor der bei Vergleichen immer drohenden Versuchung hüten, die verschiedenen Situationen gleichzusetzen: Obwohl alle westlichen Industriestaaten ähnliche Probleme im Migrationsbereich aufweisen, betrifft sie das Phänomen in unterschiedlicher Weise. Jedes Land verfügt über eine spezifische Migrationsgeschichte, die bis heute die Wanderungsströme als auch seine Politik in diesem Bereich bestimmt. Andererseits ist es notwendig, um über eine reine Deskription einzelner Fälle hinauszugelangen und einen auch nur minimalen Vergleich zu ermöglichen, von den einzelnen konkreten Situationen zu abstrahieren und in Bezug auf jedes Land dieselben Fragen zu stellen.

Um beiden Aspekten Rechnung zu tragen, wird im folgenden einerseits für jedes Land ein kurzer historischer und demographischer Überblick gegeben, andererseits wird überall derselbe Fragenkatalog verwendet. Die unterschiedliche Informationslage erlaubt es allerdings nicht, in jedem Fall zu allen aufgeführten Problembereichen eine Antwort zu geben. Zum Schluss werden diejenigen Punkte resümiert, die für die schweizerische migrationspolitische Diskussion von besonderem Interesse sind.

1 EIN GEMEINSAMER FRAGENKATALOG

Um die Migrationspolitik verschiedener Länder miteinander vergleichen zu können, muss einerseits deren *Inhalt* (die konkreten Massnahmen mit ihrem Ziel und Zweck) andererseits deren *Form* (rechtliche Verankerung, ausführende Organe) betrachtet werden.

1.1 Inhalte von Migrationspolitik

Zur Analyse des Inhalts von Migrationspolitik folgen wir der klassischen Unterscheidung von Zulassungspolitik (*immigration policy*) und Integrationspolitik (*immigrant policy*). Bei ersterer geht es um die Frage, wer sich für wie lange mit welchen Rechten ausgestattet im nationalen Territorium aufhalten darf; die zweite betrifft die Massnahmen in Bezug auf schon im Lande anwesende Migranten.

1.1.1 Zulassungspolitik

Auch die Zulassungspolitik muss wiederum unterteilt werden: Man kann erstens Massnahmen unterscheiden, die die Arbeitsmigration betreffen und die bestimmen, unter welchen Bedingungen Ausländer zur Arbeitsaufnahme einwandern dürfen. Eng mit diesem Bereich verbunden sind die Regeln, die den Familiennachzug von schon anwesenden Immigranten bestimmen. Eine andere Art von Zulassung wird von der Asylpolitik her definiert sowie von den Dispositiven, die die Aufnahme von vorübergehend Schutzbedürftigen regeln. Dazu kommen in einigen Ländern noch die besonderen Bestimmungen bezüglich der Einwanderung von Personen aus ehemaligen Kolonien. In der Realität können sich die erwähnten Teilpolitiken bisweilen überschneiden.

1.1.2 Integrationspolitik

Integrationspolitik kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Oft besteht sie aus Sozialpolitik: Diese ist entweder allgemein formuliert und betrifft Migranten nur insofern, als diese Teil von sozial benachteiligten Schichten sind; oder sie wird migrantenspezifisch definiert und hat dadurch nur Gültigkeit für bestimmte Nationalitäten oder ethnische Gruppen. Integrationspolitik kann aber auch als Förderung der Chancengleichheit von Immigranten konzipiert sein (*equal opportunity policy*). Dazu gehören Massnahmen gegen Diskriminierung, aber auch der Abbau von rechtlichen, an den Ausländerstatus gebundenen Restriktionen, z.B. die Öffnung von Einheimischen vorbehaltenen Berufen für Migranten, die Gewährung des Stimmrechts und die Erleichterung der Einbürgerung. Als dritte Möglichkeit existiert die Informationspolitik, die einerseits als Beratung von Ausländern bei Problemen in der neuen Gesellschaft konzi-

piert sein kann, andererseits auf die Sensibilisierung der einheimischen Bevölkerung für migrationsbedingte gesellschaftliche Probleme abzielt.

1.2 Rechtliche Grundlagen und Umsetzung von Migrationspolitik

Bei der Analyse der unterschiedlichen Formen von Migrationspolitik gilt es einerseits ihre rechtlichen und institutionellen Grundlagen, andererseits die Art ihrer Implementation zu untersuchen.

1.2.1 Die rechtlichen und institutionellen Grundlagen

Migrationspolitik kann auf verschiedenen rechtlichen Ebenen angesiedelt sein. In gewissen Fällen findet man ein eigentliches Migrationsgesetz, in anderen Fällen sind die relevanten Bestimmungen in vielen verschiedenen Gesetzestexten zu suchen. Oft fehlen aber Gesetze und Migrationspolitik wird über Verordnungen oder Dekrete betrieben.

Auch auf der Ebene der Institutionen gibt es grosse Unterschiede: Einige Länder verfügen über eine zentrale administrative Einheit, die sich mit Migration befasst oder über ein Koordinationsorgan, in anderen Fällen sind die migrationsspezifischen Aufgaben über verschiedene Institutionen verteilt.

1.2.2 Die Umsetzung von Migrationspolitik

Bei der Analyse der Umsetzung von Migrationspolitik gilt es einerseits zu bestimmen, wie das Verhältnis zwischen Zentralstaat und lokalen Administrationen definiert ist, andererseits muss untersucht werden, ob es eine Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Organisationen gibt und welcher Art diese ist.

Dieser Fragenkatalog dient im folgenden als Leitfaden bei der Analyse der einzelnen Länder; die aufgeworfenen Fragen werden aber jeweils nicht alle beantwortet.

2 LÄNDERBEISPIELE

2.1 Deutschland

2.1.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Deutschland war nach 1945 erst mit einer Einwanderungswelle von Deutschen konfrontiert, die sich einerseits aus Flüchtlingen aus den ehemaligen Ostgebieten Deutschlands, andererseits aus "ethnischen" Deutschen aus ost- und mitteleuropäischen Staaten, den sog. *Aussiedlern*, zusammensetzte. Zwischen 1945 und 1950 wanderten 12,5 Millionen deutsche Flüchtlinge ein, wovon sich 60% (ca. 8 Millionen) in der zukünftigen BRD und 40% (ca. 4,5 Millionen) in der späteren DDR niederliessen. Mit der Teilung Deutschlands erfolgten erneute Wanderungen: Zwischen 1950 und 1961 zogen 3.6 Millionen Deutsche vom Osten in den Westen (die sog. *Übersiedler*), nur 0.5 Millionen hingegen vom Westen in den Osten. Obwohl diese riesigen Wanderungsbewegungen der westdeutschen Wirtschaft eine grosse Menge an Arbeitskräften zuführten, schloss das Bundesministerium für Wirtschaft ab Mitte der 50er Jahre Rekrutierungsverträge mit verschiedenen Mittelmeerstaaten ab (Italien 1955, Spanien und Griechenland 1960, Türkei 1961, Marokko 1963, Tunesien 1965, Portugal 1964, Jugoslawien 1968). Als 1961 nach dem Mauerbau die Einwanderung aus der DDR zurückging, stieg die Zahl der ausländischen - vor allem der türkischen - Arbeitskräfte rapide an.

Obwohl die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften als vorübergehend konzipiert war (daher der Begriff *Gastarbeiter*), kehrten die meisten Ausländer nach dem Rekrutierungsstopp von 1973, der aufgrund der Wirtschaftskrise beschlossen worden war, nicht in ihre Heimatländer zurück, sondern blieben in Deutschland. Diese neue Realität fand sehr lange keine politische Antwort. Zwar tauchen gegen Ende der 70er Jahre erste Überlegungen zur Integration der Ausländer auf und wird 1978 der Posten eines Ausländerbeauftragten geschaffen, aber schon anfangs der 80er Jahre werden diese Ideen wieder in Frage gestellt. Die Reduzierung der Ausländerzahl steht nun im Vordergrund: 1981 folgen beispielsweise alle Bundesländer ausser Bremen und Hessen der Empfehlung der Regierung, die Altersgrenze, nach deren Überschreiten Kinder nicht mehr nachgezogen werden können, auf sechzehn Jahre zu senken. Die ab 1982 regierende Koalition aus CDU/CSU und FDP will diese Politik zunächst noch verschärfen (es wird darüber diskutiert, die Altersgrenze auf 12 oder sogar 6 Jahre zu senken), setzt ihre Vorstellungen dann aber nicht um. Im Juni 1983 wird hingegen ein Gesetz verabschiedet, das finanzielle Anreize für Immigranten aus Nicht-EU-Ländern zur Rückkehr in ihre Heimatländer schafft. Obwohl diese Rückkehrpolitik nur wenig erfolgreich ist, sind die 80er Jahre von der Diskussion um die Remigration der Ausländer bestimmt.

Die zweite Hälfte der 80er Jahre wird wie überall in Westeuropa zunehmend von der Asylproblematik dominiert. Da der Artikel 16 des deutschen Grundgesetzes

jedermann das Recht auf ein Asylgesuch zugesteht - und damit das Asylrecht viel grosszügiger ausgestaltet als in den anderen europäischen Staaten - kommt es, verstärkt noch durch den Fall des eisernen Vorhangs, zu einer massiven Steigerung der Asylgesuche. 1992 werden 438'000 Asylsuchende registriert.

2.1.2 Statistischer Überblick¹

Zahl und Anteil der Ausländer in Deutschland (1983 / 1993)

	1983	1993
Zahl der Ausländer	4'534'900	6'878'100
Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung	7,4%	8,5%

Ausländerzahlen nach Herkunftsland (1993)

Türkei	1'918'400
Ex-Jugoslawien	929'600
Italien	563'000
Griechenland	352'000
Polen	260'500
Österreich	186'300
Rumänien	162'600
Kroatien	153'100
Bosnien-Herzegowina	139'100
Spanien	133'200
Andere	2'080'300
Gesamtzahl (davon EU)	6'878'100 (1'535'600)

2.1.3 Aktuelle Migrationspolitik

Das neue Ausländergesetz, das im Januar 1991 in Kraft trat, schreibt die formelle Rechtsgleichheit von Ausländern fest, sowie den gleichberechtigten Zugang zum System der sozialen Sicherheit. Ausländer haben Anrecht auf eine unbegrenzte Aufenthaltsberechtigung unter der Bedingung, dass sie während mindestens 60 Monaten in Deutschland gearbeitet und die obligatorischen Beiträge zum Sozialversicherungssystem geleistet haben. Das Recht auf Nachzug von Ehepartnern und Kindern besteht unter der Bedingung, dass angemessene Wohnverhältnisse nachgewiesen werden können, was den mit der Genehmigung beauftragten Verwaltungen einen relativ grossen Ermessensspielraum lässt.

Das Ausländergesetz gibt der Regierung auch die Möglichkeit, neue ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren. Schon seit Anfang der 90er Jahre existiert ein System von "neuen Gastarbeitern", das auf Verträgen mit verschiedenen osteuropäischen Ländern beruht. Es handelt sich entweder um Saisonarbeitsverträge, projektgebundene Arbeitsverträge oder einjährige Gastarbeiterver-

¹ Alle in den aufgeführten Statistiken verwendeten Zahlen stammen aus dem jährlichen Rapport des zur OECD gehörigen Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), siehe SOPEMI, *Tendances des Migrations Internationales, Rapport annuel 1994*, OCDE, Paris 1995.

träge. 330'000 ausländische Arbeiter sind 1992 aufgrund dieser Regelungen nach Deutschland gekommen.

Die Politik in Bezug auf *Aussiedler*, von denen zwischen 1988 und 1992 1,4 Millionen nach Deutschland kamen, wurde ab Mitte der 90er Jahre restriktiver. Die offizielle Haltung lautet nun, dass "ethnische" Deutsche in ihren osteuropäischen Herkunftsländern unterstützt werden sollen. Gleichzeitig wurden die administrativen und finanziellen Prozeduren für die Immigration nach Deutschland unattraktiver gemacht.

Die Reform des Asylgesetzes erwies sich als überaus schwierig, da die Problematik eine starke Politisierung erfahren hatte. Im Frühjahr 1993 fanden die regierende konservativ-liberale Koalition und die sozialdemokratische Opposition zu einem Kompromiss, der am individuellen Recht auf Asyl und an der Flüchtlingsdefinition nach Genfer Konvention festhält. Zusätzlich wurde aber die Regelung eingeführt, dass Personen, die aus als "safe countries" bezeichneten Staaten einreisen, grundsätzlich kein Asylgesuch mehr stellen und wieder zurückgeschickt werden können. Parallel zu diesen Massnahmen, die vor allem auf süd- und osteuropäische Nachbarstaaten Deutschlands ausgerichtet sind, wurden bilaterale Rücknahmeabkommen abgeschlossen, die an Verträge über Wirtschafts- und Entwicklungshilfe gekoppelt sind (mit Österreich, Polen und Rumänien 1992, Bulgarien und der Tschechischen Republik 1994). Da alle Nachbarländer Deutschlands als "safe countries" gelten, können Personen, die auf dem Landweg nach Deutschland gekommen sind, kein Asylgesuch mehr stellen. Die Zahl der Asylbewerber ist von 438'000 im Jahre 1992 auf 127'000 im Jahre 1994 gefallen.

Integrationspolitik liegt in Deutschland in der Kompetenz der Bundesländer. Dies zeigt sich vor allem in der Schulpolitik, wo grosse Unterschiede existieren: Während beispielsweise Bremen und Hamburg eine Politik der möglichst schnellen Integration ausländischer Schulkinder in die Regelschulklassen verfolgen, gibt es in Bayern spezielle Ausländerklassen und wird der Unterricht in der Herkunftssprache unterstützt. Der Versuch zweier Bundesländer, den Ausländern aus Nicht-EU-Staaten nach einer gewissen Aufenthaltsdauer das Wahlrecht auf Länderebene zuzusprechen, wurde hingegen vom Bundesverfassungsgericht 1989 für verfassungswidrig erklärt.

Integration auf Bundesebene könnte vor allem durch eine Erleichterung der Einbürgerungsbestimmungen, die in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern restriktiv ausgestaltet sind, verfolgt werden. Vor allem über eine erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation wird seit langem diskutiert. Nach dem neuen Ausländerrecht können Jugendliche zwischen 16 und 23, die mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt und sechs Jahre die Schule oder eine Ausbildung besucht haben und bereit sind, ihre vorherige Nationalität abzulegen, naturalisiert werden. Diese letzte Bedingung, d.h. das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft, ist politisch umstritten.

2.2 Frankreich

2.2.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Frankreich ist das einzige westeuropäische Land, das aus demographischen Gründen eine Einwanderungspolitik verfolgt hat. Im 19. Jh. als Antwort auf das bevölkerungsmässige Übergewicht Deutschlands begonnen, fand diese Politik nach Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Fortsetzung in zwei Verordnungen, die einerseits den Zugang zur französischen Nationalität regelten (*Code de la nationalité*), andererseits die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt in Frankreich festlegten. Der Einwanderungsprozess nach 1945 erfolgte aber wie überall in Europa wegen des Arbeitskräftemangels der Wirtschaft. Obwohl es Stimmen gab, die eine ethnische Selektion der Immigranten verlangten, existieren solche Kriterien in den zwei Verordnungen von 1945, die die Basis der französischen Migrationspolitik darstellen, nicht.

Trotzdem versuchte die französische Verwaltung aber vor allem Immigranten aus Frankreichs Nachbarländern zu gewinnen. Der französische Arbeitsmarkt zog hingegen mehrheitlich algerische Immigranten an, da diese seit 1947 frei zwischen Nordafrika und Frankreich zirkulieren konnten. Auch die Unabhängigkeit Algeriens (1962) änderte zunächst nichts an dieser Bestimmung - sie wurde erst in den 70er Jahren aufgehoben - und die algerische Einwanderung blieb lange Zeit numerisch die stärkste. Heute stellen aber die Portugiesen die grösste Ausländergruppe dar, da deren Immigration von der französischen Verwaltung erleichtert wurde.

Am 3. Juli 1974 wird die Einwanderung gestoppt, wie in Deutschland als Antwort auf die Wirtschaftskrise. Präsident Giscard d'Estaing verfolgt während seiner Regierungszeit (1974-1981) eine restriktive Migrationspolitik: Er versucht, einem grossen Teil der algerischen Migranten die Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis zu verweigern und sie damit zur Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen. Dieser Versuch scheitert aber am Widerstand sowohl des Parlaments als auch von Gewerkschaften und humanitären Organisationen. 1981 an die Macht gekommen, versucht die Linke in den ersten Jahren ihrer Regierungszeit eine grosszügige Migrationspolitik umzusetzen - z.B. mit der Legalisierung von 130'000 Illegalen (1981-83) und der Anerkennung des Rechts auf freie Vereinsbildung für Ausländer - scheitert aber bald am Widerstand der öffentlichen Meinung.

Es kommt zu einer Neuorientierung der Migrationspolitik, die sich u.a. im Gesetz vom 25. Mai 1984 ausdrückt. Dieses Gesetz garantiert den schon längere Zeit in Frankreich lebenden Ausländern, im Lande bleiben zu können, indem es die *carte de séjour de dix ans* einführt, d.h. eine Aufenthaltserlaubnis von zehn Jahren, die nach Ablauf auf Antrag automatisch erneuert wird. Frankreich akzeptiert damit, dass die meisten Immigranten im Lande bleiben werden und dass ihre Rückkehr politisch zwar unterstützt, aber nicht erzwungen werden kann.

Obwohl das Thema Immigration in Frankreich in den letzten zehn Jahren stark politisiert wurde, herrscht zwischen den Parteien (ausser beim rechtsextremen *Front National*) ein Konsens über das Gesetz von 1984. Sowohl die Migrationspolitik unter linken (1981-1986 und 1988-1993) wie rechten (1986-1988 und 1993-) Regierungen haben diesen Kompromiss nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

2.2.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil der Ausländer in Frankreich (1990)

	1990
Zahl der Ausländer	3'596'600
Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung	6.3%

Ausländerzahlen nach Herkunftsland (1990)

Portugal	649'700
Algerien	614'200
Marokko	572'700
Italien	252'800
Spanien	216'000
Tunesien	206'300
Türkei	197'700
Ex-Jugoslawien	52'500
Kambodscha	47.400
Polen	47.100
Andere	740.200
Gesamtzahl (davon EU)	3'596'600 (1'311'900)

2.2.3 Aktuelle Migrationspolitik

Obwohl die französische Regierung der Öffentlichkeit gegenüber vorgibt, es finde keine Immigration nach Frankreich mehr statt (*"immigration zéro"*), betrug diese in den Jahren 1992-1994 zwischen 55'000 und 90'000 Personen jährlich (ohne Asylbewerber). 1994 handelte es sich dabei um ca. 18'000 Personen, die für eine mindestens einjährige Anstellung einreisten, um 14'000, die einer temporären oder saisonalen Arbeit nachgingen und um ca. 21'000, die ihm Rahmen des Familiennachzugs einreisten. Die Zahl der Asylgesuche hat nach einem Höhepunkt von 61'000 im Jahre 1989 langsam wieder abgenommen (1994: 26'000). Dafür sind nicht zuletzt verschiedene Restriktionen verantwortlich, wie z.B. die Ausweitung der Visumspflicht auf 158 Länder, die Schaffung eines Transitvisums für gewisse Länder, deren Bürger als mögliche Asylbewerber in Frage kommen, und das Einführen einer Busse von 10'000 FF für Fluggesellschaften, die Asylbewerber ohne Identitätspapiere transportieren. Die Politik gegenüber ex-jugoslawischen Flüchtlingen ist ebenfalls ein sehr deutliches Zeichen für den Willen der französischen Regierung, den Zugang zum Asyl restriktiv auszugestalten. Bis Mitte 1994 hat-

ten nur ca. 15'000 Ex-Jugoslawen den Flüchtlingsstatus erhalten, bedeutend weniger als in anderen europäischen Staaten, was denn auch vom UNHCR kritisiert wurde.

Diese Massnahmen sollen auch helfen, die illegale Migration nach Frankreich einzudämmen, die momentan zum Hauptthema der Regierungspolitik geworden ist. Die meistbeachtete Massnahme in diesem Bereich, die kollektive Rückführung von Illegalen durch Charterflüge in ihre Heimatländer, muss vor allem als symbolische Politik für das französische Fernsehpublikum verstanden werden, da solche Kollektivausweisungen zahlenmässig unbedeutend sind.

Eine eigentliche Integrationspolitik existiert in Frankreich nicht. Zwar gibt es schon seit Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre spezifisch für Immigranten konzipierte Institutionen wie die SONACOTRA (*Société nationale de construction de logements pour les travailleurs*) oder den FAS (*Fonds d'action sociale*), die vor allem im Wohnbereich aktiv sind (die SONACOTRA ist Frankreichs grösster Betreiber von Immigrantenheimen). Ebenso war seit Ende der 60er Jahre die Idee des "*droit à la différence*", d.h. des Rechts der Immigranten auf eine eigene kulturelle Identität, das dominante intellektuelle Paradigma. Es hatte Auswirkungen auf den Schulunterricht, wo es für Immigrantenkinder möglich wurde, Kurse in ihrer Muttersprache zu besuchen.

Ende der 80er Jahre kam es aber zu einer klaren Rückbesinnung auf eine republikanische Haltung, da der xenophobe *Front National* das "Recht auf Differenz" in ein "Recht auf Abgrenzung" von Seiten der Einheimischen uminterpretierte und da gleichzeitig die Betonung der islamischen Identität durch viele maghrebinische Immigranten zunehmend als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts gesehen wurde. Der 1990 gegründete *Haut Conseil à l'Intégration*, ein von angesehenen Persönlichkeiten besetztes Gremium, das jährliche Politikempfehlungen abgibt, kann als institutioneller Wortführer dieser Auffassung verstanden werden: Er spricht sich für eine Integrationspraxis aus, die am Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Recht orientiert ist und kulturelle Unterschiede weitgehend unbeachtet lässt. Als wichtigste Integrationsinstanz gilt die Schule. Es erstaunt nicht, dass sich der *Haut Conseil* für die Abschaffung migrantenspezifischer Unterrichtsformen ausspricht.

Als eine Form von Integrationspolitik - auch wenn sie nicht explizit so genannt wird - müssen auch die seit Anfang der 80er Jahre existierenden Massnahmen gegen die soziale Verwahrlosung gewisser Quartiere oder ganzer Vorstädte gesehen werden. Diese Politik wurde anfänglich als Antwort auf die Unruhen von Jugendlichen in den *banlieues* der grossen Städte (Paris, Lyon, Marseille) konzipiert, wo Immigrantenfamilien einen markanten Anteil an der Bevölkerung ausmachen. Sie wurde unterdessen in die sog. *Politique de la ville* integriert, die allgemein auf die Bekämpfung sozialer Missstände in Stadtgebieten ausgerichtet ist. Aufgrund statistischer Indizes (Anteil an Arbeitslosen, kinderreichen Familien, Ausländern) werden gewisse sozial be-

sonders benachteiligte Gebiete bestimmt, denen dann spezielle Subventionen zukommen. Es existiert in Frankreich also keine positive Diskriminierung auf ethnischer Ebene oder aufgrund der Nationalität, sie wird hingegen auf territorialer Basis umgesetzt.

Im Juli 1993 wurden im Rahmen der sog. *Lois Pasquas* die Einbürgerungsbestimmungen in restriktivem Sinne verändert. Erhielten bis anhin Immigrantenkinder, die in Frankreich geborenen waren und gelebt hatten, bei Erreichen des achtzehnten Altersjahres automatisch die französische Staatsbürgerschaft, müssen sie diese nun zwischen dem sechzehnten und dreiundzwanzigsten Lebensjahr selbst beantragen. Vorbedingung ist der ununterbrochene Aufenthalt in Frankreich zwischen dem dreizehnten und achtzehnten Lebensjahr; eine Verurteilung zu einer mehr als sechs monatigen Gefängnisstrafe verunmöglicht die Einbürgerung.

2.3 Niederlande

2.3.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Wie in Frankreich hat die Einwanderung in die Niederlande sowohl kolonialhistorische wie ökonomische Gründe. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens immigrierten als erste Gruppe 250'000 bis 300'000 sog. "Indische Nederlanders", die zum Grossteil die holländische Nationalität besaßen. Ebenfalls aus Indonesien kamen 12'500 Molukker, die in der holländischen Kolonialarmee gedient hatten und deshalb vor den neuen Machthabern fliehen mussten. Ihre Zahl beläuft sich heute auf ca. 40'000. Als die holländische Regierung 1954 beschliesst, allen Bewohnern der noch nicht unabhängig gewordenen Territorien die Staatsbürgerschaft zu verleihen, kommt es zu einer starken Einwanderung aus Surinam, die erst 1975, nach der Unabhängigkeit von Surinam, zurückgeht. Die Zahl der Personen surinamischer Herkunft wird heute auf 240'000 geschätzt. Eine letzte Gruppe kolonialen Ursprungs sind die Antillaner (ca. 80'000), welche die holländische Staatsbürgerschaft besitzen und deshalb jederzeit ein- und ausreisen können.

Die Arbeitsimmigration in die Niederlande entwickelte sich erst ab Mitte der 60er Jahre, einiges später als in den umliegenden europäischen Ländern. Diese "Verspätung" erklärt, warum die Arbeitsmigranten in den Niederlanden vornehmlich aus der Türkei und Marokko stammen: Mitte der 60er Jahre waren die meisten Arbeitskräfte exportierenden Länder Südeuropas schon auf andere Staaten Nordeuropas ausgerichtet, und die Niederlande mussten deshalb in weiter entfernten Regionen rekrutieren.

Wie in Deutschland und Frankreich wird 1973 angesichts der ökonomischen Krise die weitere Einwanderung von Arbeitskräften gestoppt. Auch die niederländische Regierung spielt gegen Ende der 70er Jahre mit dem Gedanken der forcierten Rückwanderung von Ausländern. Die Diskussion über dieses Thema wird aber schnell als unmoralisch bezeichnet und abgebrochen. Nachdem während langer Zeit verschiedene, die einzelnen Immigrantengruppen betreffende, aber unter sich unkoordinierte Massnahmen verfolgt werden, kommt es 1983 zur Verabschiedung der sog. *Minderhedennota* ("Weissbuch über Minderheiten"), eines Memorandums der niederländischen Regierung, das eine kohärente Immigrations- und Integrationspolitik präsentiert. Dieses Dokument enthält zwei zentrale Ideen: Einerseits müssen die Niederlande akzeptieren, dass sie ein Immigrationsland geworden sind und dass ein Grossteil der Immigranten nicht in ihre Heimat zurückkehrt; andererseits muss die Regierung verhindern, dass sich die Immigranten in ein ethnisches Subproletariat transformieren, weshalb sie Massnahmen ergreifen sollte, die die Integration der Immigranten sowohl auf der individuellen Ebene als auch in ihrer Rolle als ethnische Gruppen fördern. Die *Minderhedennota*, obwohl in den letzten Jahren zunehmender Kritik ausgesetzt, bildet bis heute die Basis der niederländischen Migrationspolitik.

2.3.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil der Ausländer in den Niederlanden (1983 / 1993)

	1983	1993
Zahl der Ausländer	552'400	779'800
Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung	3.8%	5.1%

Ausländerzahlen nach Herkunftsland (1993)

Türkei	202'600
Marokko	164'600
Deutschland	52'100
Grossbritannien	44'700
Ex-Jugoslawien	24'700
Belgien	24'200
Italien	17'500
Spanien	16'800
USA	13'400
Portugal	9'600
Andere	209'600
Gesamtzahl (davon EU)	779'800 (187'700)

2.3.3 Aktuelle Migrationspolitik

Trotz des immer noch gültigen Immigrationsstopps von 1973 wanderten seit 1990 durchschnittlich über 80'000 Personen pro Jahr in die Niederlande ein. Diese Zahl besteht zum grossen Teil aus nachziehenden Familienangehörigen, da der Familiennachzug in den Niederlanden vergleichsweise grosszügig geregelt ist, aber auch aus Personen aus EU-Staaten und Asylbewerbern. Die in den letzten Jahren stark ansteigende Zahl der Asylgesuche (1993: 35'400) hat die niederländische Regierung veranlasst, restriktive Massnahmen in der Asylpolitik zu ergreifen. 1992 wurde eine Verwaltungsreform durchgeführt, die es erlaubt, Asylbewerber in eines von 13 Asylzentren zu weisen, wo das Asylgesuch abgegeben werden muss. Diese Massnahme hat die Bearbeitungszeit stark verkürzt. Die Regierung reduzierte ebenfalls die Berufungsinstanzen von drei auf zwei. 1993 revidierte das Parlament einen Teil des Ausländergesetzes von 1965, was es den holländischen Behörden ermöglicht, einerseits Asylbewerber mit falschen Papieren, andererseits solche, die aus sicheren Drittstaaten einreisen, zurückzuweisen. Weitere Massnahmen sind in Diskussion.

Die in der *Minderhedennota* vorgegebene Integrationspolitik wurde in den 80er Jahren schrittweise umgesetzt. Schon der offizielle Name dieser Politik "Minderhedenbeleid" (Minderheitenpolitik) deutet auf die für die Niederlande charakteristische Herangehensweise an die Integrationsproblematik hin. Da nur wenige europäische Länder eine so kohärente Politik in diesem Bereich kennen, gehen wir hier näher darauf ein.

Die Immigranten werden als ethnische Minderheiten betrachtet, deren Integration die Regierung in drei Bereichen fördern muss. Erstes Ziel ist die Unterstützung der "Emanzipation" der Immigranten als ethnische Gruppen. Als konkrete Umsetzung kann vor allem der Aufbau von Konsultativräten und die finanzielle Unterstützung von Immigrantenvereinen genannt werden. Erstere existieren sowohl auf nationaler Ebene als auch in den grossen Städten mit hohem Immigrantenteil. Sie setzen sich aus Delegierten der wichtigsten Immigrantenorganisationen zusammen und müssen von der Regierung bei Entscheidungen, die sie betreffen, angehört werden. Ebenfalls zu dieser Art Massnahmen gehört der Unterricht in der Muttersprache, der sowohl in öffentlichen wie privaten Schulen existiert. Unabhängig von der Minderheitenpolitik ist es in den Niederlanden möglich, religiöse Schulen zu gründen, die der Staat vollumfänglich finanziert.

Zweites Ziel der Minderheitenpolitik ist das Herstellen gleicher Rechte und Chancen. Verschiedene rechtliche Bestimmungen wurden beispielsweise so revidiert, dass sie mit muslimischen Praktiken vereinbar wurden (z.B. Vorschriften über Schlachtungen, Begräbnisse etc.). Ebenfalls wurden die Beschränkungen, die Ausländer am Ergreifen gewisser Berufe hinderten, abgeschafft. Auch die Einbürgerungsbestimmungen wurden liberalisiert: Hauptbedingung ist heute der fünfjährige ununterbrochene Aufenthalt in den Niederlanden, und vor kurzem wurde auch das Beibehalten der alten und damit die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht. Die symbolisch wichtigste Massnahme ist aber wohl das passive und aktive Wahlrecht auf Gemeindeebene, das 1985 eingeführt wurde. Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren in den Niederlanden lebten, konnten so 1986 zum ersten Mal an niederländischen Lokalwahlen teilnehmen.

Drittes Ziel der Minderheitenpolitik ist die soziale und ökonomische Besserstellung der Immigranten. Dieses Ziel konnte im Wohnbereich zumindest teilweise erreicht werden, da sich ein Grossteil der holländischen Wohnungen in öffentlicher Hand befindet und eine nicht-diskriminatorische Zuweisungspolitik gezielt durchgeführt werden konnte. Auf dem Arbeitsmarkt hingegen sind Immigranten in einer weitaus schlechteren Position als Einheimische: Vor allem unter türkischen und marokkanischen Jugendlichen finden sich sehr hohe Arbeitslosenraten. Dies wird auf ihre ungenügende Kenntnis der holländischen Sprache sowie eine schlechte Ausbildung zurückgeführt, weshalb die holländische Regierung in den letzten Jahren stärkeres Gewicht auf Sprachkurse und Ausbildungsverbesserung legt und zunehmend von den auf ethnische "Emanzipation" ausgerichteten Massnahmen abkommt. Es deutet einiges darauf hin, dass die holländische Integrationspolitik heute stärker assimilationistisch wird und sich von der anfänglichen multikulturellen Perspektive wegbewegt.

2.4 USA

2.4.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Die USA gelten als *das* traditionelle Einwanderungsland: Zwischen 1790 und 1970 machte die Einwanderung 50% des Bevölkerungswachstums aus, heute sind es noch ungefähr 40%. In den 70er Jahren dieses Jahrhunderts immigrierten ca. 4,5 Millionen Personen in die USA, in den 80er Jahren 7,3 Millionen und in den 90er Jahren wird mit 12 Millionen gerechnet. Die amerikanische Bevölkerung wuchs gleichzeitig (1970-1990) von 200 Millionen auf 250 Millionen.

Obwohl es nach dem Zweiten Weltkrieg Anstrengungen gab, die Immigrationsgesetzgebung vollständig zu reformieren und vor allem den Ausschluss von asiatischen Einwanderern (wie er 1917 gesetzlich verankert worden war) zu beseitigen, übernahm der 1952 verabschiedete *Immigration and Nationality Act* - auch *McCarran-Walter Act* genannt - die meisten Bestimmungen der Vorkriegszeit. Die Einwanderung fand weiterhin auf Basis von Länderquoten und einem sog. Präferenz-System statt: Jedem Land war eine gewisse Obergrenze von Personen vorgegeben, die in die USA einwandern konnten, und von dieser Gesamtzahl waren gewisse Plätze für bestimmte Gruppen reserviert, z.B. für Personen mit guten beruflichen Qualifikationen und für nahe Angehörige von schon in den USA lebenden Immigranten. Obwohl das Gesetz von 1952 die sog. "*Asiatic barred zone*", die asiatische Zone, aus der jede Immigration verboten war, abschaffte, bestanden weiterhin erschwerende Bestimmungen gegenüber asiatischen Einwanderern.

Der unter der Präsidentschaft von Kennedy ausgearbeitete und 1965 verabschiedete *Immigration Act* reformierte die Gesetzgebung in vier Punkten: Erstens gab es für die sog. *Eastern Hemisphere* (wözu auch Europa gehörte)² keine Länderquoten mehr; die Immigrationsgrenze wurde auf 170'000 Personen pro Jahr festgelegt, wovon kein einzelnes Land mehr als 20'000 beanspruchen durfte; die diskriminierenden Bestimmungen gegenüber asiatischen Einwanderern wurden abgeschafft; zweitens legte das Gesetz bei der Selektion von Immigranten mehr Gewicht auf vorhandene Familienbeziehungen und schützte drittens die US-amerikanischen Arbeiter besser vor der Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte, indem nur Einwanderer zugelassen wurden, deren berufliche Qualifikationen in den USA fehlten; viertens wurde nun auch für die *Western Hemisphere* (Lateinamerika und Karibik) eine jährliche Immigrationsobergrenze von 120'000 festgelegt. 1978 legte eine neuerliche Reform die Quoten für westliche und östliche Hemisphäre zusammen: Jährlich waren nun 290'000 Visa für Immigranten aus der ganzen Welt verfügbar, wobei die nahen Angehörigen (Eltern, Ehepartner und Kinder) von schon in den USA ansässigen Immigranten automatisch zugelassen und der Quote angerechnet wurden.

² Die amerikanische Immigrationspolitik unterschied bis 1978 weltweit zwei Immigrationszonen, die *Eastern Hemisphere* mit Europa, Afrika und Teilen Asiens und die *Western Hemisphere* mit Lateinamerika und der Karibik.

In den 80er Jahren wurden zwei Gesetze als Reaktion auf zwei sich zuspitzende Probleme verabschiedet: 1980 der *Refugee Act*, der eine gesetzliche Basis für die Aufnahme von Flüchtlingen legte, wie sie vorher noch nicht bestanden hatte; 1986 der *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), der als Antwort auf die illegale Einwanderung aus Mexiko konzipiert war und einerseits eine umfangreiche Legalisierung von Illegalen nach sich zog (ca. 3 Millionen), andererseits die Strafen für Arbeitgeber bei neuerlicher Anstellung von illegalen Arbeitern verschärfte. Anfangs der 90er Jahre revidierte schliesslich der *Immigration Act von 1990* die Regeln über die legale Einwanderung.

2.4.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil an Immigranten³ in den USA (1983 / 1993)

	1980	1990
Zahl der Immigranten	14'079'900	19'767'300
Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung	6,2%	7,9%

Immigrantenzahlen⁴ nach Herkunftsregion und -land (1990)

Asien	4'979'000
Philippinen	912'700
Korea	568'400
Vietnam	543'300
Europa	4'350'400
Deutschland	711'900
Grossbritannien	640'100
Italien	580'600
Mexiko	4'298'000
Karibik	1'938'300
Mittelamerika	1'134'000
Südamerika	1'037'500
Kanada	744'800
Andere	1'285'200
Gesamtzahl	19'767'300

2.4.3 Aktuelle Migrationspolitik

Drei Immigrationsströme können heute in den USA unterschieden werden: die von ökonomischen Kriterien bestimmte Zulassung von Immigranten, die aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen einwandern können, der Familiennachzug sowie die Einwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Das neue Immigrationsgesetz von 1990 legt im Vergleich zu demjenigen von 1965 viel mehr Gewicht auf die ökonomische Einwanderung (u.a. wurde die Immigration von hochqualifizierten Personen stark erleichtert), und diese hat sich seither mehr als verdoppelt. Zwischen 1992 und 1994 führte die neue Regelung zu folgenden

³ Im Unterschied zu den europäischen Ländern handelt sich hier nicht um Ausländer, sondern um im Ausland geborene Personen.

⁴ Siehe Fussnote 2.

jährlichen Immigrationszahlen: Familiennachzug 470'000, ökonomische Immigration 140'000 und temporäre Visa 110'000, was einer Gesamteinwanderung von 720'000 Personen entspricht. Dazu müssen noch ca. 140'000 Flüchtlinge gezählt werden, deren Zahl jedes Jahr vom Präsidenten in Absprache mit dem Kongress bestimmt wird.

Neben den Flüchtlingen, die in Zusammenarbeit mit dem UNHCR aufgenommen werden, gibt es auch Asylbewerber, die ihr Gesuch erst auf amerikanischem Territorium stellen. Der *Refugee Act* von 1980 hatte diese Möglichkeit nur für kleine Gruppen von Asylbewerbern vorausgesehen und war deswegen nicht auf Massenfluchtbewegungen zugeschnitten, wie sie sich in den 80er und 90er Jahre ereigneten. Dies zeigte sich ein erstes Mal 1980, als die kubanische Regierung die Ausreise von über 100'000 Personen aus Mariel zuließ, die in den USA um Asyl nachsuchten. Die amerikanische Regierung reagierte unter Druck zunächst mit unkoordinierten Massnahmen und verlieh schliesslich 1986 den meisten Kubanern den Immigrantensstatus, ohne dabei aber das Asylrecht zu benützen. Auf die Asylummigration aus Mittelamerika, die in den 80er Jahren über Mexiko vor allem nach Kalifornien und Texas stattfand, reagierte die Regierung mit der Schaffung eines temporären Status. Vor allem Salvadorianer erhielten den "temporary protected status", der im Gesetz von 1990 verankert ist, und zunächst auf 18 Monate beschränkt war, dann aber kontinuierlich verlängert wurde. Ende der 80er und anfangs der 90er Jahre war es vor allem die haitianische Krise, die eine starke Asylummigration erwarten liess. Die amerikanische Regierung fing Flüchtlingsboote auf hoher See ab, wobei die meisten Flüchtlinge zurückgeschickt und nur wenige Personen überhaupt zum Asylverfahren zugelassen wurden. Auf dieselbe Weise wurde der kubanischen Massenfluchtbewegung von 1994 begegnet.

Trotz den mit dem *Immigration Reform and Control Act* von 1986 verschärften Sanktionen für Arbeitgeber von illegalen Migrant*innen stellt die illegale Einwanderung über die mexikanische Grenze immer noch eines der Hauptprobleme der US-Regierung dar, das sie verstärkt mit polizeilichen Mitteln (Grenzzäune, Grenzpatrouillen) zu bekämpfen versucht. In den Grenzstaaten wie z.B. Kalifornien hat sich eine feindliche Stimmung gegenüber illegalen Immigrant*innen entwickelt und es gibt Initiativen, ihren Kindern den Zutritt zur Schule zu verbieten und sie vom Gebrauch öffentlich finanzierter Institutionen, wie Spitälern, auszuschliessen.

Kalifornien kann auch in der Frage der Integration als Vorreiter eines Stimmungsumschwungs gegenüber Immigrant*innen gelten. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen wurde in einem Referendum die Abschaffung der *affirmative action* von der Mehrheit der kalifornischen Bevölkerung beschlossen. Diese seit 1964 (*Civil Rights Act*) von der amerikanischen Regierung verfolgte Politik will gesellschaftliche Diskriminierung von ethnischen Minderheiten durch deren *positive Diskriminierung* (vor allem an Universitäten und in öffentlichen Institutionen) bekämpfen. Sie ist in den letzten Jahren immer stärker kritisiert worden, da sie dem zentralen Prinzip der modernen Gesellschaft - persönlicher Aufstieg allein kraft individueller Leistung und nicht aufgrund von Gruppenzugehörigkeit - ent-

gegenstehe. Die *affirmative action* kann als ein Kernelement der amerikanischen Integrationspolitik betrachtet werden. Daneben existieren aber noch viele andere Integrationsdispositive, wie beispielsweise Subventionen an ethnische Selbsthilfeorganisationen und eine Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung. Oft überschneiden sich diese Massnahmen auch mit der Politik, die gegen Ghattobildung und Verslumung von gewissen Wohnquartieren ankämpft, d.h. mit allgemeiner städtischer Sozialpolitik.

Von der allgemeinen Sozialhilfe sind Immigranten hingegen in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in den USA ausgeschlossen. Schon bis anhin hatten sie im Prinzip erst nach drei bis fünf Jahren Zugang zu Sozialhilfeprogrammen. Sowohl das *Welfare Law* vom August als auch die neuen Bestimmungen im *Immigration Act* vom September vergangenen Jahres haben diese Regelung nun gesetzlich festgeschrieben.

2.5 Australien

2.5.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Australien ist wie die USA ein klassisches Immigrationsland. Ausser den Aborigines, die heute 2% der Gesamtbevölkerung ausmachen, können alle Australier ihre Herkunft auf eine der Wanderungsbewegungen seit der englischen Kolonisation von 1788 zurückführen. Bis zum Zweiten Weltkrieg stammte der überwiegende Teil der Immigranten aus England. Andere europäische Einwanderer wie Iren, Deutsche und Italiener hatten oft mit Ablehnung und Diskriminierung zu kämpfen. Nichteuropäer waren von der Einwanderung gänzlich ausgeschlossen: Diese Politik basierte auf spätviktorianischen, rassistischen Vorstellungen, war vor allem gegen asiatische Einwanderer gerichtet und wird als sog. "*White Australia Policy*" bezeichnet.

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte unter Politikern Übereinstimmung darüber, dass es für Australien aus strategischen und ökonomischen Gründen lebenswichtig sei, seine Bevölkerungszahl weiterhin zu erhöhen. Als offizielles Ziel wurde eine jährliche Zuwachsrate von 2% vorgegeben, wovon die eine Hälfte durch den Geburtenüberschuss, die andere durch Immigration bewerkstelligt werden sollte. Dies bedeutete bei einer Bevölkerung von 7,5 Millionen im Jahre 1945 eine jährliche Einwanderung von ca. 70'000 Personen. Die Regierung weigerte sich aber, die ethnische Präferenz der *White Australia Policy* für englische Einwanderer aufzuheben. Erst als klar wurde, dass nicht mehr genügend Engländer einwandern würden, wurden auch andere Nationalitäten zugelassen: als erstes osteuropäische Flüchtlinge, die sich in den Lagern der *International Refugee Organisation* (IRO) aufhielten. Gleichzeitig wurden Immigrationsabkommen mit einigen westeuropäischen Ländern abgeschlossen. Als auch diese Länder nicht mehr genügend Immigranten liefern konnten, wurden trotz grossen Vorbehalten (vor allem aufgrund der kulturellen Differenz) Abkommen mit südeuropäischen Ländern geschlossen. In den 60er und 70er Jahren stammte der Grossteil der Migranten aus Italien, Griechenland und Malta. Es entwickelte sich allerdings ein Zwei-Klassen-Immigrationssystem: Engländern und nordeuropäischen Immigranten wurden die Reisekosten bezahlt, der Familiennachzug und volle Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt gewährt; ost- und südeuropäische Immigranten kamen hingegen nicht in den Genuss dieser Vorteile. Erst als es gegen Ende der 60er Jahre schwieriger wurde, Einwanderer aus südeuropäischen Gebieten anzuziehen, wurden diese Unterschiede aufgehoben.

Um das Image eines rassistischen Landes, das die Weltöffentlichkeit Australien zunehmend zuschrieb, zu verbessern, wurde die *White Australia Policy* 1972 abgeschafft. Gleichzeitig beteiligte sich die Regierung an der Aufnahme von Flüchtlingen aus Indochina und dem Libanon. Diese Entscheidungen hatten einen starken Einfluss auf die australische Bevölkerungszusammensetzung: Zwischen 1945 und 1990 liessen sich ungefähr 5 Millionen Immigranten in Australien nieder, dessen Bevölkerungszahl in derselben Zeit von 7.5 auf 17 Mil-

tionen anstieg. Waren zwischen 1945 und 1961 noch 90% der Einwanderer Europäer, sind es zwischen 1976 und 1990 nur noch 30%; über 40% stammen nun aus Asien.

2.5.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil an Immigranten⁵ in Australien (1981 / 1991)

	1981	1991
Zahl der Immigranten	3'003'800	3'753'300
Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung	20,6%	22,3%

Immigrantenzahlen⁶ nach Herkunftregion und -land (1991)

Europa	2'300'300
Grossbritannien	1'122'400
Italien	254'800
Ex-Jugoslawien	161'100
Griechenland	136'300
Deutschland	114'900
Asien	822.200
Vietnam	122'300
Neuseeland	276'100
Amerika	147'000
Afrika	132'300
Andere	75'400
Gesamtzahl	3'753'300

2.5.3 Aktuelle Migrationspolitik

Die heutige australische Immigrationspolitik beruht auf einem Punktesystem, das an dasjenige Kanadas anlehnt. Jedes Jahr wird die Zahl der neuen Migranten von der Regierung vorgegeben. Personen, die nach Australien einwandern wollen (es handelt sich jährlich bis zu einer Million), müssen sich in den australischen Konsulaten bewerben und können einer medizinischen und einer Fähigkeitsprüfung unterzogen werden. Das Punktesystem hierarchisiert die Bewerbungen u.a. nach beruflichen und sprachlichen Qualifikationen, Alter sowie Familienbeziehungen zu in Australien lebenden Personen. Es gibt jungen, gut ausgebildeten und ökonomisch aktiven Bewerbern den Vorzug.

Die australische Politik unterscheidet zusätzlich drei Immigrationskategorien: Familiennachzug, ökonomische und humanitäre Immigration. Die Erlaubnis zum Nachzug der unmittelbaren Familie (Ehepartner und Kinder) erfolgt automatisch, diejenige weiter entfernter Verwandter ist dem Punktesystem unterworfen. Die ökonomische Immigration wird sowohl aufgrund der direkten Nachfrage einzelner ökonomischer Branchen als auch im Hinblick auf langfristige wirtschaftspolitische Ziele bestimmt. Die humanitäre Immigration betrifft Flüchtlinge, die in Zu-

⁵ Wie im Fall der USA handelt es sich hier nicht um Ausländer, sondern um im Ausland geborene Personen.

⁶ Siehe Fussnote 5.

sammenarbeit mit dem UNHCR in Flüchtlingslagern ausgewählt werden oder denen direkt in ihrem Herkunftsland die Einreiseerlaubnis erteilt wird. Beide Gruppen sind einer jährlichen Quote unterworfen. In den vergangenen Jahren stellten auch vermehrt Personen nach der Einreise ein Asylgesuch, 1991 waren dies z.B. 12'700.

Die illegale Einwanderung besteht in Australien fast nur aus Personen, die über die Dauer ihres Visums hinaus im Land bleiben (vor allem Studenten und Kurzzeit-Besucher); da Australien isoliert und von anderen Ländern weit entfernt liegt, spielt der illegale Grenzübertritt kaum eine Rolle. 1990 schätzte man, dass sich ungefähr 90'000 Personen illegal in Australien aufhielten. Seither wurde sowohl die Visa-Vergabe wie die Ausweisungspolitik verschärft. Australien vergibt seit einigen Jahren auch vermehrt befristete Einreisevisa mit Arbeitserlaubnis (jährlich 100'000-150'000), einerseits an jugendliche Touristen und Studenten, die meist schlecht bezahlte Arbeit ausführen, andererseits an hochqualifizierte Kader, die der australischen Wirtschaft fehlen. Es ist möglich, mit einem Kurzzeitvisum einen Antrag auf Niederlassung zu stellen. Die jährlichen Migrationsströme hängen seit den 70er Jahren vor allem von der Konjunktur ab: Während der Rezession der frühen 80er und anfangs der 90er zählte man ca. 60'000-100'000 Einwanderer, in Zeiten guter Konjunktur bis 140'000 pro Jahr.

Australien ist heute - auch verglichen mit Kanada und den USA - eines der Länder mit der weltweit stärksten Immigration: Der nicht in Australien geborene Teil der Bevölkerung beläuft sich auf über 20% (womit er nur knapp über dem Anteil der gleichen Bevölkerungsgruppe in der Schweiz liegt). Davon haben mehr als die Hälfte einen sog. "*non-English-speaking background*". Um dieser Situation gerecht zu werden, wird seit Anfang der 70er und verstärkt seit Ende der 80er Jahre eine multikulturelle Politik verfolgt, die in der *National Agenda for a Multicultural Australia* von 1989 formuliert ist. Sie beinhaltet allerdings nicht spezielle Rechte für Minderheitengruppen (wie in den USA) oder eine Festbeschreibung des kulturellen Pluralismus, sondern ein System von allgemeinen kulturellen und sozialen Rechten, die jedem Individuum zustehen. Englisch als Nationalsprache und Egalität der Geschlechter werden dabei als gemeinsame Grundlage vorausgesetzt.

Die Politik des Multikulturalismus drückt sich z.B. in der offiziell positiven Bewertung der multikulturellen Zusammensetzung der australischen Gesellschaft aus, die als eine Chance für Australiens wirtschaftliche Zukunft, vor allem in Bezug auf seine asiatischen Nachbarn, präsentiert wird. Die 1987 verabschiedete *National Policy on Languages* hat zum Ziel, die Zweisprachigkeit aller Australier zu fördern, sowohl was strategisch wichtige Sprachen als auch was die Muttersprachen der Migranten betrifft.

Die Regierung will hingegen keine migrantenspezifischen Institutionen mehr unterstützen (wie noch in den 70er Jahren), was bedeutet, dass Kultur nun als Teil der Privatsphäre betrachtet wird; kulturelle Eigenständigkeit soll zwar vom Staat geschützt werden, ihre Erhaltung wird aber nicht mehr als staatliche Aufgabe betrachtet. Trotzdem bestehen aber - vor allem auf Druck von Migranten-

lobbies - noch viele staatlich finanzierte Organisationen für Einwanderer. Ein letzter wichtiger Bestandteil der australischen Integrationspolitik stellt der traditionell offene Zugang zur Staatsbürgerschaft dar: Eingewanderte können sie schon nach wenigen Jahren durch einen Antrag erwerben, ihre im Land geborenen Kinder erhalten sie automatisch.

2.6 Kanada

2.6.1 Einwanderung und Einwanderungspolitik nach 1945

Wie die USA und Australien gehört Kanada zu den klassischen Immigrationsländern. Seine Bevölkerungszahl hat sich in den letzten hundert Jahren unter Einfluss der Zuwanderung mehr als versechsfacht und beträgt heute 29 Millionen (1991). Wie im amerikanischen und australischen Fall basierte auch die kanadische Zulassungspolitik während langer Zeit auf der ethnischen Selektion der Einwanderer (*White Canada Policy*): Der *Immigration Act* von 1910 hatte der Regierung die Kompetenz übertragen, "an kanadische Verhältnisse nicht angepasste Rassen" von der Einwanderung fernzuhalten, was den Ausschluss von asiatischen Einwanderern und die Bevorzugung von westeuropäischen Immigranten ermöglichte.

Nach 1945 wurde die Einwanderung als Mittel sowohl des Bevölkerungs- wie auch des Wirtschaftswachstums betrachtet und zum politischen Ziel proklamiert. Im Unterschied zu Australien verfolgte Kanada allerdings eine selektivere, auf bestimmte, in Kanada besonders benötigte Berufsgruppen ausgerichtete Rekrutierungspolitik und stützte sich bei der Bestimmung der jährlichen Immigrationszahlen stärker auf die konjunkturelle Entwicklung. Die jährlichen Einwanderungsquoten wurden in Bezug auf die "Absorptionskapazität der Ökonomie" festgelegt, was zu einer starken Fluktuation der Zulassungen führte. Betrug die jährliche Immigrationsquote von Mitte der 40er bis Mitte der 70er Jahre *durchschnittlich* 140'000 Personen, so konnte sie sich zwischen 72'000 (1961) bis 282'000 (1957) Personen bewegen. Anfangs der 80er Jahre wurden jährlich um die 90'000 Immigranten zugelassen, seither stieg die Quote auf über 250'000 (1992 und 1993).

Sowohl aus ökonomischen Gründen (zunehmender Bedarf an Arbeitskräften) als auch aus aussenpolitischen Überlegungen (Beziehungen zu asiatischen Ländern) schaffte der *Immigration Act* von 1962 die ethnische Selektion ab, eine Entscheidung, die mit der Einführung eines Punktesystems im Jahre 1967 bekräftigt wurde. Dieses System misst der nationalen Herkunft keine Bedeutung mehr zu, sondern beruht auf Kriterien wie Ausbildung und berufliche Qualifikation. Aufgrund dieses Wechsels stammen seither die meisten Immigranten aus Asien. Auch Lateinamerika und die Karibik sind wichtige Herkunftsregionen geworden. 1978 revidierte die Regierung das Punktesystem und räumte der Berufserfahrung als Kriterium grösseres Gewicht ein, was eine stärkere Einwanderung von Personen aus Entwicklungsländern zur Folge hatte. Gleichzeitig wurde die Einwanderung von Familienmitgliedern erleichtert.

Im Flüchtlingsbereich verfolgte die Regierung bis anfangs der 70er Jahre eine Politik, die auf *Ad-hoc*-Massnahmen beruhte und vor allem osteuropäischen Flüchtlingen zugute kam. Ab den 70er Jahren nahm Kanada in Zusammenarbeit mit dem UNHCR auch außereuropäische Flüchtlinge auf. Es gehörte zu denjenigen Ländern, die am meisten Personen aus Indochina Zuflucht gewährten.

Im Integrationsbereich existiert seit 1971 offiziell eine multikulturelle Politik, die seither in mehreren Regierungsdokumenten bekräftigt wurde.

2.6.2 Statistischer Überblick

Zahl und Anteil an Immigranten⁷ in Kanada (1981 / 1991)

	1981	1991
Zahl der Immigranten	3'843'300	4'342'900
Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung	16,1%	16,1%

Immigrantenzahlen⁸ nach Herkunftsregion und -land (1991)

Europa	2'364'700
Grossbritannien	717'700
Italien	351'600
Polen	184'700
Deutschland	180'500
Asien	1'064'800
Indien	173'700
Amerika	701'400
USA	249'100
Karibik	232'500
Afrika	166'200
Andere	45'800
Gesamtzahl	4'342'900

2.6.3 Aktuelle Migrationspolitik

Im Zentrum der heutigen kanadischen Zulassungspolitik steht das Punktesystem, das drei Kategorien von Immigrationsströmen unterscheidet: Familiennachzug, Flüchtlingsaufnahme und ökonomische Immigration (wazu hochqualifizierte Arbeitskräfte, Investoren und Selbständige gehören). Jedes Jahr präsentiert der *Minister of Citizenship and Immigration* dem Parlament zum 1. November die Immigrationsquote des folgenden Jahres (nach Kategorien aufgeschlüsselt). Der Familiennachzug erfolgt unter der Voraussetzung, dass die in Kanada lebenden Immigranten für ihre Familienmitglieder finanziell aufkommen. Sie können auch weiterentfernte Familienmitglieder wie Geschwister oder Nichten und Neffen nachziehen, wenn sie garantieren, während zehn Jahren für deren Unterhalt zu sorgen.

Kandidaten für die ökonomische Immigration müssen sich bei den kanadischen Konsulaten oder Immigrationsbüros bewerben und fallen unter das Punktesystem. Auswahlkriterien sind die Ausbildung sowie spezielle berufliche Weiterbildungen, die Berufserfahrung und die momentane Beschäftigung, das Vorhandensein einer Anstellung in Kanada, das Alter, Französisch- und Englischkennt-

⁷ Wie im Fall der USA und Australiens handelt sich hier nicht um Ausländer, sondern um im Ausland geborene Personen.

⁸ Siehe Fussnote 7.

nisse sowie die persönliche Eignung (die von den verantwortlichen Immigrationsbeamten eingeschätzt wird). Zusätzliche Punkte gibt es, wenn der Bewerber Unternehmer, Investor oder Selbständigerwerbender ist und nahe Verwandte in Kanada hat. Dieses System bevorteilt vor allem hochqualifizierte Bewerber in sehr spezialisierten Berufen, deren Qualifikationen der Nachfrage kanadischer Unternehmen entsprechen. Es wird heute von den kanadischen Verantwortlichen kritisch bewertet, da es zu stark auf kurzfristige Arbeitsmarktinteressen ausgerichtet sei. Eine zurzeit hängige Reform des Punktesystems soll bei der Auswahl der Immigranten mehr Gewicht auf Qualitäten legen, die der konstanten Entwicklung einer unter globaler Konkurrenz funktionierenden Ökonomie entsprechen, das heisst Flexibilität, Anpassungs- und Lernfähigkeit.

Die kanadische Kontingents-Flüchtlingspolitik wird stärker als diejenige anderer Länder von eigentlichen Immigrationskriterien bestimmt: Körperliche und geistige Gesundheit, zureichende Ausbildung und gute Integrationschancen sind wichtige Kriterien für eine Aufnahme. Flüchtlinge können auch von Privaten gesponsert werden. Diese müssen sich dazu verpflichten, für ein Jahr die finanzielle Verantwortung für den Flüchtling zu übernehmen. Die Politik gegenüber Asylbewerbern, die ihr Gesuch im Lande stellen, ist angesichts der steigenden Zahl der Gesuche (1989: 20'185), ähnlich wie diejenige der europäischen Länder, restriktiver geworden. Eine schnellere Behandlung der Gesuche sowie ihre Vorprüfung an den Grenzübergängen, das Einführen von Bussen für Flug- und Schiffsgesellschaften, die illegale Immigranten transportieren, die Beschneidung der Möglichkeiten von Hilfswerken, die Gesuchsteller zu beraten sowie die Reduktion von Rekursmöglichkeiten sollen die Asylummigration eindämmen.

1990 beschloss die Regierung aus demographischen Überlegungen, die Immigrationsquoten von 1991 bis 1996 auf 250'000 Personen pro Jahr zu erhöhen; diese Zahl wurde aber 1993 auf 215'000 Personen gesenkt, wovon 24'000 bis 32'000 Flüchtlinge sein sollen. 1994 betrug der Anteil der Immigranten, die aufgrund ihrer ökonomischen Qualifikationen einwanderten, 48%, der Familiennachzug machte 43% aus. Da in vielen Fällen das Versprechen, den Unterhalt von Familienmitgliedern zu garantieren, nicht eingehalten wird und daraus dem kanadischen Staat hohe Kosten erwachsen, soll in Zukunft die Quote für den Familiennachzug zugunsten der ökonomischen Immigration reduziert werden.

Die 1972 eingeführte multikulturelle Politik hatte zum Ziel, ethnische Organisationen zu subventionieren, das Erlernen der offiziellen Sprachen (Englisch und Französisch) sowie der Muttersprachen der Immigranten zu fördern, allgemein den Plurikulturalismus zu unterstützen und den Austausch zwischen Minderheiten einerseits, der anglophonen und frankophonen Bevölkerung andererseits zu fördern. Die Verabschiedung der Charta über Rechte und Freiheiten von 1982 schreibt diese Politik fort: Artikel 27 garantiert den multikulturellen Charakter Kanadas. Dies bedeutet allerdings nicht, dass den ethnischen Gruppen Kollektivrechte übertragen würden, sondern nur, dass das multikulturelle Erbe Kanadas gepflegt werden soll, solange dies nicht mit individuellen Rechten in Konflikt tritt. Weitere Schritte in der Festigung dieser Politik waren die Erklärung für den Erhalt und die Förderung des Multikulturalismus von 1989 und die Gründung des

Ministeriums für Multikulturalismus und Staatsbürgerschaft von 1991. Gegen Ende der 80er Jahre kam diese Politik aber unter Druck: Teile der Bevölkerung kritisierten, diese Massnahmen würden mehr Anpassungsleistungen von den Kanadiern als von den Immigranten erfordern. Heute ist die multikulturelle Politik weniger auf die Unterstützung der ethnischen Gruppen und ihrer Kultur, sondern mehr auf den Kampf gegen Diskriminierung, die gegenseitige Verständigung, die Integration der Minderheiten in öffentliche Institutionen sowie die Chancengleichheit ausgerichtet.

Dieses letzte Postulat wird ernst genommen: Immigranten sind heute Einheimischen in der kanadischen Gesellschaft in praktisch allen Bereichen - ausser den an die Staatsangehörigkeit gebundenen politischen Rechten - gleichgestellt. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit wird - in der Tradition der anglophonen Einwanderungsländer - sehr liberal gehandhabt: Seit dem neuen *Citizenship Act* von 1976 sind nur drei Jahre regulärer Aufenthalt in Kanada notwendig, um ein Gesuch stellen zu können.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Welche Schlüsse lassen sich aus den sechs Länderbeispielen ziehen? Die folgenden Punkte könnten für die Reflexion über eine zukünftige Migrationspolitik der Schweiz von Interesse sein.

- Kanada und Australien haben als traditionelle Immigrationsländer mit Hilfe des Punktesystems ein Zulassungsmodell geschaffen, das die Immigration aus gesamtgesellschaftlicher Sicht optimiert. Die kanadische Entwicklung deutet aber darauf hin, dass den langfristigen ökonomischen und demographischen Überlegungen der Vorzug gegenüber kurzfristigen Wirtschaftsinteressen zu geben ist. Dies würde für die Schweiz bedeuten, dass anstelle der jetzigen Unterscheidung von zweitem und dritten Kreis ein von nationalen Kriterien unabhängiges System treten würde, das - vielleicht in Kombination mit dem Nachweis einer Stelle - vorwiegend die individuellen Qualifikationen eines Immigranten berücksichtigt, und damit dessen langfristige Integrationsfähigkeit.
- Mehrere europäische Länder, deren Migrationspolitik lange Zeit im Dienste konjunktureller Wirtschaftsinteressen stand, haben versucht, sich der daraus resultierenden gesellschaftlichen Folgekosten durch eine forcierte Rückkehrpolitik zu entledigen. Besonders das deutsche Beispiel zeigt aber die Erfolglosigkeit eines solchen Unternehmens: Wie auch in Frankreich ist man inzwischen zur Überzeugung gelangt, dass die Rückkehr durch finanzielle Anreize zwar gefördert wird, dass sie aber nur auf freiwilliger Ebene erfolgen kann. Die Umsetzung einer Rückkehrpolitik ist deshalb wohl auch für die Schweiz nur sinnvoll, wenn sie auf Freiwilligkeit beruht. Vor übertriebenen Erwartungen muss jedoch angesichts der Erfahrungen in Deutschland gewarnt werden.
- Die Folgen unkontrollierter Immigration zeigen sich in Europa am deutlichsten in Frankreich. Die momentan laufende Revision der französischen Immigrationsgesetzgebung verweist auf die Gefahren, die für das migrationspolitische Klima vom illegalen Aufenthalt von Ausländern ausgehen können. Das Phänomen ist von xenophoben Kräften leicht auszunutzen, und die Politisierung kann die Chancen für eine sachliche Diskussion über Zulassung und Integration völlig blockieren. Auch in den USA ist eine Verschlechterung des politischen Klimas aufgrund der illegalen (vor allem mexikanischen) Immigration zu beobachten. Im schweizerischen Kontext stand bis anhin die Illegalität nicht im Vordergrund der Politisierung des Migrationsthemas. Eine griffige und überzeugende Politik gegen illegalen Aufenthalt sollte dies auch in Zukunft garantieren.
- Im Integrationsbereich lässt sich in allen Ländern, die sich in den 70er und 80er Jahren für eine Politik des Multikulturalismus entschieden haben (Kanada, Australien und Niederlande), eine Rückkehr zu Integrationskonzepten beobachten, die mehr Gewicht auf die Vermittlung von grundlegenden Fähigkeiten legen, welche die Teilnahme in Arbeitswelt und Schule erleichtern.

Dies erklärt sich einerseits durch die wachsende Opposition der Bevölkerung, welche die multikulturelle Politik zunehmend als Bevorzugung der Immigranten gegenüber Einheimischen wahrnimmt. Die Kritik an der *affirmative action* in den USA nährt sich aus denselben Ressentiments. Die multikulturelle Politik wird andererseits auch durch das zunehmende soziale Gefälle zwischen Einheimischen und Immigranten in Frage gestellt, welches durch wachsende Integrationsschwierigkeiten bedingt ist. In den Niederlanden beispielsweise erklärt sich die hohe Arbeitslosigkeit türkischer und marokkanischer Jugendlicher u.a. durch deren mangelnde Ausbildung und Sprachkenntnisse. Kanada, Australien und die Niederlande wollen multikulturelle Politik zwar nicht völlig aufgeben, aber sie betrachten es nicht mehr als die Aufgabe des Staates, die kulturelle Identität der Migranten zu fördern. Diese sollen nunmehr selbst um die Pflege ihrer Herkunftskultur besorgt sein. Als staatliche Aufgabe wird hingegen die Forderung von Toleranz verstanden, sowie insbesondere die Verbesserung von Partizipationschancen in den Bereichen Schule und Arbeit und der Kampf gegen Diskriminierung.

- Die Erfahrungen Australiens regen auch in der Frage der nationalen Identität zur Reflexion an: Der Wechsel anfangs der siebziger Jahre von der *White Australia Policy* zu einer multikulturellen Politik und die damit verbundene Umdeutung des australischen Selbstverständnisses beweisen - trotz der momentanen Kritik am Multikulturalismus -, dass die nationale Identität keine unverrückbare Konstante darstellt, sondern Raum für verschiedene Interpretationen bietet. Dies bedeutet, dass das jetzige EU-feindliche Selbstverständnis einer Mehrheit von Schweizern nicht als unüberwindliches Hindernis betrachtet werden muss, sondern ebenfalls Umdefinierungen zugänglich sein kann.

QUELLEN

Deutschland

- Bade, Klaus J., *Homo Migrans - Wanderungen aus und nach Deutschland*, Essen, Klartext Verlag, 1994.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, *Ausländer im vereinten Deutschland. Perspektiven der Ausländerpolitik*, Bonn, 1991.
- Kurthen, Hermann, "Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration", *International Migration Review*, Vol. XXIX, No.4, 1995, S. 914-938.
- Meier-Braun, Karl-Heinz, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württenbergs*, Mainz, Grünewald, 1988.
- Rudolph, Hedwig, "Dynamics of Immigration in a Nonimmigrant Country: Germany" in *European Migration in the Late Twentieth Century*, Ed. by Heinz Fassmann and Rainer Münz, Hunts, Edward Elgar, 1994, S. 113-126.

Frankreich

- Chebbah, Laure-Leyla, "La politique française d'intégration, entre spécifique et droit commun", *Hommes et Migrations*, N°1203, Novembre 1996, S. 13-18.
- Costa-Lascoux, Jacqueline, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation Française, 1989.
- Frybès, Marcin, "France: Un équilibre pragmatique fragile" in *Immigrés en Europe - Politiques locales d'intégration*, sous la dir. de Didier Lapeyronnie, Paris, La Documentation française, 1992, S. 83-110.
- Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, Paris, Editions 10/18, 1993.
- Weil, Patrick, *La France et ses étrangers*, Paris, Calman-Lévy, 1991.
- Withol de Wenden, Catherine, "Le cas français", in *De l'immigration à l'intégration en France et en Allemagne*, sous la dir. de Bernard Falga et al., Paris, Editions Cerf, 1994, S. 41-59.

Niederlande

- Entzinger, Han, "The Netherlands" in *European Immigration Policy - A Comparative Study*, Ed. by T. Hammar, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, S. 50-88.
- Entzinger, Han, "Shifting Paradigms: An Appraisal of Immigration in the Netherlands" in *European Migration in the Late Twentieth Century*, Ed. by Heinz Fassmann and Rainer Münz, Hunts, Edward Elgar, 1994, S. 93-112.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Immigrant Policy*, Summary of the 36th Report, Den Haag, 1990.

- Mahnig, Hans, "Immigration et émancipation des minorités aux Pays-Bas" in *Logiques d'Etat et immigrations*, Paris, Editions Kimé, 1992, S. 119-138.
- Penninx, Rinus, Groenedijk, Kees, "Auf dem Weg zu einer neuen Einwanderungspolitik in den Niederlanden?", *ZAR*, No.4, 1989, S. 345-365.
- Penninx, R., Schoorl, J., Van Praag, C., *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands*, Amsterdam, Swets en Zeitlinger, 1993.

USA

- Churgin, Michael J., "Mass Exodus: The Response of the United States", *International Migration Review*, Vol. XXX, No.1, Spring 1996, S. 310-324.
- High, George B., "Major Issues of Contemporary American Immigration Policy" in F. Heckmann / W. Bosswick (eds.), *Migration Policies : a Comparative Perspective*, Europäisches Forum für Migrationsstudien, Bamberg, 1994, S. 37-49.
- Keely, Charles B., "The United States of America: Retaining a Fair Immigration Policy" in *The Politics of Migration Policies*, Ed. by Daniel Kubat, New York, Center for Migration Studies, S. 60-84.
- Miller, Mark J., "La nouvelle loi américaine sur l'immigration: vers un modèle d'après-guerre froide?" *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. VII, No.3, 1991, S. 31-36.
- Papademetriou, Demetrios and Yale-Loehr Stephen, *Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*, International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1996.

Australien

- Castles, Stephen, "The Australian Model of Immigration and Multiculturalism: Is It Applicable to Europe?", *International Migration Review*, Vol. XXVI, No. 2, Summer 1992, S. 549-567.
- Ongley, Patrick, Pearson, David, "Post-1945 International Migration: New Zealand, Australia and Canada compared", *International Migration Review*, Vol. XXIX, No. 3, Fall 1995, S.765-793.
- Price, Charles, "Australia: A New Multicultural Country?" in *The Politics of Migration Policies*, Ed. by Daniel Kubat, New York, Center for Migration Studies, S. 3-22.
- Wilkie, Meredith, "Multi-Culturalism and anti-discrimination law in Australia", *New Community*, Vol. 20, No. 3, April 1994, S. 437-453.

Kanada

- Adelman, Howard, "What Can Europe learn from Canada?", *Migration*, Nr. 1/2, 1994, S. 5-14.

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten

Politische Abteilung IV, Menschenrechts- und humanitäre Politik

Schlussbericht

der

Arbeitsgruppe

Flüchtlingsaussenpolitik und Migrationssteuerung

Bern, Februar 1997

(korrigierte Version)

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht basiert auf den Diskussionen, welche in der Arbeitsgruppe "Flüchtlingsaussenpolitik und Migrationssteuerung" geführt wurden. Die Arbeitsgruppe wurde auf Anregung des Bundesamts für Flüchtlinge und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe von Botschafter Urs Ziswiler, Chef der politischen Abteilung IV (Menschenrechts- und humanitäre Politik) im Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten, ins Leben gerufen und geleitet. Das Schweizerische Forum für Migrationsstudien an der Universität Neuenburg (SFM) betreute die Arbeiten aus wissenschaftlicher Sicht.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern der Verwaltung (BAWI, BFA, BFF, BIGA, DEZA, EDA), der NGOs (Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Caritas, Gesellschaft für bedrohte Völker, HEKS, SRK, SFH) sowie interessierten Einzelpersonen zusammen (vgl. vollständige Zusammenstellung im Anhang).

Inhalt

I	Einleitung	1
	1 Das Konzept der Migrationssteuerung	1
	2 Ziele und Vorgehensweise der Arbeitsgruppe	4
II	Diskussionsergebnisse	6
	A Grundsätze : Migrationssteuerung als ein politikfeldübergreifendes, beigeordnetes Ziel der Aussenpolitik	6
	B Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	8
	C Aussenwirtschaftspolitik	10
	D Präventivdiplomatie	12
	E Rückkehrhilfe	14
	F Der Beitrag der NOGs zur Migrationssteuerung	16
	G Die europäische Dimension	18
III	Schlussfolgerungen :	20
	Elemente einer schweizerischen Politik der Migrationssteuerung	20
	Anhang	23
	1 Mitglieder der Arbeitsgruppe und zugezogene Experten	23
	2 Verzeichnis der Diskussionsunterlagen	25

I Einleitung

1 Das Konzept der Migrationssteuerung

Internationale Migration gehört neben der Umweltproblematik zu den grössten Herausforderungen an die Weltinnenpolitik. Laut Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) lebten im Jahre 1994 rund 120 Millionen Menschen ausserhalb der Grenzen ihres Landes, d.h. annähernd 2% der Weltbevölkerung. Davon wurden fast 25 Millionen Menschen als Flüchtlinge vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge betreut. Beachtenswert ist ferner die Abnahme der Migrationen innerhalb der entwickelten Welt und die teilweise rapide Zunahme der Einwanderung aus der Dritten Welt.

Zwischen 1960 und 1990 verdreifachte bis vervierfachte sich je nach Schätzung die jährliche Zahl der Personen, welche aus dem Süden in den europäischen Raum einwanderten. Der Kulminationspunkt der Immigration über den Asylweg war in den meisten Ländern im Jahre 1992 erreicht. Aufgrund der hartnäckigen Arbeitslosigkeit auch in den reichen OECD-Staaten, der Abnahme der Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften in den modernisierten und liberalisierten Wirtschaften der Gegenwart sowie aufgrund der allgemeinen Verunsicherung über die künftige Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens herrscht derzeit die Meinung vor, dass eine weitere Zunahme der Einwanderung *sozial und ökonomisch nicht zu verkraften* wäre.

Ein Teil der heutigen Einwanderung – allerdings bei weitem nicht der grösste – entspringt im Gegensatz zur "klassischen" Arbeitsmigration der Nachkriegsjahrzehnte nicht mehr einem Arbeitskräftedefizit expandierender Volkswirtschaften. Sie hat ihre Ursache vielmehr im Zerfall der politischen Strukturen schwacher Staaten, welcher sich seit dem Ende des kalten Krieges rapide beschleunigte, sowie in den aufgrund der Globalisierung der Wirtschaft zumindest mittelfristig zunehmenden Wohlstandsdisparitäten innerhalb des Weltsystems sowie innerhalb einzelner nationaler Gesellschaften.

In diesem Kontext ist das Konzept der Migrationssteuerung zu situieren. Es umschreibt das Ziel, *durch die Beeinflussung der Rahmenbedingungen in der Dritten Welt und im östlichen Europa die eigentlichen Ursachen der Wanderungsbewegungen anzugehen* und den Migrationsstrom nicht erst mit grenzpolizeilichen oder asylrechtlichen Mitteln im Norden in andere Richtungen zu lenken oder umzudrehen. Auf diese Weise sollen der Gestaltungsspielraum bei der Zulassung von Einwanderern wiedergewonnen und die Kapazitäten zur Steuerung von Migrationsprozessen erhöht werden.

Die Strategie der Migrationssteuerung geht also von der Einsicht aus, dass internationale Wanderung im umfassenderen Zusammenhang der Nordsüd- und Ostwest-Beziehungen sowie von Prozessen ökonomischer und politischer Entwicklung zu sehen ist. Das Emigrationspotential soll mit Hilfe einer integrierten und

kohärenten Entwicklungsstrategie für die Nicht-OECD-Länder sowie einer erfolgreichen Politik der Konfliktprävention verringert werden.

Seit Mitte der achtziger Jahre sind verschiedene Vorstösse in diese Richtung unternommen worden. Auf der Ebene *internationaler Organisationen* sind insbesondere zu erwähnen: die intensivierten Bemühungen des UNHCR, durch präventive Massnahmen wie Friedenserhaltung und Frühwarnsysteme Massenfluchtbewegungen zu verhindern oder jedenfalls die ortsnahe Ansiedlung von Flüchtlingen zu ermöglichen; die 1992 in Genf abgehaltene gemeinsame Konferenz von UNHCR und ILO zum Thema "International aid as a means to reduce the need for emigration"; ferner die von der OECD, Kanada und Spanien in Madrid organisierte Konferenz zum Thema "Migration and International Co-operation: Challenges for OECD Countries" sowie deren Nachfolgekonferenzen. Der Generalsekretär der UNO wurde in der Folge der Bevölkerungskonferenz von Kairo beauftragt, einen Bericht über den Zusammenhang zwischen internationaler Migration und Entwicklung zu erstellen und abzuklären, ob eine internationale Konferenz zum Thema wünschenswert sei.

Auch der *Europarat und andere intergouvernementale Konsultativorgane* haben sich mit Migrationssteuerung befasst und entsprechende "Strategieplattformen" und Absichtserklärungen verabschiedet. Eine weitere regionale Initiative wird von der ILO getragen. Im Rahmen des "Maghreb programme" werden Diskussionen zwischen den wichtigsten nationalen und multinationalen Gebern sowie Vertretern der Behörden Algeriens, Marokkos und Tunesiens organisiert mit dem Ziel, integrierte Entwicklungsprogramme zur Verringerung des Emigrationspotentials zu gestalten.

Die *Regierungen einiger Länder des Nordens* haben Arbeitsgruppen eingesetzt, welche migrationshemmende Massnahmen vorschlagen sollen, beispielsweise die *US Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development*. In anderen, insbesondere skandinavischen Staaten wird "Migrationsprävention" als Element einer umfassenderen, noch auszuformulierenden Migrationspolitik behandelt.

Als wichtigste Instrumente der Migrationssteuerung werden in der gegenwärtigen Diskussion die Kriegs- und Konfliktprävention genannt, welche Massenflucht verhindern sollen; ebenfalls in diesen Bereich gehören die Bemühungen, Kriegsvertriebenen die Ansiedlung im Ursprungs- oder Erstaufnahmeland zu erleichtern und effizientere Rückkehrprogramme zu entwickeln. Als zweites Instrument ist die Aussenwirtschaftspolitik zu nennen, auf welche die Schlagworte "Handel anstatt Wanderung" sowie "Investition statt Migration" abzielen. Das dritte Instrument stellt die Entwicklungszusammenarbeit dar, die beispielsweise mit der Förderung arbeitsintensiver Kleinbetriebe zur Verringerung des Emigrationspotentials beitragen könnte.

Auch in der *Schweiz* sind erste Vorstösse in diese Richtung unternommen worden. So weist der Bundesrat in seinem Nord-Süd-Leitbild explizit auf den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration hin und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass eine umfassende schweizerische Entwicklungsstrategie langfristig zu einer Verringerung des Emigrationspotentials im Süden und Osten beitragen könnte. Im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird ebenfalls betont, dass

die Schweiz inskünftig vermehrt dazu beitragen müssen wird, "die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in den Herkunftsländern zu verbessern und damit die Ursachen der Auswanderung zu beseitigen". Im Bericht zur Aussenpolitik der neunziger Jahre wird der Kampf gegen die Migrationsursachen als eines der Ziele schweizerischer Aussenpolitik erwähnt. In der *Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern* vom 20. April 1994 wird schliesslich eingeräumt, für die Entwicklungszusammenarbeit auch Länder mit hohem Emigrationspotential zu wählen.

Im Parlament sind ebenfalls Stimmen laut geworden, welche Massnahmen der "Migrationsprävention" fordern. Das Postulat Mühlemann von 1988 sowie die Motion Stamm von 1995 zielen beide darauf ab, die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe konsequent auf die Ursprungsländer von Migranten und Gewaltflüchtlingen auszurichten. Der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) Peter Arbenz fordert in seinem vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Bericht über eine zukünftige Migrationspolitik der Schweiz ebenfalls, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe dem Ziel der "Migrationsprävention" zu verpflichten.

2 Ziele und Vorgehensweise der Arbeitsgruppe

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Entwicklungen rief Botschafter Urs Ziswiler vom Eidgenössischen Department für Auswärtige Angelegenheiten auf Anregung des BFF und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe eine Arbeitsgruppe ins Leben, welche die Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Politik der Migrationssteuerung abzuklären hatte.

Die Arbeitsgruppe nahm zunächst von einem *Grundlagenpapier* des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien an der Universität Neuenburg (SFM) Kenntnis, welches die wichtigsten Zusammenhänge zwischen Entwicklung, Aussenhandel, Demokratisierung und Migrationsphänomenen analysierte und die bisherigen Erfahrungen mit Versuchen der Migrationssteuerung zusammenfasste.

Die folgenden sechs Sitzungen der Arbeitsgruppe waren je einem einzelnen Aspekt der Migrationssteuerung gewidmet. Vier davon betreffen verschiedene Politikfelder und stellen die einzelnen Instrumente einer Politik der Migrationsprävention dar: *Entwicklungszusammenarbeit, Aussenwirtschaftspolitik, Präventivdiplomatie, Rückkehrhilfe*. Zwei weitere Aspekte beziehen sich auf institutionelle Fragen (*Rolle der NGOs und der internationalen Kooperation*). Für jeden dieser Aspekte galt es eine Reihe von Fragen zu klären und die wichtigsten konsensfähigen Punkte herauszuarbeiten. Im einzelnen:

- *Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe:* Wie können Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungsprogramme für Rückkehrer so kombiniert werden, dass die definitive Auswanderung aus Konflikt- und Katastrophengebieten unnötig wird? Welchen Beitrag zur "Migrationsprävention" leisten selbsttragende und nachhaltige Entwicklungsprozesse in Regionen mit langfristigem Emigrationspotential? Sollen die Schwerpunktländer schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit künftig auch unter diesem Gesichtspunkt ausgewählt werden?
- *Aussenwirtschaftspolitik:* Welche Massnahmen zur Förderung des Marktzugangs für arbeitsintensive Produkte aus dem Süden und Osten können getroffen werden und inwiefern kann dadurch das Emigrationspotential vermindert werden? Welche Möglichkeiten bestehen im Bereich der Investitionsförderung? Soll aussenwirtschaftliche Hilfe an eine Politik der guten Regierungsführung und der Berücksichtigung demokratischer Grundprinzipien gebunden werden, um auf lange Sicht die Ursachen für gewaltbedingte Flucht zu beseitigen?
- *Präventivdiplomatie:* Welche Möglichkeiten der langfristig angelegten Konfliktprävention bestehen? Welchen Beitrag kann ein neutraler Kleinstaat zur weltweiten Förderung von Demokratisierung, Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit leisten, welche zumindest in langfristiger Perspektive gewaltsame Konflikte und entsprechende Fluchtbewegungen unwahrscheinlicher machen? Welche präventivdiplomatische Instrumente stehen bei unmittelbarer Kriegsgefahr zur Verfügung? Wie müssen im Nachgang eines Konfliktes friedensstiftende und -erhaltende Massnahmen ausgestaltet werden, um Massenauswanderung zu verhindern und die Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen?

- *Rückkehrhilfe*: Wie müssen Rückkehrhilfen ausgerichtet werden, damit sie in ein umfassendes Konzept der Migrationssteuerung eingebunden werden können? Wie kann vermieden werden, dass durch Programme der Rückkehrhilfe neue Anreize für die Aus- oder Rückwanderung entstehen? Welche Beziehung besteht zwischen Rückkehrhilfe und Entwicklungsprogrammen in Herkunftsländern?
- *Rolle von Nichtregierungsorganisationen*: Wie stellen sich die verschiedenen Organisationen aus dem NGO-Bereich zur grundsätzlichen Stossrichtung und zu den einzelnen Konzepten der Migrationssteuerung? Welchen Beitrag leisten NGOs zur Fluchtprävention durch Förderung von Zivilgesellschaftlichkeit und durch humanitäre Hilfe, welche Rolle messen sie der Migrationssteuerung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bei? Welche Möglichkeiten existieren, um die unterschiedlichen Stossrichtungen von Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen im Bereich der Migrationssteuerung zusammenzuführen? Welche Synergiepotentiale gilt es auszuschöpfen, wo bestehen Komplementarität und Möglichkeiten des gegenseitigen Austauschs?
- *Internationale Kooperation*: Da Migrationsbewegungen in einem transnationalen Beziehungszusammenhang stehen und da eine wirksame Bekämpfung der Ursachen unerwünschter Migration die Kräfte eines einzelnen Staates überfordert, kann Migrationssteuerung nur im Rahmen internationaler Kooperation Erfolg zeitigen. Welche Initiativen sind derzeit im Gange? Wie stellt sich insbesondere aus schweizerischer Perspektive der Prozess der europäischen Eini-gung dar? Welche Auswirkungen hat die Entwicklung einer EU-Politik im Asyl- und Migrationsbereich? Welche Kooperations- und Einflussmöglichkeiten bestehen für Nicht-Mitgliedländer?

Die direkt an einem dieser sechs Themen interessierten Ämter und NGOs verfassten je ein *Positionspapier*, das auf einige dieser Fragen eine Antwort geben sollte. Die Positionspapiere wurden daraufhin in der Arbeitsgruppe diskutiert. Zu den einzelnen Sitzungen wurden nach Bedarf auch externe Kurzexpertisen und Stellungnahmen eingeholt (so beispielsweise von Vertretern der Privatwirtschaft zum Thema Aussenwirtschaftspolitik, von Experten der EU-Politik zum Thema internationale Kooperation usw.). Diese Diskussionen wurden jeweils vom SFM zu einem kurzen Papier zu verdichtet, das die wichtigsten konsensfähigen Punkte enthielt. Das *Konsenspapier* wurde dann anlässlich der folgenden Sitzung bereinigt und verabschiedet.

Im folgenden werden die Resultate dieses Diskussions- und Konsensfindungsprozesses wiedergegeben. Naturgemäss geraten je nach Politikfeld unterschiedliche Aspekte der Gesamtproblematik und unterschiedliche Auffassungen vom Sinn sowie von den Grenzen und Möglichkeiten der Migrationssteuerung ins Blickfeld. Dennoch lassen sich auch auf der Ebene der grundsätzlichen Betrachtungsweise einige Resultate der Diskussionen benennen. Diese Grundsätze werden den detaillierteren Überlegungen zu einzelnen Instrumenten der Migrationssteuerung vorangestellt.

II Diskussionsergebnisse

A Grundsätze: Migrationssteuerung als ein politikfeldübergreifendes, beigeordnetes Ziel der Aussenpolitik

Im Laufe der Diskussionen in der Arbeitsgruppe ergab sich nach und nach ein Konsens über die Grundprinzipien einer Politik der Migrationssteuerung. Er lässt sich in fünf Punkten zusammenfassen. Sie beziehen sich auf den Grundcharakter der Migrationsproblematik, den Zeithorizont einer Politik der Migrationssteuerung sowie schliesslich auf die Beziehung zwischen der Migrationssteuerung und anderen politischen Zielsetzungen.

- Erstens ist festzuhalten, dass die gegenwärtige Zunahme des Emigrationspotentials in vielen Ländern des Südens und Ostens einem Muster folgt, das *den europäischen und schweizerischen Erfahrungen vergangener Zeiten entspricht*. Im Zuge gesellschaftlicher Transformations- und Modernisierungsprozesse steigt zunächst die Auswanderungsbereitschaft: Einerseits weil die wirtschaftliche Entwicklung in einem gewissen Stadium einen Überschuss an Arbeitskräften produziert, der in der nationalen Volkswirtschaft nicht absorbiert werden kann. Andererseits führt die moderne Nationalstaatenbildung durch eine Phase ausserordentlicher politischer Instabilität, welche sich in kriegerischen Konflikten und internen Umstürzen sowie den entsprechenden Fluchtbewegungen äussert. Erst mit der Verfestigung demokratischer Staatsformen und zivilgesellschaftlicher Strukturen und erst mit dem Übergang zu einer vollentwickelten und integrierten Volkswirtschaft werden die ehemaligen Auswanderungs- zu Einwanderungsländern. In der Schweiz fand dieser Übergang um die Jahrhundertwende statt. Die südeuropäischen Staaten, aus denen der Grossteil der Arbeitsmigranten der fünfziger und sechziger Jahre stammte, sind inzwischen ebenfalls zu Immigrationsländern geworden. Die Erfahrungen der südostasiatischen Schwellenländer bestätigen diesen Befund: Einige von ihnen sind vor kurzem zu Nettoimmigrationsländern geworden, nachdem lange Zeit insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte im Ausland ihr Glück gesucht hatten.
- Aus dieser Perspektive betrachtet stellt die Verringerung des Emigrationspotentials im Süden und Osten ein *langfristiges Unterfangen* dar. Dies gilt sowohl für konfliktpräventive Massnahmen wie die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen als auch für die aussenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Instrumente der Migrationsprävention, beispielsweise die Erleichterung des Marktzugangs in die Industrieländer oder die Entwicklungszusammenarbeit. Erst in langfristiger Perspektive und bei nachhaltigem Erfolg können diese Massnahmen das Emigrationspotential verringern helfen, indem sie die Lebensbedingungen im Süden und Osten so verbessern, dass eine transnationale Migration unattraktiv wird. Im Bereich der Rückkehrhilfe sowie der

Fluchtprävention durch humanitäre Hilfe und politisch-militärische Interventionen lassen sich dagegen auch kurzfristige Erfolge erzielen.

- Drittens ist angesichts dieser globalen und langfristigen Dimension der Migrationsproblematik eine Politik der Migrationssteuerung darauf angewiesen, die Kräfte der verschiedenen Zielländer zu bündeln, um in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern das Emigrationspotential zu verringern. Eine *internationale Koordination* der entsprechenden Bemühungen und ihre Konzentration auf einige (wenige) Auswanderungsländer sind unabdingbar, soll Migrationssteuerung mehr sein als ein neues Schlagwort zur Glättung der innenpolitischen Wellen, welche die Asylmigration immer wieder hervorruft.
- Migrationsbewegungen haben mehrere Ursachen: fehlende Rechtssicherheit und demokratische Partizipation in den Herkunftsländern; Konflikte, Kriege und politische Verfolgung; aussichtslose berufliche Perspektiven; Zerfall der Netzwerke sozialer Solidarität bei gleichzeitiger sozialstaatlicher Unterversorgung etc. Eine griffige Politik der Migrationssteuerung muss diesem multikausalen Charakter der neuen Wanderungsbewegungen Rechnung tragen. Sie sollte deshalb politikfeldübergreifend ausgestaltet werden, d.h. die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Aussenwirtschaftspolitik sowie der Präventivdiplomatie miteinander kombinieren. Jedes Politikfeld hat jedoch seine eigenen, gemäss der Logik der jeweiligen Sachzusammenhänge formulierten Zielvorgaben, welche mit dem Ziel der Migrationssteuerung u.U. kollidieren können. *Migrationssteuerung kann deshalb diesen verschiedenen Politikfeldern nicht als Zielvorgabe übergeordnet werden. Es stellt vielmehr ein beigeordnetes, politikfeldübergreifendes Ziel der Aussenpolitik dar.*
- Bis das Emigrationspotential in den Herkunftsländern durch die Eigendynamik der ökonomischen und politischen Entwicklungen und unterstützt durch eine Politik der Migrationssteuerung substantiell verringert werden kann, wird einige Zeit verstreichen. Es ist deshalb viertens damit zu rechnen, dass die Einwanderung in die westeuropäischen Industrieländer eher noch zunehmen wird. Die Akzeptanz dieser Tatsache, die Förderung eines entsprechenden Selbstverständnisses der schweizerischen Bevölkerung und eine auf die verbesserte Integration der Zuwanderer gerichtete Politik gehören deshalb ebenfalls zu einer vorausschauenden, realistischen Migrationspolitik. Dass es gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten keine einfache Aufgabe darstellt, in der Bevölkerung Verständnis für die Probleme der Migranten zu wecken, ist anzuerkennen. Die aussenpolitische Strategie der Migrationssteuerung ist also durch eine *innenpolitische Komponente der Integrationsförderung* zu ergänzen.

Diese fünf Vorbemerkungen stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen eine Politik der Migrationssteuerung situiert werden muss. Im folgenden werden die Wirksamkeit, die Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Instrumente einer solchen Politik dargelegt.

B Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Entwicklungszusammenarbeit alleine vermag mit den beschränkten Mitteln, die ihr zur Verfügung stehen, das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd selbstverständlich nicht auszugleichen. Entsprechende Bemühungen können auch nur in einem langfristigen Zeithorizont ihre Wirkung zeigen. Um den Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zur Migrationssteuerung zu optimieren, bedarf es zudem der internationalen Kooperation aller Geberländer.

1 Möglichkeiten Migrationssteuerung durch Entwicklungszusammenarbeit

Im einzelnen besteht dieser Beitrag in folgendem:

- Entwicklungszusammenarbeit zielt auf den Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen ab; sie fördert Demokratisierungsprozesse nach Möglichkeit und versucht auf diese Weise, politische Prozesse zu unterstützen, welche langfristig konfliktpräventiv wirken und deshalb kriegsbedingte Migration zu verhindern helfen. Indem die Entwicklungszusammenarbeit einen *Beitrag zu "good governance"* leistet, trägt sie dazu bei, im jeweiligen Land stabile politische Verhältnisse zu schaffen, und wirkt dadurch migrationshemmend.
- Entwicklungszusammenarbeit versucht selbsttragende und nachhaltige Prozesse wirtschaftlichen Wachstums zu fördern, welche langfristig dazu beitragen, dass die Menschen in ihrem eigenen Land eine berufliche Zukunft aufbauen können. Eine bedeutende Rolle spielt hierbei die *Förderung einer stabilen, konkurrenzfähigen, lokalen Wirtschaft*, die in der Lage ist, die Bedürfnisse des täglichen Lebens zu decken.
- Damit Entwicklungszusammenarbeit in diesem Sinne migrationshemmend wirkt, müsste sie in jenen Ländern ansetzen, aus denen die Einwanderer nach Westeuropa und in die Schweiz stammen. Von ihrem Gesetzauftrag her ist die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit darauf ausgerichtet, die ärmsten Länder des Südens in ihren Entwicklungsbemühungen zu unterstützen. Die meisten Zuwanderer in die Schweiz stammen jedoch heute aus Schwellenländern. Eine *Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf solche Länder* darf nicht auf Kosten der bereits bestehenden Schwerpunktländer erfolgen. Eine Erweiterung des Tätigkeitsbereichs, unter Verwendung zusätzlicher Mittel, ist aber möglich, wenn die nötigen Rahmenbedingungen vor Ort gegeben sind und ein entsprechender politischer Entscheid vorliegt. Bereits heute sind ärmere Herkunftsländer wie Albanien oder Bosnien wichtige Partner der schweizerischen Zusammenarbeit.

2 Möglichkeiten der humanitären Hilfe

Im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit kann die humanitäre Hilfe vor Ort auch *kurzfristig migrationshemmende Wirkung* erzielen. Sie wird dort eingesetzt, wo kriegs- und katastrophenbedingte Not auftritt und ein Eingreifen sinnvoll und möglich ist. Unbestritten ist, dass der Einsatz von humanitärer Hilfe als lebenserhaltende Sofortmassnahme bedingungslos und ohne geographische Beschränkung zu erfolgen hat. Sie ist dem Prinzip der Unparteilichkeit und der Universalität verpflichtet.

Das Beispiel Ex-Jugoslawiens zeigt, dass eine *Koordination zwischen humanitärer Hilfe, Programmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie politischen Projekten zur Friedenssicherung und Konfliktprävention* nötig ist, soll den Menschen eine wirtschaftliche und politische Zukunft im eigenen Land eröffnet und die Abwanderung entsprechend unattraktiv werden. Zukünftig könnten eine derartige Integration und Koordination zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenssicherung in ähnlich gelagerten Fällen verstärkt und die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Diensten der Administration gefestigt werden. Eine solche umfassende Politik ist insbesondere in den Herkunftsregionen von Migration sinnvoll.

3 Länderspezifische Koordination und Abstimmung verschiedener aussenpolitischer Instrumente

In einem einzelnen Land ist neben der humanitären Hilfe und den Organen der Entwicklungszusammenarbeit oft auch das Bundesamt für Aussenwirtschaft aktiv, welches beispielsweise Zahlungsbilanzhilfen gewährt. Zudem arbeitet das Bundesamt für Flüchtlinge mit dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten zusammen, um beispielsweise über die Rückübernahme abgewiesener Asylbewerber zu verhandeln. Die *Abstimmung und Koordination der verschiedenen in einem Land tätigen Dienste der schweizerischen Administration* sollte verstärkt und entsprechende Synergiepotentiale genutzt werden. Mit der international abgestimmten Konditionalisierung von Wiederaufbaumassnahmen kann der völkerrechtlichen Verpflichtung der Staaten, ihre Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, Nachdruck verliehen werden.

C Aussenwirtschaftspolitik

Über welche Möglichkeiten der Migrationssteuerung verfügt die Aussenwirtschaftspolitik? Die Antworten unterscheiden sich je nach dem, welche Grundperspektive eingenommen wird: Während Entwicklungsorganisationen Migrationssteuerung als Teil der Entwicklungspolitik betrachten und eine Neuorientierung der wirtschaftlichen Globalisierungsdynamik fordern, sind Privatwirtschaft und Handelsdiplomatie der Auffassung, dass die Eigendynamik dieser Globalisierungsprozesse in der gegenwärtigen Form durch staatliches Handeln nur beschränkt beeinflusst werden kann oder soll. Auf der Ebene der Analyse sowie der strategischen Konzepte lassen sich die beiden Perspektiven dagegen zusammenführen.

1 Analyse: Globalisierung, Staat und Migration

Die zunehmende Globalisierung von Märkten für Kapital und Waren führt zumindest im überschaubaren Zeithorizont zur Vergrößerung der Einkommensunterschiede innerhalb der nationalen Gesellschaften sowie zwischen diesen. Diese Disparitäten sind einer der wichtigen migrationsfördernden Faktoren. In Zukunft könnte sich somit das *Emigrationspotential eher verschärfen als verringern*. Die Aussenwirtschaftspolitik hat nur beschränkt die Möglichkeit, dieser Tendenz entgegenzuwirken. Denn staatliche Regelungen wirtschaftlichen Handelns werden im Zuge der weltweiten Liberalisierung zunehmend ausser Kraft gesetzt. Die Konkurrenz zwischen Staaten als Anbieter von Standortleistungen schwächt ihre Verhandlungsposition gegenüber der transnationalen Wirtschaft.

2 Strategien der Migrationssteuerung

Aus dieser Analyse lassen sich zwei mögliche Stossrichtungen des politischen Handelns ableiten:

- *Schritte in Richtung einer sozial verträglichen Weltordnung:* Damit Entwicklungschancen in der globalen Wirtschaft nicht noch weiter auseinanderklaffen, bedürfte es entsprechender Rahmenbedingungen, welche jedoch im Weltrahmen durchgesetzt werden müssten, weil sie sonst durch die Standorttrivalität unterlaufen würden. Aus langfristigem Eigeninteresse an einer Einebnung der globalen Disparitäten sollte die Schweiz versuchen, die multilateralen Vereinbarungen in den Bereichen Handelsliberalisierung, Investitionsschutz etc., wie sie gegenwärtig im Rahmen der WTO, der OECD sowie verschiedener UNO-Organisationen entstehen, in Richtung einer sozialverträglichen Weltordnung zu beeinflussen. Diese Vereinbarungen dürften allerdings nicht einem neuen Protektionismus des Nordens Hand bieten. Eine derartige, auf den *Aufbau globaler staatlicher Handlungsfähigkeit* gerichtete Strategie verspricht am ehesten, die potentiell migrationsfördernde Wirkung der weltweiten Liberalisierung

aufzufangen. Der Zielvorstellung einer sozial nachhaltigen Entwicklung der Globalgesellschaft kann sich auch die Wirtschaft anschliessen, da sie am Aufbau oder am Erhalt von nachfragekräftigen Konsummärkten interessiert ist.

- *Förderung der "guten Regierungsführung"*: Die wirtschaftliche Globalisierung schreitet schneller voran als sich demokratische und rechtsstaatliche Regierungsformen ausbreiten können, welche die politisch bedingte Motivation für einen Migrationsentscheid verringern. *Es sollten deshalb denjenigen Aspekten der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik vermehrt Beachtung geschenkt werden, welche der guten Regierungsführung der Partnerländer förderlich sind.* Der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik ist auch das Ziel vorgegeben, die Interessen der schweizerischen Wirtschaft, insbesondere der Exportwirtschaft, optimal zu vertreten. Zwischen diesem Ziel und jenem der Migrationssteuerung bestehen Spannungsfelder, gerade was die Frage der Konditionalität anbelangt.

D Präventivdiplomatie

Die Präventivdiplomatie rückte in jüngster Zeit immer mehr in der *Vordergrund der internationalen Debatte* zu Möglichkeiten und Grenzen der Migrationssteuerung. Dies hängt mit dem Ende des kalten Krieges zusammen, welches eine neue Praxis multilateral abgestützter politischer oder gar militärischer Interventionen in Konfliktregionen ermöglichte. Ein Aspekt dieser neuen Politik stellt die Fluchtprävention durch Einrichtung von militärisch gesicherten Schutzzonen dar. Ende des Golfkriegs wurde dieses Konzept im kurdischen Norden des Irak erstmals in die Praxis umgesetzt. Seither ist sie einige weitere Male in Ansätzen realisiert worden, im Falle Bosniens allerdings mit bestenfalls gemischtem Resultat. Aus der Perspektive eines neutralen Kleinstaates stehen jedoch weniger die militärischen Möglichkeiten der Fluchtprävention zur Diskussion, als vielmehr diplomatische Aktivitäten auf bilateraler oder multilateraler Basis.

1 Ziele und Möglichkeiten der Präventivdiplomatie im Bereich Migrationssteuerung

Präventivdiplomatie ist kosten- und personalintensiv, riskant und zeigt nicht sofortige Wirkung. Ein Kleinstaat kann aber sehr wohl durch eine aktive Diplomatie einen Beitrag zur Friedenssicherung in der internationalen Staatenwelt leisten.

Die Instrumente der Präventivdiplomatie im weiteren Sinne (also inklusive Peace-keeping und Peace-building) zielen auf den Aufbau stabiler politischer Verhältnisse. Sie sind deshalb grundsätzlich dazu geeignet, Flüchtlingsströme grösseren Ausmasses zu verhindern respektive die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Herkunftsregionen zu erleichtern. Präventivdiplomatische Massnahmen haben zwar nicht als direktes Ziel, aber als Nebeneffekt eine präventive Wirkung bezüglich gewaltbedingter Migration. *Die Präventivdiplomatie eignet sich daher besonders als Instrument der Migrationssteuerung.*

Die *Förderung von guter Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechten* tragen zumindest langfristig dazu bei, Gewalt gegen aussen (internationale Kriege) und gegen innen (Bürgerkriege, staatliche Übergriffe gegen Einzelpersonen oder Minderheiten) zu verhindern und haben damit ebenfalls eine präventive Wirkung auf gewaltbedingte Migration. Allerdings ist das westliche Demokratieverständnis nicht *tel quel* auf aussereuropäische Verhältnisse zu übertragen, soll Demokratie ihr Potential der Konfliktzivilisierung entfalten.

2 Zum Verhältnis von Multilateralismus und Bilateralismus

Der Multilateralismus hat in letzter Zeit im Verhältnis zum Bilateralismus an Bedeutung gewonnen. Die bilaterale Zusammenarbeit spielt aber weiterhin eine wichtige Rolle. Die *klassische Diplomatie* sowie die *Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen* bieten die geeigneten Instrumentarien für eine Präventivdiplomatie mit migrationssteuernder Wirkung und eine aktive Flüchtlings-aussenpolitik.

Die *institutionelle Plattform der OSZE* ist weiter zu nutzen und auszubauen. Die OSZE bietet auch nach dem Ende des schweizerischen Präsidentschaftsjahres den geeigneten Rahmen für ein entsprechendes Engagement der Schweiz. Ihre regionale Ausrichtung bietet die beste Garantie dafür, dass als Nebeneffekt präventivdiplomatischer Aktivitäten Flüchtlingsströme nach Westeuropa verhindert werden können.

3 Eine Nischenpolitik der Schweiz

Die schweizerische Präventivdiplomatie hat in einem Umfeld, das von der Vermittlertätigkeit militärisch mächtiger und politisch gewichtiger Akteure geprägt wird, eine Art Nischenpolitik zu betreiben und sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen sie komparative Vorteile vorzuweisen hat.

Solche Vorteile zeigen sich bei gewissen Konflikttypen, geographischen Regionen und Phasen des Konfliktverlaufes. Die bisherigen Bemühungen der Schweizer Diplomatie, *Minderheitenschutz* fest in internationales Recht zu verankern und entsprechende Überprüfungsmechanismen zu vereinbaren, sind zu verstärken. Auf diesem Gebiet besitzt die Schweiz anerkanntermassen ein hohes Mass an Glaubwürdigkeit, auch wenn sich das hierzulande entwickelte Modell der friedlichen Konfliktaustragung und föderalistischen Konkordanzkultur kaum exportieren lässt. Weiter ist eine geographische Spezialisierung der schweizerischen Präventivdiplomatie aus Gründen der Effizienz wie auch aus der Sicht der Migrationssteuerung wünschenswert. Eine Konzentration auf die Phasen der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und des Wiederaufbaus nach einem Konflikt drängt sich für die Schweiz deshalb auf, weil bei der Friedenssuche in einem ausgebrochenen Konflikt/Krieg Regional- oder Weltmächte besser in der Lage sind, die Parteien an den Verhandlungstisch zu bringen und dort substantielle Ergebnisse zu erzielen.

4 Zusammenarbeit zwischen Regierungen und NGOs

Präventivdiplomatie beruht auf präzisen und verlässlichen Informationen über die Entwicklung der politischen Verhältnisse. Auf diesem Gebiet liesse sich die Zusammenarbeit zwischen der Schweizer Regierung und den NGOs verstärken. Ihre Sichtweisen auf die politischen Entwicklungen sind häufig komplementär; eine Zusammenfügung der Perspektiven verspricht deshalb einen deutlichen *Gewinn an Information* und somit eine effizientere Umsetzung einer politischen Strategie.

E Rückkehrhilfe

Die Rückkehrhilfe gehört wie die Präventivdiplomatie zu den neueren Instrumenten einer Politik der Migrationssteuerung. Die Schweiz hat im Zusammenhang mit der bosnischen Flüchtlingskrise wertvolle Erfahrungen mit Rückkehrprojekten, welche in umfassendere Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramme integriert sind, gewinnen können.

1 Bedeutung der Rückkehrhilfe

Rückkehrhilfe stellt eine *freiwillige Leistung* des Aufnahmestaates dar, welche die grundsätzliche Rechtspflicht zur Ausreise von Personen, deren Aufenthaltsbewilligung erlischt, nicht tangiert.

Die Rückkehrhilfe verfolgt gleichzeitig *mehrere Ziele aus dem Bereich der Migrationssteuerung*: Sie soll in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat und ggf. mit den Organen der Entwicklungszusammenarbeit die Reintegration der Rückkehrer so zu erleichtern helfen, dass eine dauerhafte Wiederansiedlung möglich wird und eine Alternative zur Migration (auch im sozialen Umfeld des Rückkehrers) entsteht. Ferner dient sie dazu, die Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens und insbesondere des Statuts der vorläufigen Aufnahme zu stärken. Drittens kann frühzeitig einsetzende Rückkehrhilfe die Fähigkeit und Bereitschaft fördern, bei entsprechenden politischen Rahmenbedingungen ins Herkunftsland zurückzukehren. Schliesslich vermag das Angebot, integrierte Rückkehrprogramme durchzuführen, welche der Herkunftsregion insgesamt einen Gewinn bringen, auch die Bereitschaft zur Rückübernahme der Bürger von Staaten fördern, welche dies bislang verweigert hatten.

2 Anwendungsbereich von Rückkehrhilfe

Rückkehrhilfe richtet sich nach geltender Praxis vorwiegend an *Personen aus dem Asylbereich*, also sowohl an Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge wie an vorläufig Aufgenommene. Es wäre zu prüfen, ob sie nicht auch Personen mit fremdenpolizeilicher Bewilligung nach ANAG offenstehen könnte. Naturgemäss ist sie jenen Personenkreisen nicht zugänglich, welche mittels Androhung oder Anwendung behördlicher Zwangsmassnahmen zur Ausreise gezwungen werden (zwangsweise Ausschaffung). Sie kommt dagegen für Personen in Betracht, welche beschliessen, in ihren Herkunftsstaat zurückzukehren, obwohl sie im Besitz einer gültigen Aufenthaltsbewilligung sind (*freiwillige Rückkehr*). Sie kann auch an Personen ausgerichtet werden, deren Aufenthaltsrecht in der Schweiz erlischt, und die sich innerhalb der gesetzten Fristen selbständig um eine Rückkehr ins Ursprungsland bemühen (*fristgemässe, selbständige Rückkehr*).

3 Länderspezifische und rückkehrorientierte Programme

Integrierte Rückkehrprogramme können *verschiedene Einzelkomponenten* aufweisen: erstens die Rückkehrberatung mit Informationen über die Programmangebote und Hilfen bei der Vorbereitung und Organisation einer Rückkehr; zweitens Ausbildungsprogramme im Inland, welche die berufliche und soziale Kompetenz zu erhalten helfen; drittens der standardisierte, einmalige finanzielle Beitrag zur Erleichterung der Wiedereingliederung im Herkunftsstaat; und schliesslich die Einbindung von individueller Hilfe zum Existenzaufbau in umfassendere Entwicklungsprojekte zugunsten der gesamten Herkunftsgruppe.

Bezüglich der Ausbildungsprogramme ist zu bemerken, dass sie stärker als bisher auf jene Fähigkeiten ausgerichtet werden sollten, welche *im spezifischen Herkunftskontext* (aber nicht unbedingt in der Schweiz) von beruflichem Nutzen sind. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass sich Rückkehrhilfen in eigentliche Integrationsförderungsmassnahmen transformieren und einen den Absichten (Erhaltung der Remigrationsfähigkeit) entgegengesetzten Effekt zeitigen.

Standardisierte Wiedereingliederungshilfen können beispielsweise durch *Stichtageregelungen* so ausgestaltet werden, dass sie nicht zum Anreiz für zusätzliche oder erneute Emigration geraten. Bei individueller Rückkehrhilfe soll die Höhe der Beiträge ebenfalls so bemessen werden, dass Pull-Effekte vermieden werden können.

Werden Rückkehrhilfeprogramme mit Wiederaufbau- oder Entwicklungsprojekten im Herkunftskontext verbunden, so sind diese in *langfristige Entwicklungspläne und -konzepte einzubetten*, wie sie von den Organen der Entwicklungszusammenarbeit entworfen werden. Bestehende Synergiepotentiale von Seiten des Bundes und von Seiten der NGOs sollen genutzt werden.

F Der Beitrag der NGOs zur Migrationssteuerung

Zielsetzungen und Möglichkeiten der NGOs gleichen jenen der staatlichen Akteure: Migrationssteuerung soll den strategischen Zielen der jeweiligen Bereiche bei- und nicht übergeordnet werden. NGOs leisten potentiell einen bedeutsamen Beitrag zur Migrationssteuerung. Der mangelnde Informationsfluss zwischen NGOs und Regierung sowie die Vielfalt der politischen Grundrichtungen und Arbeitsweisen können dagegen die Koordinierung und Absprache der NGOs und die Formulierung einer gemeinsamen Stossrichtung erschweren.

1 Zielsetzung und Grundstrategie

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden die *Deckung von Grundbedürfnissen sowie die Einkommenssicherung* für die ärmsten Sektoren der Bevölkerung als übergeordnete Ziele genannt, welche als langfristigen Nebeneffekt auch das Emigrationspotential verringern helfen. Allerdings stehen auch die NGOs der Idee skeptisch gegenüber, die Entwicklungszusammenarbeit auf Herkunftsregionen von Migranten zu konzentrieren, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen: Hier ist es weniger der Gesetzesauftrag als vielmehr die *Verpflichtung auf ein nicht an Eigeninteressen rückzubindendes humanitäres Engagement*, das einer solchen Konzentration der Kräfte entgegensteht.

Im Bereich der Konfliktprävention sehen die NGOs ihre Rolle darin, durch die *Stärkung zivilgesellschaftlicher Institutionen*, wie beispielsweise lokaler NGOs im Menschenrechtsbereich, den Aufbau demokratischer Regierungsformen zu unterstützen. Demokratien begehen zumindest langfristig weniger häufig schwere Menschenrechtsverletzungen und führen kaum internationale Kriege, womit wesentliche politische Ursachen transnationaler Migrationsbewegungen wegfallen.

2 Komplementarität der Arbeitsweise von NGOs und Regierungen

NGOs stehen meist in direkterem Kontakt zu den ärmeren und politisch kaum integrierten Sektoren der Bevölkerung als Regierungsorganisationen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Menschenrechtspolitik und Konfliktprävention, wo die NGOs ohne diplomatische Rücksichtnahme auch mit oppositionellen Kräften Kontakte pflegen oder gar eine Form von "Küchentischdiplomatie" betreiben können. Die den NGOs zugänglichen Informationen können deshalb im Hinblick auf die frühzeitige Erkennung von Konfliktherden auch für die offizielle Präventivdiplomatie von Nutzen sein. Die Diplomatie müsste diese Informationen aber besser verwerten.

Die Komplementarität der Arbeitsweisen von NGOs und Regierungen zeigt sich also in *unterschiedlichen Zugängen zur politischen Öffentlichkeit* einer Gesellschaft. Eine teilweise Komplementarität in den Arbeitsfeldern besteht während der

eigentlichen Eskalationsphase eines Konfliktes: Die NGOs konzentrieren sich auf humanitäre Hilfe, während Regierungen auch aktive Vermittlungs- und Schlichtungsbemühungen unternehmen können.

3 Mögliche Formen der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Regierungen

Um die Zusammenarbeit im Hinblick auf das Ziel der Migrationssteuerung zu optimieren, sind eine Reihe allgemeiner Massnahmen dankbar. Sie reicht von der Zusammenstellung der Adressen von NGOs im Menschenrechtsbereich über die Verbesserung des Informationsaustausches auch vor Ort bis zur Erleichterung der Visumserteilung für Menschenrechtsaktivisten ("human rights visum") aus dem Süden.

NGOs verfügen über ein grosses Potential; teilweise erschweren Koordinierungsprobleme jedoch dessen Nutzung. Die Regierung sollte deshalb einerseits durch die *Schaffung von NGO-Kontaktstellen bei den Behörden* die Kommunikationsmöglichkeiten mit den NGOs verbessern. Dies verlangt von den NGOs, dass sie sich bei der Formulierung ihrer Anliegen vermehrt koordinieren. Andererseits könnte/sollte die Regierung die NGOs finanziell und organisatorisch dabei unterstützen, zu *gemeinsamen Standpunkten und Formen der repräsentativen Vertretung* zu finden.

G Die europäische Dimension

Migration stellt wie die Umweltproblematik ein Ordnungsproblem der Weltinnenpolitik dar und kann deshalb nicht von einem einzelnen Staat bewältigt werden. Da eine globale Migrationsregelung zur Zeit nicht in Sicht ist, kommt regionalen Koordinations- und Kooperationsformen eine besondere Bedeutung zu. Aus schweizerischer Perspektive sind die gesamteuropäischen Versuche der Migrationssteuerung von besonderem Interesse.

1 Migrationssteuerung als Teil einer EU-Migrationsaussenpolitik?

Von einer umfassenden, an ausgearbeiteten Strategien und Konzepten orientierten Migrationsaussenpolitik der EU kann vorläufig noch nicht die Rede sein. Vielmehr sind im Rahmen des ersten, zweiten und dritten Pfeilers *verschiedene Anläufe und Initiativen* zu verzeichnen, welche z.T. in unterschiedliche Richtung zielen und unterschiedliche Konsequenzen zeigen werden. Am weitesten fortgeschritten sind einerseits die Bestimmungen zum *freien Personenverkehr*, andererseits die Versuche im Rahmen des *Schengener- und Dubliner-Abkommens*, die Visa-, Asyl-, Rückschiebe- und Zulassungspolitiken zu vereinheitlichen, die Zuständigkeiten klar zu regeln und beispielsweise *Rückübernahmeverträge* mit Drittstaaten abzuschliessen.

In direktem Zusammenhang zum Ziel der Migrationsprävention steht der *Barcelona-Prozess*, in dessen Verlauf die EU und 12 Mittelmeer-Anrainerstaaten ihre Handelsbeziehungen intensivieren werden, auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit kooperieren und auch ihre politischen Beziehungen verstärken wollen. Es lässt sich festhalten, dass die EU ihre *Migrationsaussen- und Asylpolitik v.a. auf technischem Niveau und im Bereich der Kontrolle der Aussengrenzen vereinheitlicht*.

2 Von der Vorreiterrolle zur Problematik des autonomen Nachvollzugs: Die schweizerische Perspektive

Ende der achtziger und anfangs der neunziger Jahre kam der Schweiz die Rolle eines Vorreiters bei der Thematisierung neuer Möglichkeiten der Migrationssteuerung zu, und verschiedene multilaterale Fora wurden von ihr ins Leben gerufen oder mit wichtigen inhaltlichen Impulsen belebt. So wurden beispielsweise asylrechtliche Konzepte wie dasjenige der *sicheren Drittstaaten oder der Safe countries* hierzulande entwickelt. Sie bilden heute integralen Bestandteil der harmonisierten EU-Politik.

Für die Schweiz stellt sich angesichts des fortschreitenden Integrationsprozesses das Problem, zunehmend zum EU-Ausland zu werden, an den Abkommen wenn überhaupt, dann nur über teilweise zähe Verhandlungen partizipieren zu können

und von eventuellen weiterführenden Strategiediskussionen vollständig ausgeschlossen zu bleiben. Wichtige Entwicklungen müssen in der Zukunft u.U. autonom nachvollzogen werden, um *nicht zum migrationspolitischen Sonderfall zu werden*, mit entsprechenden Konsequenzen betreffend der Migrationsströme. Da die Schweiz von EU-Staaten umgeben ist und da sich die EU-Bemühungen zur Migrationssteuerung bisher v.a. in einer vereinheitlichten Kontrolle der Aussengrenzen manifestiert, wirkt sich die Nichtmitgliedschaft in diesem Bereich besonders nachteilig aus.

3 Mögliche Ziele einer schweizerischen Migrationsaussenpolitik

Im Hinblick auf eine möglichst umfassende und effiziente Politik der Migrationssteuerung erscheint das vom Bundesrat gesetzte strategische Ziel der EU-Mitgliedschaft als besonders sinnvoll. Mittelfristig gesehen liesse sich auch Überlegen, ob *mit anderen Drittstaaten eine gemeinsame Strategie* gefunden werden könnte, um die für sie nachteiligen Konsequenzen der Vereinheitlichung der asylrechtlichen Instrumentarien zu minimieren. Ziel einer schweizerischen Aussenpolitik im Bereich der Migrationssteuerung könnte es sein, darauf hinzuarbeiten, dass eine *gesamteuropäische Migrationsregime unter Einschluss aller Nichtmitgliedsstaaten* auf die politische Agenda gesetzt wird und dass zu diesem Zweck die rein technischen Kooperations- und Koordinationsfora wieder von umfassenderen politischen Willensbildungsprozessen flankiert werden.

III Schlussfolgerungen: Elemente einer schweizerischen Politik der Migrationssteuerung

Im Bericht zur Aussenpolitik der neunziger Jahre wird der Kampf gegen die Migrationsursachen als eines der Ziele schweizerischer Aussenpolitik erwähnt. Der Bundesrat weist im Nord-Süd-Leitbild explizit auf den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration hin und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass eine umfassende schweizerische Entwicklungsstrategie langfristig zu einer Verringerung des Emigrationspotentials im Süden und Osten beitragen könnte. Im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird ebenfalls betont, dass die Schweiz künftig vermehrt dazu beitragen müssen wird, "die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in den Herkunftsländern zu verbessern und damit die Ursachen der Auswanderung zu beseitigen". In der "Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern" vom 20. April 1994 wird eingeräumt, für die Entwicklungszusammenarbeit auch Länder mit hohem Emigrationspotential zu wählen.

Eine griffige Politik der Migrationssteuerung muss politikfeldübergreifend ausgestaltet werden, d.h. die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Aussenwirtschaftspolitik, der Präventivdiplomatie sowie der Menschenrechtspolitik miteinander kombinieren. Jedes dieser Politikfelder hat seine eigenen Zielvorgaben, welche mit dem Ziel der Migrationssteuerung u.U. kollidieren können. Migrationssteuerung kann diesen verschiedenen Politikfeldern deshalb nicht als Zielvorgabe übergeordnet werden. Es stellt vielmehr ein beigeordnetes, politikfeldübergreifendes Ziel der Aussenpolitik dar. Für die einzelnen Politikfelder ergeben sich aus der Perspektive dieses beigeordneten strategischen Ziels folgende Handlungsmöglichkeiten.

- *Koordination:* Die Abstimmung und Koordination der verschiedenen mit Migrationsfragen beschäftigten Dienste der schweizerischen Administration sollte verstärkt und entsprechende Synergiepotentiale genutzt werden. Mit der international abgestimmten Konditionalisierung von Wiederaufbaumassnahmen kann beispielsweise der völkerrechtlichen Verpflichtung der Staaten, ihre Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, Nachdruck verliehen werden. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen (IAW) stellt das geeignete Gremium für die Wahrnehmung dieser und anderer Koordinationsaufgaben dar und ist deshalb auf eine solidere institutionelle Basis zu stellen.

Eine verbesserte *Koordination ist auch auf der operationellen Ebene vor Ort nötig.* Die Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe, Programmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie politischen Projekten zur Friedenssicherung und Konfliktprävention ist insbesondere in Konfliktregionen nötig, soll den Menschen eine wirtschaftliche und politische Zukunft im eigenen Land eröffnet

und die Abwanderung entsprechend unattraktiv werden. Die *Integration und Koordination zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenssicherung* ist zu verstärken und die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Diensten der Administration zu festigen. Eine solche umfassende Politik ist insbesondere in den Herkunftsregionen von Migranten sinnvoll. Dabei kann an die positiven Erfahrungen mit der Koordinationstätigkeit des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) im Falle Ex-Jugoslawiens angeknüpft werden.

Weitere Kooperationsmöglichkeiten und Synergiepotentiale bestehen im Bereich der Rückkehrhilfe. Das Konzept der integrierten Programme, welche Komponenten des Wiederaufbaus, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der individuellen Rückkehrhilfe kombinieren, hat sich bewährt und soll im Rahmen der Steuergruppe Rückkehrhilfe weiterentwickelt werden.

- *Aussenwirtschaftspolitik:* Aus langfristigem Eigeninteresse an einer Einebnung der globalen Disparitäten und einer Verringerung des Emigrationspotentials sollte die Schweiz versuchen, die multilateralen Vereinbarungen in den Bereichen Handelsliberalisierung, Investitionsschutz etc., wie sie gegenwärtig im Rahmen der WTO, der OECD sowie verschiedener UNO-Organisationen entstehen, in Richtung einer sozialverträglichen Weltordnung auf der Basis des Menschenrechtsgedankens zu beeinflussen. Dabei soll sie sich insbesondere für eine *Verankerung des Prinzips der "guten Regierungsführung"* einsetzen.

Auch auf bilateraler Ebene ist denjenigen Aspekten der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik vermehrt Beachtung zu schenken, welche der "guten Regierungsführung" der Partnerländer förderlich sind. Es ist gerade auch im Hinblick auf das langfristige Ziel der Migrationssteuerung wünschenswert, dass diese Aspekte eine entsprechende Berücksichtigung finden.

- *Präventivdiplomatie:* Die institutionelle Plattform der OSZE ist weiter zu nutzen und auszubauen. Die OSZE bietet auch nach dem Ende des schweizerischen Präsidentschaftsjahres den *geeigneten Rahmen für ein präventivdiplomatisches Engagement der Schweiz*. Ihre regionale Ausrichtung bietet die beste Garantie dafür, dass als Nebeneffekt präventivdiplomatischer Aktivitäten Flüchtlingsströme nach Westeuropa verhindert werden können.
- *Minderheitenschutz:* Die bisherigen Bemühungen der Schweizer Diplomatie, *Minderheitenschutz* fest in internationales Recht zu verankern und entsprechende Überprüfungsmechanismen zu vereinbaren, sind zu verstärken. Auf diesem Gebiet besitzt die Schweiz anerkanntermassen ein hohes Mass an Glaubwürdigkeit, auch wenn sich das hierzulande entwickelte Modell der friedlichen Konfliktaustragung und föderalistischen Konkordanzkultur kaum exportieren lässt.
- *Beziehungen zu NGOs:* NGOs verfügen über ein grosses Potential auch im Bereich der Migrationssteuerung; teilweise erschweren Koordinierungsprobleme jedoch dessen Nutzung. Die Regierung sollte deshalb einerseits durch die *Schaffung von NGO-Kontaktstellen* bei den Behörden die Kommunikationsmöglichkeiten mit den NGOs verbessern. Andererseits könnte/sollte die

Regierung die NGOs finanziell und organisatorisch dabei unterstützen, zu *gemeinsamen Standpunkten und Formen der repräsentativen Vertretung* zu finden.

- *Beziehungen zur EU:* Im Hinblick auf eine möglichst umfassende und effiziente Politik der Migrationssteuerung erscheint das vom Bundesrat gesetzte strategische Ziel der EU-Mitgliedschaft als besonders sinnvoll. Mittelfristig gesehen liesse sich auch überlegen, ob mit anderen Drittstaaten eine gemeinsame Strategie gefunden werden könnte, um die nachteiligen Konsequenzen der Vereinheitlichung der asylrechtlichen Instrumentarien zu minimieren. Ziel einer schweizerischen Aussenpolitik im Bereich der Migrationssteuerung könnte es sein, darauf hinzuarbeiten, dass eine *gesamteuropäisches Migrationsregime unter Einschluss aller Nichtmitgliedsstaaten* auf die politische Agenda gesetzt wird und dass zu diesem Zweck die rein technischen Kooperations- und Koordinationsfora wieder von umfassenderen politischen Willensbildungsprozessen flankiert werden.

Damit diese verschiedenen Elemente einer schweizerischen Politik der Migrationssteuerung ihre Wirkung optimal entfalten, ist eine kontinuierliche Abstimmung unter den Akteuren und den zuständigen Stellen der Administration sowie eine Konzentration auf einzelne Herkunftsregionen nötig. Die Mobilisierung der entsprechenden politischen Energien und die Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen sind hierzu die Voraussetzung. Die schweizerischen Bemühungen zur Reduktion des Emigrationspotentials können jedoch nur in enger Koordination mit anderen Ländern und mit multilateralen Organisationen ihr Ziel erreichen.

ANHANG

1 Mitglieder der Arbeitsgruppe und zugezogene Experten

NGO und andere Organisationen:

Herr Göpf Berweger, Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), Bern

Herr Mario Gattiker, Caritas Schweiz, Luzern

Herr Richard Gerster, Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas, Bern

Herr Markus Loosli, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern

Herr Hans Beat Moser, Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Bern

Frau Inge Schädler, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), Zürich

SHIV Schweizer Handels- und Industrie-Verein (VORORT), Bern

Herr Peter Sigrist, Schweiz. Gewerkschaftsbund, Bern

Herr Andreas Wimmer, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien (SFM), Neuchâtel

Bundesverwaltung:

Eidg. Justiz und Polizeidepartement (EJPD)

Frau Alexandra Richter-Glatz, Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Bern

Herr Hans Baumgartner, BFF, Bern

Herr Peter Zimmermann, Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), Bern

Herr Stefan Haeberli (BFA), Bern

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Herr Rudolf A. Müller, Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), Bern

Herr Kurt Rohner, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), Bern

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Herr Botschafter Urs Ziswiler, Politische Abteilung IV, Menschenrechts- und humanitäre Politik, Vorsitz und Leitung der Arbeitsgruppe, Bern

Herr Botschafter Jean-Francois Giovannini, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bern

Herr Thomas Greminger, Sektion Politik und Forschung (DEZA), Bern
Frau Marianne Engler, PA IV, Sektion humanitäre Politik und internationale Flüchtlingspolitik, Bern
Frau Elisabeth Genoveva Pacher, PA IV, Sektion humanitäre Politik und internationale Flüchtlingspolitik, Bern (Protokoll)

Als Gäste zusätzlich zu den diversen Sitzungen eingeladen wurden:

Herr Botschafter Lorenzo Amberg, EDA, Stab OSZE Präsidenschaft, Bern
Herr Herbert Ammann, Office Suisse d'Expansion Commerciale (OSEC), Lausanne
Frau Suzanne Auer, SFH, Bern
Herr Alain Bovard, Amnesty International (AI), Bern
Herr Marco Ferrari, DEZA/Abteilung Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophen-hilfekorps (SKH), Bern
Herr Werner Haug, EDI, Bundesamt für Statistik (BFS), Bern
Herr Botschafter Nicolas Imboden, BAWI, Bern
Herr Karl Lorenz, Internationale Organisation für Migration (IOM), Bern
Frau Beatrice Meyer, DEZA, Dienst ONG, Bern
Frau Anne Grethe Nielsen, BFF, Bern
Herr Markus Reisle, SRK, Bern
Frau Charlotte Robert, BAWI, Bern
Herr Philip Rudge, Europäischer Rat für Flüchtlinge und Exilanten (ECRE), London
Herr Walter Schmid, Fürsorgeamt der Stadt, Zürich
Herr Klaus Schnyder, Nestlé, Vevey
Herr Matthias Stiefel, United Nations Research Institute for Social Development, Genf
Herr Jonas Widgren, International Center for Migration Policy Development (ICMPD), Wien
Herr Claude Wild, EDA, PA III, Bern
Herr Marcel Wisler, SRK, Bern
Herr Marcel Zuckschwerdt, BFF, Bern

2 Verzeichnis der Diskussionsunterlagen

1. ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT, HUMANITÄRE HILFE UND MIGRATION

Stellungnahme und Kommentare zum *Thesenpapier der DEZA "Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit: Zielkonflikte und Synergien"* von:

- Göpf Berweger, Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV);
- M. Gattiker, Caritas Schweiz;
- Richard Gerster, Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas
- Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Hans Baumgartner

2. AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

Diskussionsgrundlagen:

- Richard Gerster, Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke: *"Aussenwirtschaftliche Aspekte der Migration"*
- Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI): *Politique économique extérieure et migrations*

Hintergrundinformation:

Fuchs Peter: *ÖKONOMIE UND KONFLIKT: Vor einer Neuverteilung gesellschaftlicher Verantwortung*, Originaltext der Ausführungen von Dr. P. Fuchs anlässlich der 15-Jahr-Feier der Trimedia-Gruppe, Zürich, vom 29. Februar 1996

3. PRÄVENTIVDIPLOMATIE

Diskussionsgrundlagen:

- Göpf Berweger, (GfbV), These *"Präventivdiplomatie und Flüchtlings-aussenpolitik/Migrationsprävention"*

- Marianne Engler unter Mitarbeit von Elisabeth Pacher, EDA, Politische Abteilung IV, Sektion humanitäre Politik und internationale Flüchtlingspolitik: *"Präventivdiplomatie im Verhältnis zur Flüchtlingsaussenpolitik und Migrations-prävention"*

Hintergrundinformation:

- EDA, Europaratsdienst: ACTIVITES DU CONSEIL DE L'EUROPE (CdE) DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE

- Die Schweiz und die Welt: OSZE: *Struktur und Tätigkeit*, Nr. 1/1996, Abonnente können (gratis) bestellt werden bei: "Die Schweiz + die Welt", c/o Schaer Thun AG, Industriestrasse 12, 3661 Uetendorf, Telefon 033 466 111

4. DIE ROLLE DER NGOS

Diskussionsgrundlagen:

- A. Bovard, Amnesty International : *"Droits de l'homme et contrôle des migrations"*
- M. Gattiker, Caritas Schweiz: *"Mögliche Beiträge der Caritas Schweiz im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und "Migrationssteuerung"*

5. RÜCKKEHRHILFE

- Bundesamt für Flüchtlinge + Internationale Organisation für Migration (IOM): *Migrationssteuerung und Rückkehrhilfe*
- Schweizerische Flüchtlingshilfe: *Remigration und Rückkehrhilfe, 10 Thesen zum Themenkomplex*
- Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK): *4 Thesen zum Thema "Rückkehr" aus der Sicht der Hilfswerke*

SRK-Beilage: *Erfahrungen und Möglichkeiten der SRK-Flüchtlingsarbeit in Erstaufnahmeländern*

6. DIE BEMÜHUNGEN INNERHALB VON EUROPA IM BEREICH MIGRATION

Diskussionsgrundlagen:

- Philip Rudge, Europäischer Rat für Flüchtlinge und Exilanten (ECRE), London:

Foreign Policy for Refugees and Migration: Efforts within Europe concerning Migration; Background Paper presented by Philip Rudge, General Secretary of the European Council on Refugees and Exiles (ECRE)

- Jonas Widgren, International Center for Migration Policy Development (ICMPD), Wien:

Paper to be presented by Jonas Widgren at the meeting of the Swiss working group on "External refugee policies and the steering of migratory movements" ("Flüchtlingsaussenpolitik und Migrationssteuerung"), Bern 6. November 1996

- EDA, Integrationsbüro, Hintergrundpapier geteilt in 2 Unterkapitel nämlich "Schengen" und "Migration und Personenverkehr"

Hintergrundinformation:

Gattiker Mario u. Achermann Alberto: *Sichere Drittstaaten: Europäische Entwicklungen*, in: International Journal of Refugee Law 1995/Vol. 7

Schweizerisches Forum für Migrationsstudien (SFM)

Grundlagenpapier mit dem Thema "Flüchtlingsaussenpolitik und Migrationsprävention"

Kontaktadresse für weitere Informationen bzw. Unterlagen: POLITISCHE ABTEILUNG IV, Menschenrechts- und humanitäre Politik, Gurtengasse 5, 3003 Bern, Tel. : 031 322 35 25

**Expertenkommission Migration:
Bericht der Arbeitsgruppe Integration**

Integrationspolitik

1. Einleitung

Die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung stellt seit langem ein zentrales Ziel der schweizerischen Ausländerpolitik dar. Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, dass Migrantinnen und Migranten, welche sich auf Dauer in der Schweiz niederlassen, früher oder später unsere Lebensgewohnheiten, unsere Werte und Normen verstehen und übernehmen werden, an unseren Institutionen teilhaben und später auch die schweizerische Staatsbürgerschaft übernehmen sollen. Auf dieser Grundlage beruhen die Bemühungen der staatlichen Instanzen zur Integrationsförderung. Diese können insgesamt beachtliche Erfolge ausweisen. Deshalb behalten wesentliche Aspekte der bisherigen Integrationspolitik auch für die Zukunft Gültigkeit. So weist der eben vorgelegte Bericht der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen, welcher eine sorgfältige Analyse der heutigen Situation vornimmt und interessante Vorschläge für die Fortentwicklung der Integrationspolitik auflistet, in die einzuschlagende Richtung. Die Zukunft kann sich jedoch nicht in der Fortschreibung des Bisherigen erschöpfen. Wesentliche Veränderungen sind eingetroffen: So etwa hat der Arbeitsmarkt in der Folge der Rezession an Integrationskraft eingebüsst. Vor allem aber setzt sich die ausländische Wohnbevölkerung heute vor allem aus niedergelassene Personen zusammen, die schon seit Jahren hier leben oder hier geboren wurden. Sie werden voraussichtlich auch auf Dauer in unserem Land bleiben, was zu ihrem Lebensmittelpunkt geworden ist. In verschiedener Beziehung stellt sich somit die Integrationsfrage heute neu und die Politik bedarf neuer Impulse. Diese haben in Abstimmung mit einer neuen Migrationspolitik zu erfolgen, denn Migration und Integrationspolitik stehen in einem engen Zusammenhang.

2. Stärken und Schwächen der Ausländerintegration

Als faktisches Einwanderungsland mit einem hohen ausländischen Anteil an der Wohnbevölkerung von rund 20% ist die Integration eine Schicksalsfrage für die Schweiz. Noch viel zu oft werden Integrationsbemühungen fälschlicherweise als Wohltat für die ausländische Bevölkerung betrachtet anstatt als Investition ins Wohlergehen unserer gesamten Bevölkerung. **Wie zeigt sich die Bilanz der bisherigen Integrationspolitik?** Nicht zuletzt im internationalen Vergleich kann gesagt werden, dass die einheimische und ausländische Wohnbevölkerung gemeinsam mit Regierung und Wirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten eine hohe Integrationsleistung erbracht hat. Anders liesse es sich nicht erklären, dass namhafte soziale Spannungen trotz einem sehr hohen Ausländeranteil ausgeblieben sind und dass auch die ausländische Wohnbevölkerung in den letzten Jahrzehnten am allgemeinen Anstieg des Wohlstandes angemessen teilhaben konnte. Unverkennbar ist, dass Ausländerinnen und Ausländer zur Entwicklung unseres Landes in den letzten Jahrzehnten entscheidend beigetragen haben. Wie die meisten Einwanderungsländer hat auch die Schweiz insgesamt von der Einwanderung profitiert. Ohne sie wäre weder der wirtschaftliche Fortschritt noch die soziale und kulturelle Entfaltung unserer Gesellschaft in diesem Masse möglich gewesen.

Eine **hohe Integrationsleistung** wurde in der Vergangenheit vor allem von der **Wirtschaft** erbracht, welche die Integration zugewanderter Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt bis vor kurzem weitgehend sicherstellte. Die Wirtschaft hat im Gegenzug massgeblichen Einfluss auf die staatliche Zulassungspolitik zugestanden erhalten. Die Integration in den Arbeitsmarkt schaffte für viele Migrantinnen und Migranten den Zugang zu Konsum und damit zu unserer konsumorientierten Gesellschaft. Einen beachtlichen Beitrag leistete auch das **kantonale Erziehungswesen**; namentlich in urbanen Zentren erhielt die interkulturelle Erziehung einen prominenten Stellenwert. So kann festgestellt werden, dass vor allem bei der zweiten Generation Fortschritte im schulischen Bereich erzielt wurden. War die erste Generation noch geprägt von Einwanderern mit einer sehr geringen schulischen Ausbildung, so hat heute knapp die Hälfte der Jugendlichen aus der zweiten Generation eine Berufslehre abschliessen können. Auch im Wohnbereich und generell im

öffentlichen Raum ist es in der Schweiz, im Gegensatz zu anderen ausländischen Staaten, **kaum zu tiefgreifenden Segregationerscheinungen** gekommen. Mit Ausnahme weniger Stadtquartiere bestehen heute keine ghettoähnlichen Wohnverhältnisse.

Trotz diesen erfreulichen Fakten bestehen gleichwohl **Defizite**, die auf wachsende Integrationsprobleme hinweisen. Im internationalen Vergleich betrachtet sind diese vielleicht nicht überzubewerten, doch sind es vor allem die **negativen Trends**, die beunruhigen und durch eine neue Integrationspolitik aufgefangen werden sollten. Desintegrative Tendenzen machen sich nämlich nach Beobachtungen vieler in einem beschleunigten Tempo bemerkbar. Generell bestehen etwa nach wie vor grosse **Bildungsunterschiede** zwischen Ausländern und Schweizern, ja sie verschärfen sich. Vielleicht sind diese in der Grundschule noch wenig sichtbar, doch später ist es eine Tatsache, dass ausländische Kinder im Gegensatz zu den einheimischen nur ausnahmsweise Zugang zu höherer Bildung haben; demgegenüber sind sie in den Ober- und Realschulen überproportional vertreten. Entsprechend schlechter sind auch die Berufsbildungschancen. Sicher spielt hier die soziale Stellung der Eltern ebenso sehr eine Rolle wie die Nationalität. Benachteiligungen können hier jedoch kumuliert in Erscheinung treten.

Die Ausländerpolitik der Nachkriegszeit setzte auf die Zuwanderung von Arbeitskräften, welche bereit waren, unqualifizierte Arbeit zu verrichten und niedrige Löhne in strukturschwachen Branchen zu akzeptieren. Deshalb ist der Anteil schwach qualifizierter Arbeitskräfte an der ausländischen Wohnbevölkerung besonders hoch, auch wenn gleichzeitig die Versorgung der Wirtschaft mit ausländischen Spitzenkräften parallel dazu stets ein wichtiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik war. Heute erweist sich die grosse Zahl schwach qualifizierter Personen als gravierendes Handicap für die **berufliche Integration**. Die strukturschwachen, produktionsorientierten Betriebe verlieren zur Zeit die meisten Arbeitsplätze. Neue Arbeitsplätze entstehen demgegenüber am ehesten noch in den Dienstleistungsbereichen, wo Kommunikationsfähigkeiten, soziale Vernetzungen und formale Ausbildungen gefordert sind. Die ausländische Wohnbevölkerung stellt daher den **grossen Anteil der Arbeitslosen** dar, vielerorts gegen 50%. Waren Ende 1996 3,7% der erwerbsfähigen Schweizer arbeitslos, so beträgt die selbe Zahl für die Ausländer

10,8%. Da sie zudem meistens einen schlechteren Sozialversicherungsschutz geniessen, sind sie rascher von Sozialhilfe abhängig. Vielerorts sind bereits über 40% der neuen Sozialhilfeempfänger Ausländer. Damit ist gesellschaftlicher Sprengstoff gelegt, zumal die Sozialhilfe weitgehend kommunal finanziert wird. Ganz offensichtlich bezahlt die Sozialpolitik der Neunziger Jahre den Preis für eine problematische Rekrutierungspolitik der Jahrzehnte davor. Die Wirtschaft hat an Integrationskraft eingebüsst. Das Defizit muss inskünftig wohl vermehrt durch eine konsequenten Rekrutierung hochqualifizierter Arbeitskräfte und die Favorisierung der Integration ausgeglichen werden. Die wirtschaftliche Rezession verschärft überdies erfahrungsgemäss auch die Konkurrenzsituation für sozial schwache Gruppen der eigenen Bevölkerung, welche sich ausgegrenzt fühlen oder ausgegrenzt werden. Dies wiederum leistet desintegrativen Tendenzen und auch der Fremdenfeindlichkeit Vorschub.

Beachtliche Integrationsdefizite sind im **Bereich des Sozialen** auszumachen. Die Migration führt in vielen Fällen zur Trennung der Familie, verschärft noch durch die restriktive Praxis der Familienzusammenführungen. Entbehrungen und Integrationsprobleme belasten die familiären Systeme oft stark, was leicht zu Brüchen, Generationskonflikten und Krisen führen kann. In erster Linie betroffen sind davon viele **ausländische Frauen und Mädchen**, welche wegen ihrer Rolle in der Familie oft mitten drin stehen. Gleichzeitig sind sie in ihren Bildungs- und Berufschancen sehr eingeschränkt. Der Zugang zur Teilhabe an der Gesellschaft ist ihnen doppelt schwer gemacht, weil sie einerseits in traditionellen Frauen- und Familienrollen verhaftet sind und andererseits wegen der Hürden, die für ausländische Personen generell gelten, benachteiligt sind. Dies gilt unter anderem zum Beispiel für den Zugang zu medizinischen Diensten. Medizinische Präventionsmassnahmen erreichen sie nur teilweise. Auch die Wohnverhältnisse von Ausländerinnen und Ausländern sind in der Schweiz im Durchschnitt schlechter als die vergleichbarer Schweizerinnen und Schweizer, sowohl was die Wohnungsdichte als auch die Wohnungsausstattung betrifft. Erste Tendenzen zur Ghettoisierung lassen sich beobachten, vor allem in einzelnen Quartieren in Zürich, Basel und Genf, wobei sie neben Ausländerinnen und Ausländern auch sozial schwache einheimische Bevölkerungskreise trifft.

Als eigentliche Schwachstelle erweist sich schliesslich die mangelnde politische Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Die Hürden zur Einbürgerung sind nach

wie vor so hoch, so dass ein grosser Teil der ausländischen Bevölkerung von der **politischen Teilhabe** ausgeschlossen bleibt. Wer sich an diesen Zustand erst einmal gewöhnt hat, wird sich auch dann nicht mehr um die Staatsbürgerschaft bemühen, wenn sie ihm grundsätzlich offensteht. Trotz löblichen Bemühungen einzelner Gemeinden und Kantone, die geltenden Vorschriften zu liberalisieren, ist ein Durchbruch auf nationaler Ebene in der Einbürgerungsfrage nicht geschaffen, wie Abstimmungen zeigten. Aus staatspolitischer Sicht ist es jedoch sehr bedenklich, wenn grössere Bevölkerungsteile auf Dauer von der Teilhabe an politischen Initiativen ausgeschlossen bleiben.

3. Neue Entwicklungen

Welches sind die wesentlichsten Änderungen, denen sich die moderne Migrationspolitik zu stellen hat? Zum einen hat sich die Art der Einwanderung gewandelt, die klassische Arbeitsmigration wurde abgelöst durch vielschichtige und verschiedenartige Wanderungsbewegungen; zum anderen hat sich auch die schweizerische Gesellschaft entscheidend verändert. Beides bleibt nicht ohne nachhaltige Auswirkungen auf die Integrationspolitik.

- **Die Art der Einwanderung:** Die Migration der Nachkriegszeit war geprägt vom Zuzug junger, arbeitsfähiger Männer, welche sich zunächst zu temporärer Arbeit verpflichten liessen, und meist nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung wieder nach Hause zurückkehrten. Man sprach von einem Rotationsmodell. Ein Teil dieser Migranten ist allerdings später in der Schweiz geblieben und hat die Familie nachziehen können. Heute sind neben Männern zu einem wesentlichen Teil auch Frauen, Kinder, Jugendliche, kurz ganze Familien von der Migration betroffen. Die offizielle Orientierung der Einwanderungspolitik an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes nach unqualifizierten Arbeitskräften ist heute durch die Realität überholt; die Migration wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst.
- **Zweite und dritte Ausländergeneration:** In den letzten Jahrzehnten ist eine zweite und dritte Generation, Kinder und Kindeskindern ursprünglicher Einwanderer, herangewachsen, die in der Schweiz geboren sind oder ihr Herkunftsland im frühen Kindesalter verlassen haben. Sie haben heute ihre Heimat in unserem Land. Dem Ursprungsland der Familien kommt oftmals nur noch der Stellenwert einer Erinnerung zu, als Herkunftsort der Familie, als Ferienort, vergleichbar den Bergregionen, aus denen viele heutige Schweizerinnen und Schweizer, die in den Städten leben, ursprünglich stammten und zu denen sie sich hingezogen fühlen. 48% der Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land sind seit mehr als zehn Jahren hier ansässig; 22% sind hier geboren. 72% verfügen über eine Niederlassung, haben also ein Recht auf Verbleib in diesem Land. Für einen grossen Teil der ausländischen Bevölkerung gibt es heute zur Integration in der Schweiz keine Alternativen. Sie sind Teil der hiesigen Bevölkerung, Mitbewohnerinnen und

Mitbewohner auf Dauer mit einem anderen Pass. Wegen der restriktiven Einbürgerungspraxis wächst ihre Zahl.

- **Wirtschaftskrise:** Die lang anhaltende Rezession der Neunziger Jahre hat Einfluss auf das Migrationsgeschehen gehabt. Zum einen hat sich der Zuzug neuer Zuwanderer verlangsamt, zum anderen sind viele Arbeitsplätze vernichtet worden, die von Migrantinnen und Migranten eingenommen wurden. Dies gilt ganz besonders für unqualifizierte Arbeitsplätze, welche früher und heute zu einem überwiegenden Teil durch ausländische Arbeitskräfte besetzt sind. Entsprechend trifft die Arbeitslosigkeit ausländische Arbeitskräfte überproportional. Während frühere Rezessionen zu massiven Rückreisen der Migrantinnen und Migranten geführt haben, so bleiben diese heute wegen ihrer verbesserten rechtlichen Stellung oder den ebenfalls schlechten wirtschaftlichen Perspektiven in den Herkunftsländern eher hier. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der erwerbslosen Bevölkerung wächst.
- **Soziale Ausgrenzungen:** Die gesellschaftliche Entwicklung führt heute in der Schweiz wie in anderen Staaten auch zu Ausgrenzungen. Ganze Teile der Bevölkerung sind heute davon bedroht. Nach wie vor ist die andere Nationalität eine besondere Hürde zur gleichberechtigten Beteiligung am sozialen und politischen Leben. Gleichzeitig aber haben Arbeitslosigkeit, mangelnde Ausbildung oder Armut zur Folge, dass auch Schweizerinnen und Schweizer vermehrt gesellschaftlich ausgegrenzt werden und ihre Identifikation mit den gesellschaftlichen und politischen Institutionen dieses Landes beginnt zu bröckeln. Angesichts wachsender allgemeiner sozialer Desintegrationstendenzen stellt sich die Frage nach der Integration nicht mehr nur für die ausländische Wohnbevölkerung, sondern generell für die Gesellschaft als Ganzes.
- **Internationalisierung:** Was bedeutet überdies Integration in einer globalisierten Zivilisation, einem weltweiten Wirtschaftsraum, in einem von der Europäischen Union geprägten politischem Umfeld, in dem zunehmend Normen und Werte an Bedeutung gewinnen, die nicht mehr national, sondern international geprägt sind? Hochqualifizierte Arbeitskräfte sind oftmals ausschliesslich wegen ihres Jobs hier - vielfach nur vorübergehend - und haben nicht die Absicht, sich eingehender mit der

schweizerischen Gesellschaft auseinanderzusetzen, eine Landessprache zu erlernen oder sich auf Dauer hier niederzulassen. Die Freizügigkeitsregelung mit der Europäischen Union, welche sich nun abzeichnet, dürfte diesen Trend zur Internationalisierung verstärken. Welchen Stellenwert wird dannzumal beispielsweise die schweizerische Staatsbürgerschaft haben, deren Attraktivität für Angehörige aus EU-Staaten schon heute stark nachgelassen hat?

4. Modernes Integrationsverständnis

Diese wichtigsten Veränderungen der letzten Jahre rufen nach einem neuen Integrationsverständnis. Was verstehen wir heute unter Integration? Welche Ziele sollen verfolgt werden? Integrationsprozesse sind vielschichtig; eine allseitig akzeptierte Definition der Integration ist nicht leicht zu finden. Der eigene Standpunkt und eigene Wertungen spielen dabei eine grosse Rolle. Immerhin lassen sich aus einem modernen Verständnis heraus, welches den Erfahrungen und neueren Entwicklungen besser Rechnung trägt, einige Aspekte der Integration verdeutlichen:

- **Integration als Prozess:** Integration ist als Prozess der Veränderung zu verstehen. Wer in ein fremdes Land einwandert, wird sich verändern. In einem gewissen Masse ist Anpassung nötig, eigene Werte und Normen werden jenen der Gastgesellschaft ausgesetzt und erfahren Anpassungen; eigene Verhaltensweisen sind Veränderungen unterworfen. Ohne diese Integrationsschritte ist ein Leben am neuen Ort kaum möglich. Doch auch die Aufnahmegesellschaft erfährt durch den Zuzug von Migrantinnen und Migranten Wandlungen, die allerdings oft erst aus grösserer zeitlicher Distanz erkennbar werden. Während zum Beispiel vor dreissig Jahren Menschen anderer Hautfarben auch in Schweizer Städten noch Aufsehen erregten, so ist dies heute nicht mehr der Fall. Man hat sich an sie gewöhnt. Ebenso erfahren heute interkulturelle Heiraten eine höhere Akzeptanz als noch vor dreissig Jahren. Sprach man früher von Mischehen und meinte damit unterschiedliche konfessionelle Zugehörigkeit, so steht dasselbe Wort heute für Ehen zwischen Menschen verschiedener Hautfarbe. Integration ist ein Interaktionsprozess zwischen Personen und Personengruppen, zwischen Einheimischen und Ausländischen.
- **Teilhabe am Gesellschaftsleben:** Integration heisst am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Wo ausländische Bevölkerungsgruppen keinen Zugang zu Schulen, Bildungsstätten, Freizeit, Vereinigungen oder zum Arbeitsmarkt haben, kann kein Integrationsprozess in Gang kommen. Die gleichwertige Partizipation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an gesellschaftlichen Ressourcen wie zum

Beispiel Ausbildungen, medizinische Versorgung, berufliche Stellungen etc. - die Eröffnung von Chancengleichheit - ist Ziel einer Integrationspolitik. An ihr lassen sich die Erfolge von Förderungsmassnahmen ablesen. Wo die Partizipation verweigert wird, findet Ausgrenzung, soziale Segregation statt.

- **Rechte und Pflichten:** Integration heisst demnach auch gleichwertige Teilhabe an Rechten und Pflichten. Keine Gesellschaft kann sich gedeihlich entwickeln, wenn einzelnen sozialen Gruppen auf Dauer ungleiche Lasten auferlegt oder Privilegien eingeräumt werden. Ausländische Arbeitskräfte, die nur als Arbeitskräfte behandelt und wahrgenommen werden, können sich ebenso wenig integrieren wie Bevölkerungsgruppen, die gegenüber der Gesamtgesellschaft eine Bevorzugung erhalten oder keinen Pflichten nachzukommen haben. Ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten ist in jeder Kultur Voraussetzung für Stabilität. Bezogen auf die Integrationspolitik bedeutet dies, dass Zuwanderern einerseits Rechte einzuräumen sind, dass diese jedoch auch klar definierte Pflichten zu übernehmen haben. Rechte und Pflichten der Aufnahmegesellschaft und der Einwanderer könnten, in einem übertragenen Sinne und in Analogie zu einem Gesellschafts- oder Generationsvertrag gesehen, als Elemente eines „Migrationsvertrages“ der Schweiz mit der zugewanderten Bevölkerung verstanden werden. Es ist Aufgabe der Integrationspolitik, einen solchen „Migrationsvertrag“, der als politisches Konzept zu verstehen ist, inhaltlich zu konkretisieren.
- **Gemeinsame Grundwerte:** Jede Integration verschiedener Personengruppen verlangt einen Boden an gemeinsamen Grundwerten, die zu respektieren alle bereit sind. Ohne diese gemeinsame Grundlage kann die Integration weder für das Individuum noch für die Gesellschaft als Ganzes gelingen. Kulturelle Toleranz darf nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden. Zu den Grundwerten, welche in unserem Land Gültigkeit beanspruchen, gehören zum Beispiel die Gewaltlosigkeit, die demokratische Ordnung, die Gleichberechtigung, die Unantastbarkeit des Lebens oder das Selbstbestimmungsrecht der Individuen. Ihre Durchsetzung ist für das Gemeinwohl in einer offenen und demokratischen Gesellschaft entscheidend. Ein „Migrationsvertrag“ muss deshalb auf diesem Fundament stehen. Abgeleitet von diesen Werten lassen sich Grundrechte und elementare Pflichten formulieren, die für alle Bewohner des Landes gelten, unabhängig ihrer Herkunft.

- **Kommunikation als Schlüssel zur Integration:** Integration erfordert Austausch. Kommunikation ist gleichsam ihr Schlüssel. Dabei geht es weder ausschliesslich darum, die ausländische Wohnbevölkerung über die hier geltenden Normen und Lebensbedingungen zu orientieren noch darum, einseitig die einheimische Bevölkerung zu Toleranz aufzurufen. Das was „dazwischen“ geschieht, zwischen den Kulturen, ist das Wichtige. Auf der Grundlage gleichberechtigter Begegnungen sollten Gelegenheiten geschaffen werden, Erfahrungen, Probleme zu sichten, Überzeugungen zu artikulieren und auszutauschen und sich entwickelnde Konflikte zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen auf konstruktive, gewaltfreie Weise zu lösen. Gelungene Integration schliesst eine Konfliktkultur mit ein, die Kulturkonflikte zu meistern vermag.
- **Zukunftsperspektiven eröffnen:** Integration heisst Zukunftsperspektiven eröffnen. Ausländische und einheimische Bevölkerungsgruppen, die sich von der Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen sehen, können sich nicht integrieren. Für die ausländische Wohnbevölkerung ist es beispielsweise entscheidend, dass sie Möglichkeiten sieht, sich für ihre eigene Zukunft oder wenigstens die der Kinder einzusetzen. Es muss ihnen die Chance gegeben sein, ihre Lebensverhältnisse durch eigene Leistungen zu verbessern. Der Ausschluss Jugendlicher einzelner Ausländerkategorien von jeder Berufsbildung oder längerdauernde Arbeitsverbote für einzelne Ausländergruppen wirken sich nachteilig aus.
- **Förderung von Kompetenzen:** Integration bedeutet für Zugewanderte, das Leben in einem unvertrauten Umfeld zu bewältigen. Ob und wie dies gelingt, hängt nicht unwesentlich von ihren individuellen Fähigkeiten ab, die sie mitbringen oder hier entwickeln können. Eine Integrationspolitik ist deshalb, unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status einer Person, darauf anzulegen, ihre persönlichen, beruflichen und sozialen Kompetenzen zu fördern. Es versteht sich, dass sprachlichen Fähigkeiten ganz entscheidende Bedeutung zukommt. Integrationsförderung baut auf vorhandenen Stärken auf und fragt nicht primär nach der voraussichtlichen, aber selten richtig voraussehbaren Verbleibdauer einer Person in diesem Land.

- **Langfristigkeit:** Integration ist schliesslich ein Generationen langer, sozialer Prozess. Er nimmt seinen Anfang noch bevor die eigentliche Einwanderung stattgefunden hat und endet Generationen später. Gelingen oder Scheitern von Integrationsprozessen lässt sich meist erst aus grosser zeitlicher Distanz beurteilen. Die Integration einzelner Bevölkerungsgruppen lässt sich weder verhindern noch zeitlich festlegen. Sie findet statt. Sie verläuft mehr oder weniger konfliktreich. Die Möglichkeit, durch staatliche Massnahmen auf diesen Prozess Einfluss zu nehmen, sind nur begrenzt. Fast ohne jede Wirkung sind kurzfristige Massnahmen. Integrationspolitik muss deshalb auf Dauer angelegt und berechenbar sein.

5. Elemente einer neuen Integrationspolitik

Die Formulierung einer neuen Integrationspolitik hat der Bundesrat als Aufgabe der Eidg. Kommission für Ausländerfragen (EKA) übertragen, die dem Parlament demnächst einen Bericht vorlegen wird. In unserem Zusammenhang geht es darum, aufzuzeigen, welche Anforderungen aus Sicht einer gesamtheitlichen Migrationspolitik an die Integration zu stellen sind. Diese kann sich nicht darauf beschränken, den Zuzug ausländischer Personen in die Schweiz zu regeln, sie hat auch danach zu fragen, welche rechtliche Stellung und welche sozialen und wirtschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten der ausländischen Wohnbevölkerung eingeräumt werden sollen. In diesem Sinne werden hier einige Richtstäbe gesteckt, an denen sich eine neue Integrationspolitik orientieren sollte.

Die Expertenkommission schlägt vor, eine neue Integrationspolitik aus einem gesamtheitlichen Blickwinkel heraus zu entwickeln. Die Aufgaben und Leistungen nicht nur des Bundes, sondern auch der Kantone und Gemeinden, der Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft sind miteinzubeziehen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang besonders auch die Städte und die Ausländervereinigungen, die eine grosse Verantwortung wahrzunehmen haben.

- **Ziele:** Generelles Ziel der Integrationspolitik ist die gleichwertige Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung am gesellschaftlichen Leben und den gesellschaftlichen Gütern. Der Zugang zu Arbeitsmarkt, Schulen, Bildungsstätten, medizinischer Versorgung, Wohnraum, sowie Kultur- und Freizeitangeboten soll grundsätzlich von allen genutzt werden können. Dieses Integrationsziel gilt auch für andere, einheimischen Bevölkerungsgruppen, die von Marginalisation bedeckt sind. Die Integrationspolitik zielt darauf ab, Chancen zu eröffnen; ihr Erfolg misst sich daran, ob sie auch faktisch genutzt werden können.

Die generellen Ziele der Integrationspolitik lassen sich konkretisieren: In einer ersten Phase sollten Migrantinnen und Migranten das Wissen und die Fähigkeiten erwerben, welche zur selbständigen Lebensführung notwendig sind. Dazu gehört

etwa die Fähigkeit, aus eigener Kraft und mit eigener Arbeit für sich und seine Familie sorgen zu können. Überdies ist dazu auch der korrekte Umgang mit zentralen Einrichtungen unserer Gesellschaft wie Schule, Berufsbildung, Gesundheitswesen, Behörden, Banken, Versicherungen und ähnliches erforderlich. In diesem Zusammenhang wird von **struktureller Integration** gesprochen. Solche Integrationsschritte sollten nicht nur prioritär staatlich gefördert, sondern für Einwandernde auch verbindlich sein.

In einer zweiten Phase, die sich mit der ersten durchaus überlagern kann, gilt es, die **soziale und kulturelle Integration** zu fördern. Hier geht es darum, Kenntnisse zu vermitteln und Verhaltensweisen zu stützen, welche die soziale Eingliederung in die Gesellschaft der Einheimischen ermöglicht. Damit einhergehen sollte der schrittweise Einbezug der Ausländerinnen und Ausländer in die **politischen Institutionen**.

- **Integration und Aufenthaltsstatus:** Die Integrationsziele lassen sich nicht unabhängig vom Aufenthaltsstatus einer Person festlegen. Wer die Schweiz für einen kurzfristigen Aufenthalt wählt, tut dies mit einer andern Perspektive als jemand, der hier auf Dauer bleiben will. Dabei sollte die Vielfalt der realen Verhältnisse nicht missachtet werden. Auch das Migrationsverhalten ändert sich. Die Auswanderung auf Lebenszeit stellt zwar immer noch den Haupttypus dar, doch mehren sich die Fälle einer vorübergehenden Wohnsitznahme, der eine spätere Rückkehr ins Heimatland oder Weiterwanderung in ein Drittland folgt. Häufig ist die Rückkehr im Pensionsalter. Um die Integrationspolitik transparent und berechenbar zu machen, gilt es, trotz der Vielfalt möglicher Biographien, die Integrationsziele den verschiedenen Aufenthaltsstatus zuzuordnen. Wie im Bericht zu einer neuen Migrationspolitik dargelegt, sollen in Zukunft noch drei typische Formen des Aufenthaltsstatus bestehen: Der Daueraufenthalt, der befristete Aufenthalt und der provisorische Aufenthalt.

Im Falle eines Daueraufenthaltes stellt die strukturelle, soziale und kulturelle Integration von Anfang an ein Ziel dar. Ab fünf Jahren, d.h. in der Regel nach Erhalt der Niederlassung, sollte auch schrittweise die politische Integration erfolgen, durch Übertragung einzelner politische Rechte und ab zehn Jahren die Erteilung der

Staatsbürgerschaft. Für befristete Aufenthalter stellt die strukturelle Integration das wesentliche Ziel dar. Ähnliches gilt für provisorische Aufenthalter. Hier allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Verhältnisse ändern, wenn der provisorische Aufenthalt zwar provisorisch bleibt, aber mehrere Jahre dauert. Dass sich zwischen den Integrationsbedürfnissen einerseits und den Perspektiven eines befristeten Aufenthaltes Widersprüche ergeben können, ist unvermeidlich. Bei den Entscheidungen sollten einerseits die Realitäten unbefangen gesehen und die Auswirkungen auf die Gesellschaft bedacht werden. Zumindest die soziale und kulturelle Integration wird nach einer gewissen Zeit ohnehin einsetzen; sie sollte dann auch gefördert werden. Schematisch lassen sich die Zusammenhänge wie folgt darstellen:

Status	strukturelle Integration	soziale und kulturelle Integration	politische Integration
Daueraufenthalt	ja	ja	ab 5 Jahren
befristeter Aufenthalt	ja	nein	nein
provisorischer Aufenthalt	ja	nein	nein

- **Schwerpunkte der Integrationspolitik:** Integrations- und Desintegrationsprozesse laufen, wie bereits dargelegt, zu einem guten Teil unabhängig von staatlichen Massnahmen ab. In vielen Fällen werden die Integrationsziele erreicht, ohne dass staatliche Förderung erforderlich wäre. Ebenso können aber auch Integrationsbemühungen trotz staatlicher Förderung fehlschlagen. Trotz dieser Relativierung gilt es in den nächsten Jahrzehnten die staatliche Politik konsequent auf eine Integrationsförderung auszurichten und dies im bestverstandenen Interesse des Landes. Dafür bieten sich folgende Schwerpunkte an:

1. Berufs- und Arbeitswelt
2. Schule und Bildung
3. Familie und Soziales
4. Einbürgerung und politische Rechte

5.1 Berufs- und Arbeitswelt

Die berufliche Integration bleibt für die arbeitsfähige erwachsene Bevölkerung der wichtigste Zugang zum gesellschaftlichen Leben. Dies gilt ganz besonders für die ausländische zugewanderte Bevölkerung, die wenigstens zu Beginn kaum andere Beziehungen zur Schweiz hat. Die Integration in den Arbeitsmarkt muss deshalb ein wichtiges Ziel der Integrationspolitik sein; auf Unterscheidungen zwischen der einheimischen und ausländischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt sollte so weit als möglich verzichtet werden. Selbstverständlich kommt in diesem Zusammenhang der

Wirtschaft entscheidende Bedeutung zu; von ihrer Leistungsfähigkeit hängt die Zahl und die Art der Arbeitsplätze ab. Ohne einen engen Einbezug der Wirtschaft lässt sich eine staatliche Integrationspolitik nicht umsetzen. Vor diesem Hintergrund erscheinen folgende **Massnahmen** angezeigt:

- Angesichts des Strukturwandels und des dadurch verursachten Verlustes unqualifizierter Arbeitsplätze ist auf die Zulassung **unqualifizierter Arbeitskräfte** in Zukunft weitgehend zu verzichten. Dies bedingt eine Änderung der heutigen Zulassungspolitik.
- Gleichzeitig ist der Zugang der hier ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung zu allen Teilen des Arbeitsmarktes zu gewährleisten. Die berufliche, sektorielle und geographische **Mobilität** sollte nicht eingeschränkt werden.
- Der **öffentliche Dienst** ist, soweit dem nicht übergeordnete, staatliche Interessen entgegenstehen, auch für die ausländische Wohnbevölkerung zu öffnen. Berufsständische Schranken, welche Ausländerinnen und Ausländer ausgrenzen, sind aufzuheben.
- Die **berufliche Qualifikation** stellt auch für ausländische Arbeitskräfte den aussichtsreichsten Weg dar, der Arbeitslosigkeit und sozialen Ausgrenzung zu entgehen. Der Entwicklung namentlich der sprachlichen Fähigkeiten kommt bei der Förderung der beruflichen Qualifikation grosse Bedeutung zu.
- **Weiterbildung** ist auch für ausländische Arbeitskräfte wichtig. Entsprechende Angebote sollten für sie geöffnet oder gezielt entwickelt werden.
- Einwanderer werden oftmals nicht nach ihren persönlichen oder beruflichen Fähigkeiten beurteilt, sondern deren ungeachtet für unqualifizierte Berufe eingesetzt. Die Aufwertung und Wertschätzung vorhandener **Kompetenzen**, sei dies durch Anerkennung ausländischer Diplome oder durch die Anerkennung vorhandener persönlicher Fähigkeiten und Beziehungsnetze, könnte die berufliche Integration in vielen Fällen fördern.

- Entwicklung spezieller Förderungsprogramme für die berufliche Eingliederung **ausländischer Frauen**, deren Integrationsleistungen für die Familien und Probleme mehr Beachtung finden sollten.
- Durch berufliche Vermittlung und entsprechende **Anreizsysteme** ist dem Grundsatz Nachachtung zu verschaffen, wonach erwerbsfähige Personen durch eigene Leistungen in der Regel für den Lebensunterhalt aufkommen sollten.
- Wo junge und arbeitsfähige Ausländerinnen und Ausländer wegen der gegenwärtigen Rezession keine Arbeit finden, sondern auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind, sollten diese nach dem Prinzip „Arbeit statt Fürsorge“ angestellt werden; die beruflichen und sozialen Kompetenzen der Betroffenen sind erhalten und der „Sozialverrentung“ mit ihren negativen Auswirkung ist entgegenzuwirken.

5.2 Schule und Bildung

Erziehung und berufliche Bildung sind die Schlüssel zur erfolgreichen Integration. Die Fähigkeit Kinder und Jugendlicher, sich in einer neuen Umgebung zurechtzufinden, ist gross. Einer guten Eingliederung der Kinder und Jugendlichen kommt für die Integration der übrigen ausländischen Wohnbevölkerung eine hohe Priorität zu. Bereits heute wird in diesem Bereich sehr Beachtenswertes geleistet. Dabei sind es vor allem die Kantone, welche für das Erziehungswesen Verantwortung tragen und viel zur Integration ausländischer Kinder beigetragen haben. Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hat in diesem Zusammenhang wichtige Empfehlungen erlassen. Weitere Anstrengungen sind jedoch erforderlich. Die Expertenkommission schlägt vor, das Gewicht auf folgende **Massnahmen** zu legen:

- Die schulische Integration von Kindern und Jugendlichen soll unverzüglich einsetzen.

- **Alle Kinder**, unabhängig eines ausländerrechtlichen Status der Eltern, also auch Kinder illegal anwesender Eltern, sollen Zugang zur Schule erhalten. Jugendlichen im Nachschulalter sind, ungeachtet der Art ihres aufenthaltsrechtlichen Status, Berufsbildungschancen zu eröffnen.
- Für im **Nachschulalter** eingereiste ausländische Jugendliche sind spezielle Eingliederungsgruppen zu entwickeln.
- Der Einbezug der **Eltern** ausländischer Kinder sollte trotz dem nicht immer leichten Zugang gefördert werden, um deren Interesse und Auseinandersetzung an schulischen Fragen zu verstärken.
- Gemeinsam mit Ausländervereinigungen und, soweit zweckmässig, in Zusammenarbeit mit den ausländischen Botschaften sollten **Ausbildungsstätten** und **-programme** insbesondere für die neuen, bevölkerungsstarken Einwanderungsgruppen geschaffen werden, etwa für Einwanderer aus Portugal oder dem früheren Jugoslawien.
- Die Durchlässigkeit zwischen Schul- und Ausbildungstypen ist zu erhöhen, um den Fähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten ausländischer Jugendlicher besser gerecht zu werden.
- Im Interesse der Integration und ausgeglichener Bildungschancen aller sollten Konzentrationen ausländischer Kinder in einzelnen Klassen oder Schulen vermieden werden, indem auf Durchmischung der Quartiere geachtet wird.
- Es sind Programme zu entwickeln, mit den unbegleitete oder sozial nicht integrierte Jugendliche in einem frühen Entwicklungsstadium begleitet werden.
- Ausländervereinigungen sind zu ermächtigen, die Pflege der heimatlichen Sprachen zu fördern.

5.3 Familie und Soziales

Integration verändert zuallererst und nachhaltig das Leben in den Familien von Migrantinnen und Migranten. Für viele Einwanderer ist sie ein Ort, der primär Verbundenheit und Schutz darstellt. Gleichzeitig lässt sich aus ihr die nötige Kraft für die anspruchsvollen Anpassungen an eine veränderte Umwelt schöpfen. Später allerdings können Familienstrukturen auch eine Hürde für Integrationsschritte darstellen und Quelle von Konflikten sein. Mit Fortschreiten der sozialen Integration gewinnt der öffentliche Raum an Bedeutung. Die Siedlungsstruktur sowie der Zugang zu sozialen Institutionen, zu Freizeitangeboten und zum politischen Leben prägen den Integrationsverlauf nachhaltig. Verbände, Kirchen, Vereine und andere Institutionen der Zivilgesellschaft sind angesprochen als wichtige Akteure bei den Integrationsbemühungen.

Von Integrationsproblemen in besonderer Weise betroffen sind ausländische Frauen, welche wegen ihrer zentralen familiären Rolle im Mittelpunkt der Konflikte stehen. Ihre Bildungs- und Berufschancen sind sehr eingeschränkt. Dies gilt auch für den Zugang zu medizinischen Diensten.

Massnahmen:

- Unterstützung der **Familien** bei der Bewältigung von Integrationskonflikten. Gleichzeitig Einbezug und Nutzung ihrer Kräfte bei der Lösung von Integrationsproblemen.
- Die Integration **ausländischer Frauen** soll durch Programme zur Sprachförderung und beruflichen Ausbildung gezielt unterstützt werden.
- Der Bewilligungsprozess zum **Familiennachzug** sollte auf die sozialen und integrationsfördernden Kräfte der Familien Rücksicht nehmen.
- **Medizinische Präventionsprogramme** sind Ausländern, vor allem Ausländerinnen zugänglich zu machen. Programme der öffentlichen Gesundheitskontrolle sind im Interesse der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen, einheimischen und ausländischen, aufrecht zu erhalten oder auszubauen.

- Das Bewusstsein der spezifischen Bedürfnissen der ausländischen Bevölkerung bei den verschiedenen Trägern des Gesundheitswesens soll gefördert werden. Damit sollte auch einer punktuellen Übernutzung des Gesundheitswesens in Folge mangelnder Information über Alternativen entgegengewirkt werden.
- Öffnung **privater** und **öffentlicher Institutionen** wie Vereine, Gemeinschaftszentren, Kirchen, Interessengruppen und Parteien für Ausländerinnen und Ausländer bzw. intensivierte Anteilnahme an den Problemen und Aufgaben der Ausländervereinigungen und -gruppierungen.
- Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern bzw. ihren **Vertretungen** bei öffentlichen Aufgaben, Planungs- und Kommissionstätigkeiten, Aktivitäten in Quartieren und Kommunen. Vermehrter Einbezug der „communautés culturelles“.
- Aktive Zusammenarbeit mit **Ausländergruppierungen** und **-vereinen** bei der Entwicklung und Umsetzung von Projekten zur Förderung der Integration. Entwicklung gemeinsamer Strategien im Umgang mit Personen, welche das einvernehmliche Zusammenleben zwischen Ausländern und Einheimischen stören.
- Unterstützung einer auf **Kulturaustausch** angelegten Kulturpolitik, welche die Vielschichtigkeit und Dynamik der kulturellen Identitäten zum Ausdruck bringt.
- Förderung der **Kommunikation**, vor allem der sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten als Unterstützung der sozialen Integration. Eigenleistungen oder Vorleistungen der Einwanderer sind einzufordern; gleichzeitig sind vermehrt Anstrengungen zu unternehmen, Texte zu übersetzen, in öffentlichen Diensten mehrsprachiges Personal einzusetzen und dieses in Fragen der Multikulturalität zu schulen.
- Förderung einer **Öffentlichkeitsarbeit**, die der ausländischen und einheimischen Bevölkerung Ausdrucksmöglichkeiten eröffnet, Konflikte im Zusammenleben thematisiert und Lösungen für ein friedliches Zusammenleben anbietet.

5.4 Einbürgerung und politische Rechte

Knapp die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung ist seit mehr als zehn Jahren hier ansässig. Unabhängig von der Zulassung wird der Ausländeranteil in den folgenden Jahren aus demographischen Gründen anwachsen. Die politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung stellt sich somit als vordringliche Aufgabe. Es ist im ureigensten staatspolitischen Eigeninteresse der Schweiz, wenn diese Personen zu Staatsbürgern werden, sich mit den hiesigen Institutionen verbunden fühlen und am öffentlichen Leben teilnehmen. Die Einbürgerungsfrage muss deshalb neu thematisiert werden. Dass 1994 eine Einbürgerungsvorlage am Ständemehr gescheitert ist, darf nicht Grund sein, dieses drängende Problem auf die lange Bank zu schieben. Neben der mit der Staatsbürgerschaft verbundenen Rechte haben sich in den letzten Jahrzehnten neue, vielgestaltige Formen politischer Auseinandersetzung herausgebildet, die ansässigen Ausländerinnen und Ausländern zugestanden werden können. In der EU können beispielsweise gewisse politische Rechte, unabhängig von der Nationalität der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. In Wohngemeinden, Quartieren, Schulkreisen und Kirchen eröffnen sich zahlreiche Möglichkeiten, die ausländische Wohnbevölkerung am politischen Leben zu beteiligen. Diese sind konsequent zu nutzen und umzusetzen.

Vorschläge

- Das **Einbürgerungsgesetz** ist einer Revision zu unterziehen mit dem Ziel, hier durch Geburt oder lange dauernden Aufenthalt heimisch gewordene ausländische Personen ins Staatsbürgerrecht einzuschliessen.
- Die **Dreistufigkeit des Einbürgerungsverfahrens** ist aufzuheben und durch eine Regelung zu ersetzen, die gesamtschweizerisch einheitliche Voraussetzungen für die Einbürgerungen nach mindestens zehn Jahren kennt.

- Die Schweiz sollte in der Lage sein, die **Konvention über die Staatsbürgerschaft**, welche zur Zeit im Europarat erarbeitet wird, zu ratifizieren.
- Kantone, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind zu ermutigen, einheimisch gewordenen **Ausländern sektoriell politische Rechte** einzuräumen

6. Wege zur Umsetzung

Die Integrationspolitik stünde zu sich im Widerspruch, wenn sie für Ausländerinnen und Ausländer in allen Lebensbereichen spezielle Initiativen ergreifen und Institutionen schaffen wollte. Damit würde just jene Ausgrenzung gefördert, deren Überwindung sie grundsätzlich anstrebt. Integrationsförderung heisst zuallererst, **bestehende Institutionen zu öffnen** und es der ausländischen Bevölkerung ermöglichen, gleichberechtigt und gleichpflichtig an den Möglichkeiten des gesellschaftlichen Lebens teilzuhaben. Spezifische Dienste und Programme sollten nur dort entwickelt werden, wo die allgemeinen Dienste und Angebote für Ausländerinnen und Ausländer nicht oder nur erschwert zugänglich sind. Werden Integrationshilfen entwickelt, so sollten keine Parallelstrukturen gefördert, sondern der Zugang zu bestehenden Diensten und Mitwirkungsmöglichkeiten unterstützt werden.

Aus diesem Grunde ist die Verantwortlichkeit für die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung nicht einer einzelnen Spezialbehörde zu übertragen, weder auf Stufe Bund, Kantone, noch Kommunen, sondern Anstrengungen aller gesellschaftlichen Kräfte sind erforderlich. So wird die Erziehung, auch die interkulturelle, weiterhin in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Die Integration in den Arbeitsmarkt muss gemeinsames Anliegen der Wirtschaft und der Gewerkschaften, zusammen mit staatlichen Instanzen bleiben. Das Gesundheitswesen, Spitäler beispielsweise, haben sich weiter darum zu bemühen, auch Ausländerinnen und Ausländern den Zugang zu medizinischen Diensten zu ermöglichen. Kommunen und Städte schliesslich tragen Verantwortung für die Siedlungspolitik und den Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung ins öffentliche Leben. Die Ausländerintegration gewinnt zur Zeit vielerorts an politischem Stellenwert. Bern und Zürich haben vor kurzem Aufträge zur Entwicklung eines kommunalen Leitbildes zur Integrationspolitik erteilt; auch Lausanne, Genf und Basel erachten die Ausländerfrage als zentralen Bestandteil der städtischen Politik.

Eine Integrationspolitik, auf der Grundlage praktischer Erfahrungen entwickelt, wird überdies die ausländische Wohnbevölkerung so wenig wie die schweizerische als

etwas Einheitliches betrachten. Deshalb gilt es auch, **Integrationsmassnahmen zu differenzieren**, nicht nur nach Herkunft, sondern auch nach Aufenthaltsdauer, Schichtzugehörigkeit, Geschlecht und Alter. Zudem ist zu beachten, dass die Integrationsbedürfnisse der zugewanderten Personen, aber auch die Anforderungen der Aufnahmegesellschaft an sie, einem Wandel unterworfen sind. Vielfach teilen Ausländer und Einheimische die selben Probleme. Integrationsprogramme sollten deshalb, wo sinnvoll und möglich, unabhängig der Nationalität allen Interessierten oder Betroffenen offen stehen. Dies gilt etwa für Arbeitslosen- oder Alphabetisierungsprojekte, Programme im Gesundheitsbereich etc. Dies hilft, Fremdenfeindlichkeit im Kern zu begegnen, denn nur zu oft führt Ungleichbehandlung zu tatsächlichen Ungerechtigkeiten oder Vorurteilen über angebliche Vorzugsbehandlungen.

Zur Koordination der Integrationspolitik sind Strukturen zu schaffen, die sich primär an den Problemlagen und nicht am aufenthaltsrechtlichen Status einzelner Personengruppen orientieren. Die bisherige Parallelität zwischen Diensten für Ausländer bzw. Gastarbeiter einerseits und Einrichtungen für Asylbewerber bzw. Flüchtlinge andererseits ist wenig effizient und konfliktanfällig. Heute sollten sie ersetzt werden durch neue, **integrierte Strukturmodelle** und zwar auf Stufe Bund, Kantone, Städte und nichtstaatlicher Organisationen. Eine verbesserte Koordination aller integrationspolitischen Bemühungen ist nicht zuletzt deshalb erforderlich, um der bisherigen Dominanz fremdenpolizeilicher Aspekte der Ausländer- und Flüchtlingspolitik ein Gewicht entgegenzusetzen. Eine neue Migrationspolitik setzt ein neues Verständnis der Integrationsfrage und des Zusammenspiels mit den fremdenpolizeilichen Massnahmen voraus. Ohne eine strukturelle Verstärkung der Integrationspolitik durch Koordination auf allen staatlichen Ebenen wird es kaum gelingen, das neue geforderte Gleichgewicht der polizeilichen und sozialen Interessen zu erreichen. Ausländerkommissionen, Behördendelegationen für Ausländerfragen, Ausländerdelegierte, Ombudsstellen etc. sind mögliche, zum Teil bereits bestehende Instrumente.

Eine neue Integrationspolitik braucht schliesslich eine **Finanzierung**. Finanzträger und -ströme beeinflussen bekanntlich die Strukturen, die Kooperationsformen und die Problemsicht. Zudem schaffen sie Anreize. Will der Bund die Ausländerintegration fördern, so müssen Fördermittel zielgerichtet eingesetzt werden. Dies ist heute nur

sehr beschränkt der Fall. Die Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel für die Ausländerintegration ruft angesichts der aktuellen Haushaltslage des Bundes unweigerlich nach Kostenneutralität. Hält man sich das Ziel der Integrationsförderung vor Augen, so soll damit die wirtschaftliche und soziale Eigenständigkeit der Ausländerinnen und Ausländer erreicht werden. Scheitert die Integration, so fallen zu einem späteren Zeitpunkt hohe soziale Lasten an. Heute stellt der Bund nur in sehr bescheidenem Masse Mittel zur Integrationsförderung bereit. Demgegenüber gewährleistet er zum Beispiel für einzelne Ausländergruppen die Fürsorge, und zwar zeitlich unbegrenzt. Sinnvoller erscheint eine klar zielgerichtete Aufgabenteilung: Der Bund unterstützt Kantone und Gemeinden bei ihrer Integrationsarbeit finanziell tatkräftig, um die Integrationsziele optimal zu erreichen. Letztere hingegen müssten nach fünf oder zehn Jahren für alle Bevölkerungsgruppen die Soziallasten tragen. Diese Kostenteilung würde nicht nur klare Verantwortlichkeiten, sondern auch die nötigen Anreize zur Umsetzung einer wirkungsvollen Integrationspolitik schaffen.

BULLETIN DE COMMANDE

Je souhaite recevoirexemplaire(s) du Cahier No 79, au
prix de
Fr.s. 12.- l'exemplaire.

NOM.....Prénom.....

ADRESSE

.....

Date

Signature

.....

A retourner à

Groupe Publications
Attention A. Morosow
Faculté Psychologie et Sciences de l'Education
9, route de Drize
CH-1227 Carouge (Genève)

NUMÉRO 79

D'une logique mono
à une logique de l'inter

Pistes pour une éducation
interculturelle et solidaire

Micheline Rey

PRATIQUES



THEORIE

CAHIERS DE LA SECTION DES SCIENCES DE L'EDUCATION



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

FACULTE DE PSYCHOLOGIE
ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION,
SECTION DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

D'UNE LOGIQUE MONO A UNE LOGIQUE DE L'INTER Pistes pour une éducation interculturelle et solidaire

suivi de

DROITS HUMAINS
ET ÉDUCATION INTERCULTURELLE
Contributions du Conseil de l'Europe
et pistes d'actions

Michelline Rey

Cahier N°79

Pour toute correspondance:
Section des sciences de l'éducation
Uni Rondeau
1227 CAROUGE (Suisse)

Janvier 1996

D'UNE LOGIQUE MONO A UNE LOGIQUE DE L'INTER
Pistes pour une éducation interculturelle et solidaire

En cette fin de siècle, de grands changements ont bouleversé la planète. Mais les changements les plus nécessaires n'ont peut-être pas encore eu lieu...

Le vingtième siècle a été traversé par une logique mono, égocentrique et linéaire. S'il s'agissait de tenir compte de la pluralité, il la formulait en termes de hiérarchisation, de juxtaposition, de marginalisation. Comptait prioritairement pour chacun de ses propres intérêts, pensés souvent dans l'autonomie et le court terme. Le monde était partagé en régions plus ou moins développées et l'on s'intéressait prioritairement au (sur)développement des uns, accessoirement au développement du "Tiers-monde".

Mais la réalité nous impose, qu'on le veuille ou non, une interdépendance des éléments de la nature, des groupes humains et des individus sur toute la planète. Des milieux de plus en plus larges et divers en prennent conscience et commencent à réclamer de nouveaux paradigmes. L'interculturel, en éducation comme dans l'ensemble des relations sociales, peut faire partie de ces nouveaux outils conceptuels. En effet, si nous voulons construire un monde viable, nous n'avons pas d'alternative, il nous faut passer d'une logique mono à une logique de l'inter. Accepter l'altérité et l'interdépendance, donner droit à l'autre en même temps qu'à soi, fonder son comportement et ses choix sur la solidarité représente une "révolution copernicienne" dans les modes de pensées comme dans les logiques de gouvernement et de gestion sociale. C'est pourtant cela que la planète est appelée à faire si elle ne veut pas oeuvrer à sa propre destruction.

Après cette recherche de nouveaux paradigmes de comportements et d'actions, un nouveau défi est lancé à l'éducation comme aux sciences de l'éducation. Peut-être une nouvelle chance leur est-elle donnée de s'inscrire dans une logique de l'inter, de promouvoir les droits humains et de contribuer à un développement solidaire en dépassant l'ethnocentrisme. Peut-être, à conditions qu'elles soient relayées pour une volonté partagée par l'ensemble de la communauté sociale.

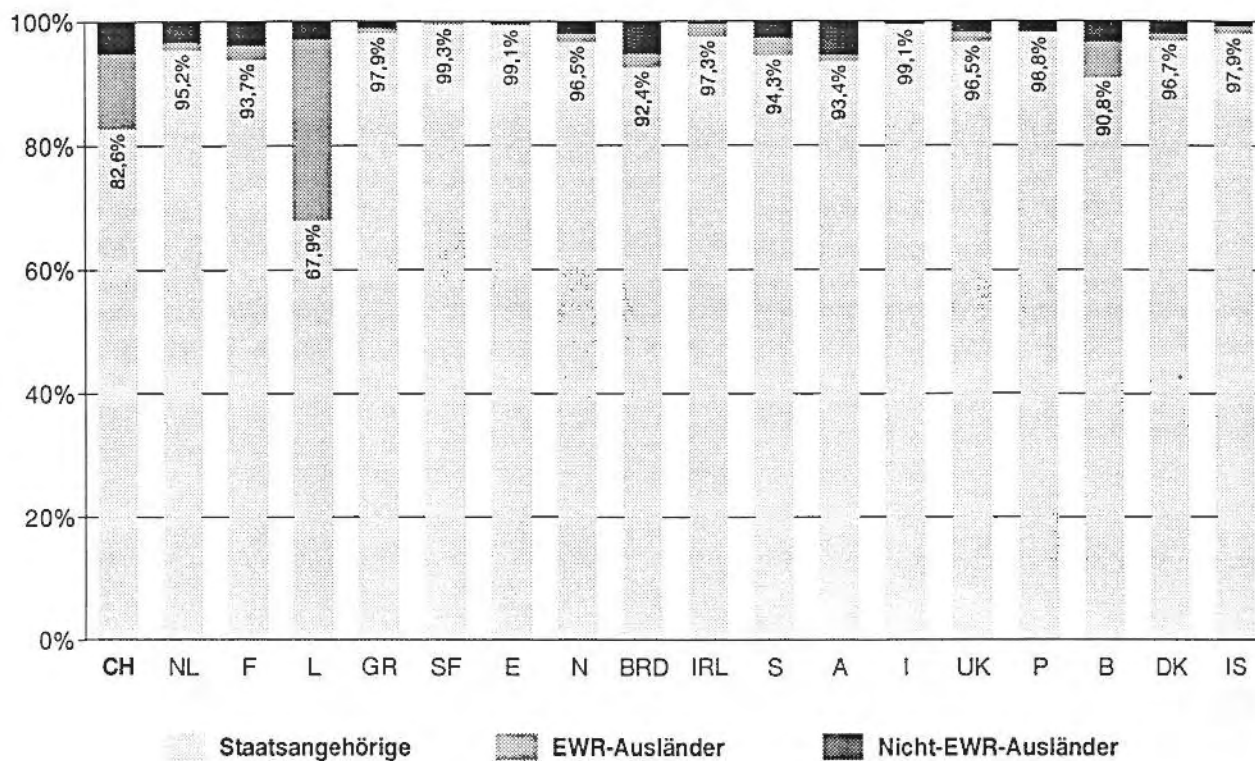
La présente étude, après avoir rappelé quelques-uns de changements survenus en cette fin de siècle, récapitulera les propositions faites par différentes instances, notamment par les organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales. Car elles sont nombreuses à réclamer une logique de l'inter dans la société et plus de place pour une éducation aux solidarités locales et planétaires dans l'éducation. A partir de là seront proposées des pistes de recherches et d'action.

Ce texte est suivi d'un bref article :

DROITS HUMAINS ET ÉDUCATION INTERCULTURELLE
Contributions du Conseil de l'Europe et pistes d'actions

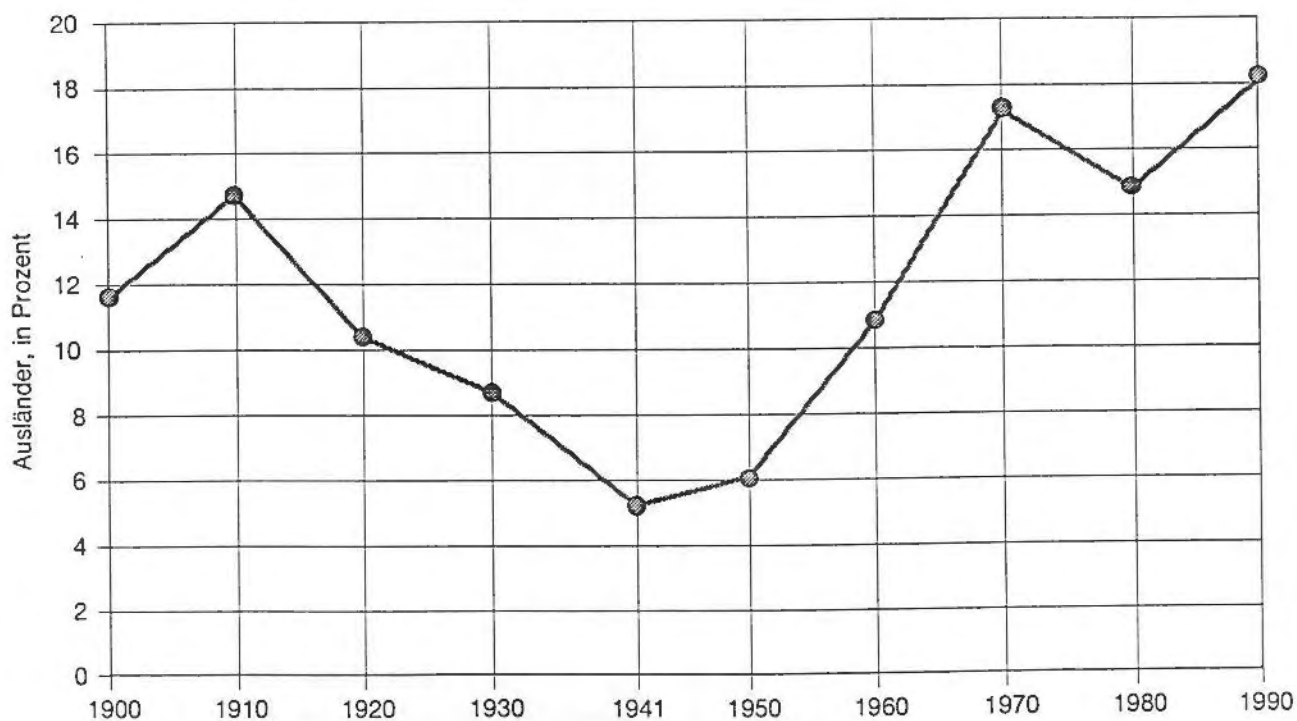
Il s'agit de la version originale d'un document paru dans sa traduction anglaise sous le titre "Human rights and intercultural education", dans *The challenge of human rights education*, de Hugh Starkey (éd.) (1991). Il traite du même sujet que le précédent mais offre des éclairages différents.

Ausländische Bevölkerung in den EU/EFTA-Staaten, 1992



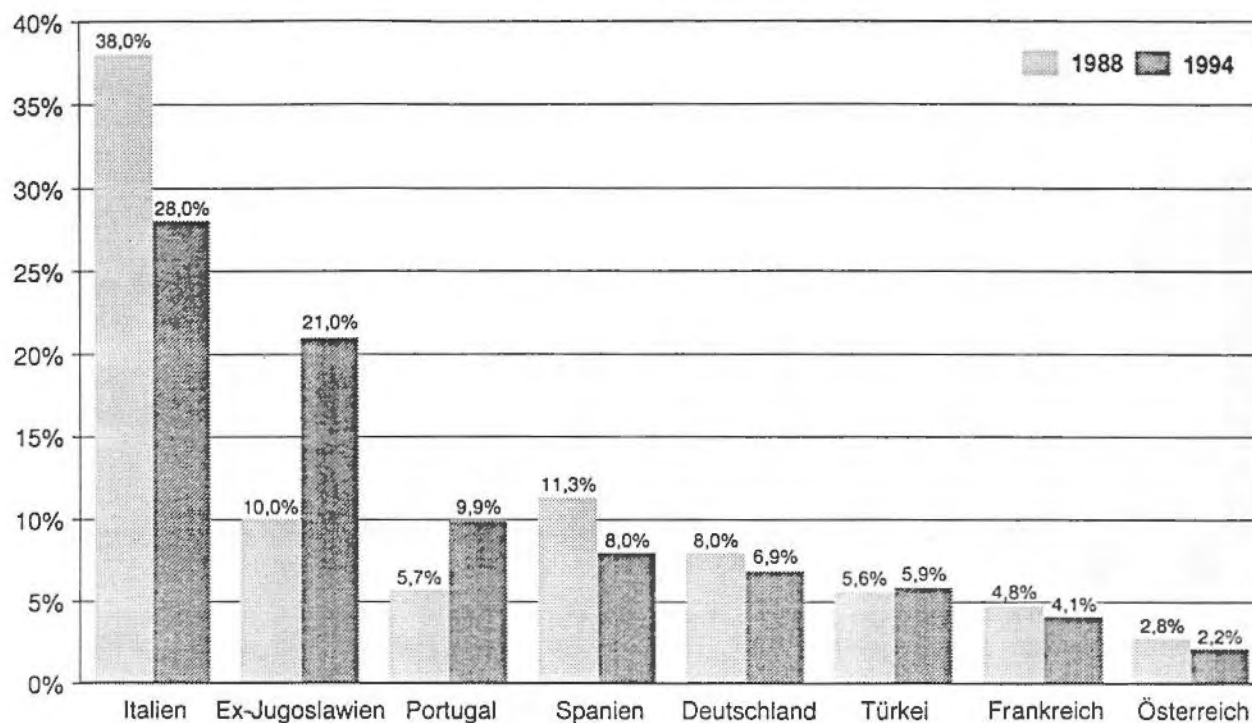
© BFS, EUROSTAT

Ausländeranteil an der Bevölkerung der Schweiz, 1900 bis 1990



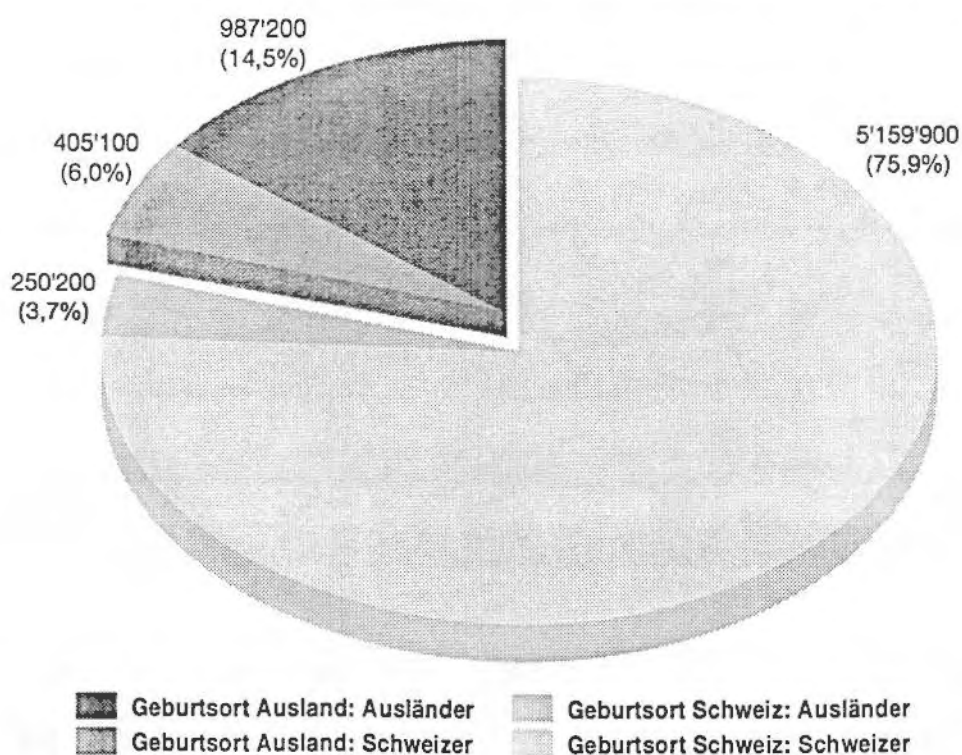
© BFS, Eidgenössische Volkszählungen

Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1988 und 1994



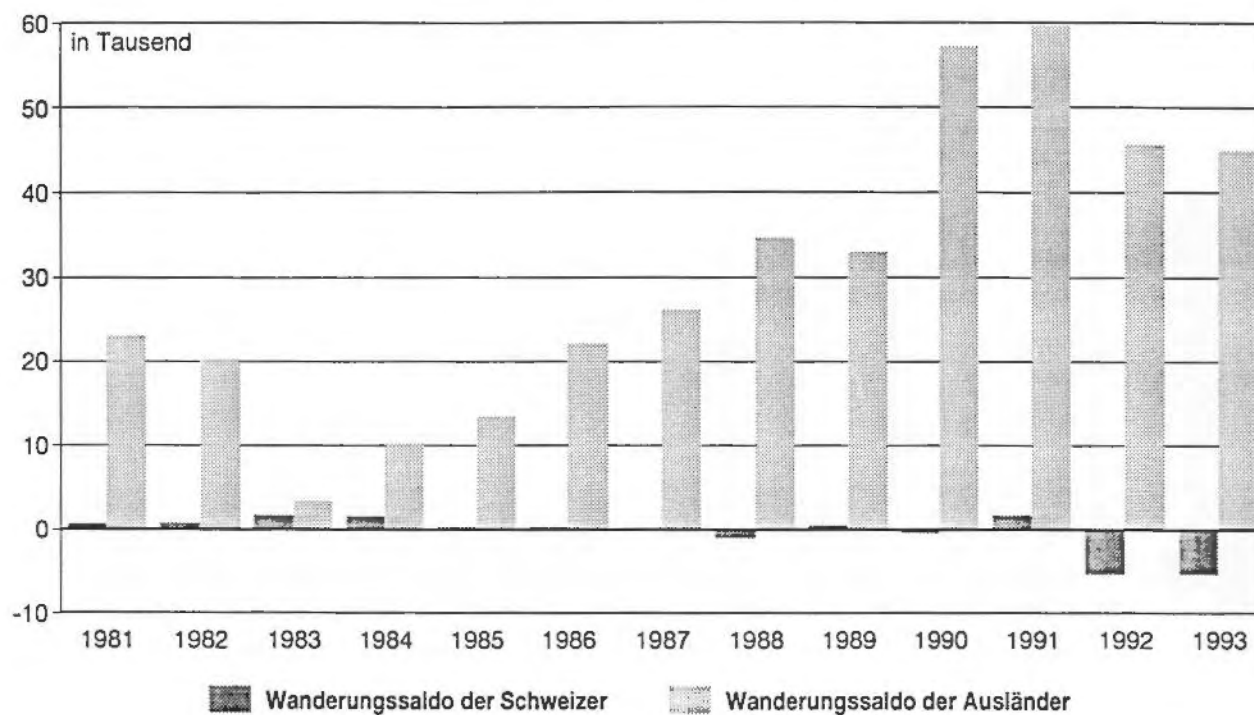
© BFS, Bundesamt für Ausländerfragen

Geburtsort Schweiz und Geburtsort Ausland, 1990



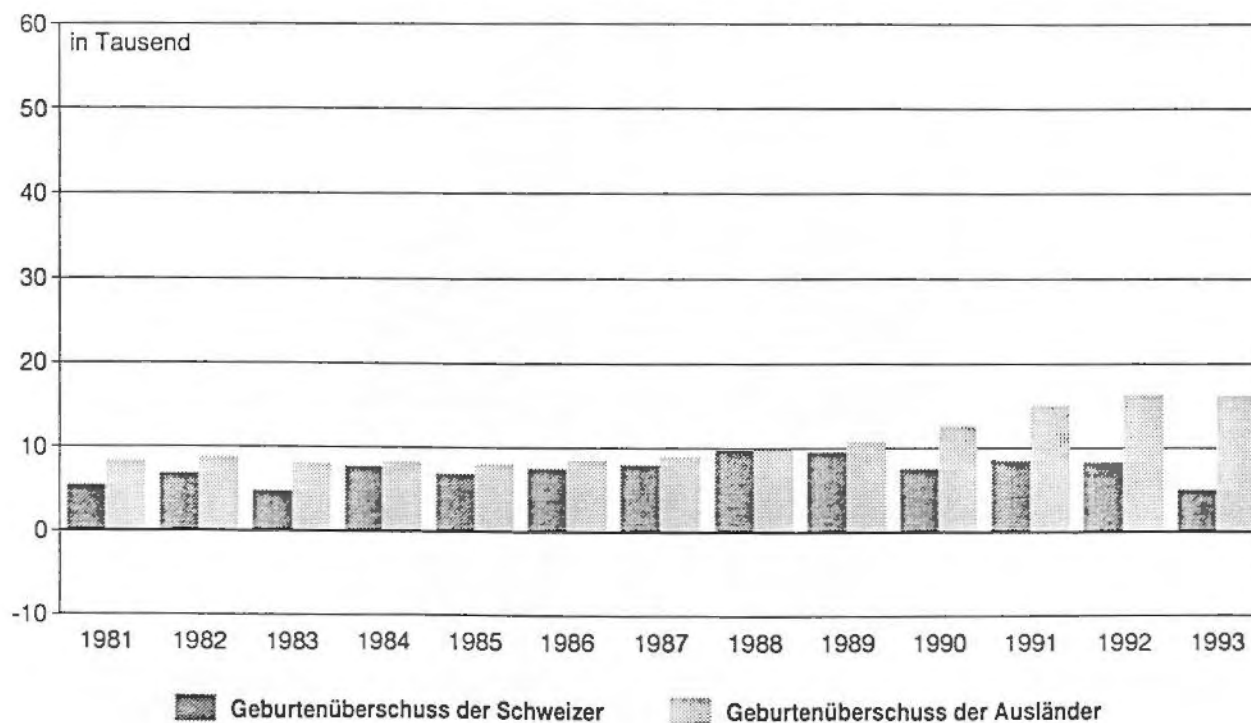
© BFS, Eidgenössische Volkszählung

Wanderungssaldo der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung, 1981 bis 1993



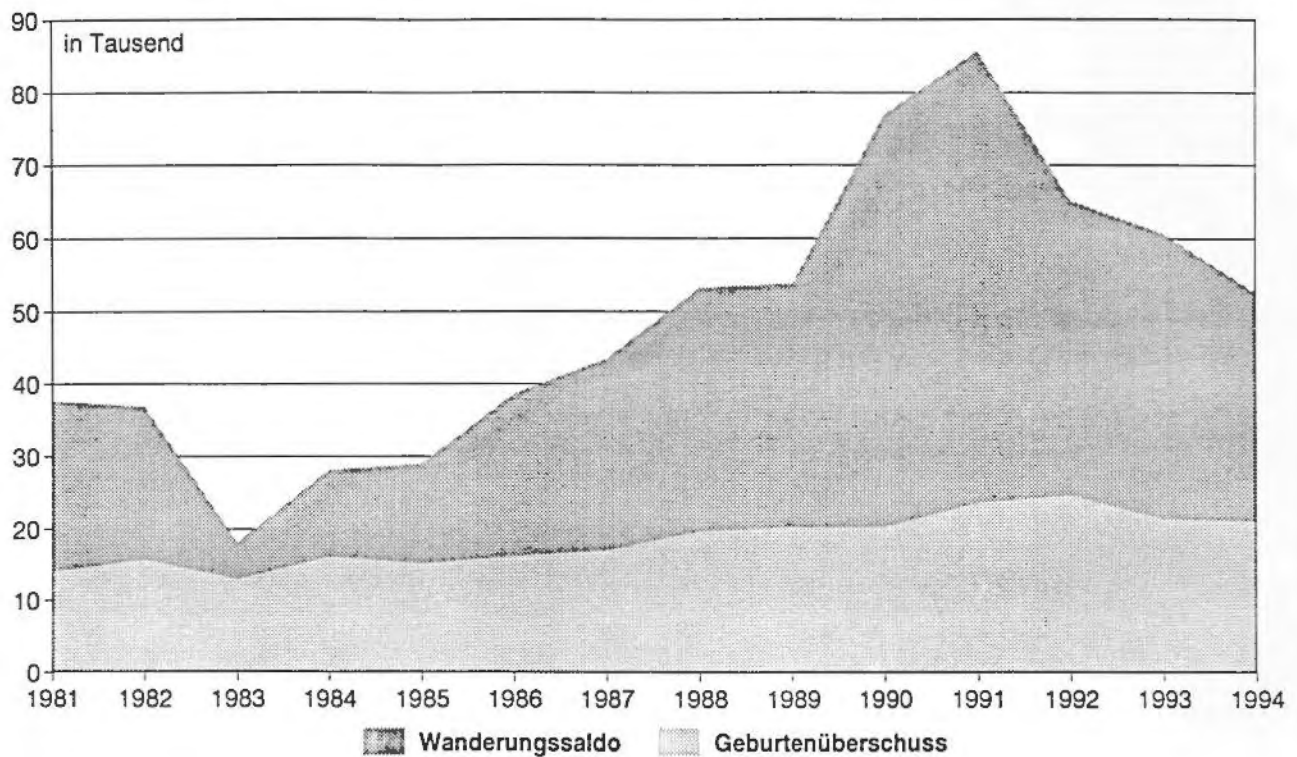
© BFS, BEVNAT

Geburtenüberschuss der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung, 1981 bis 1993



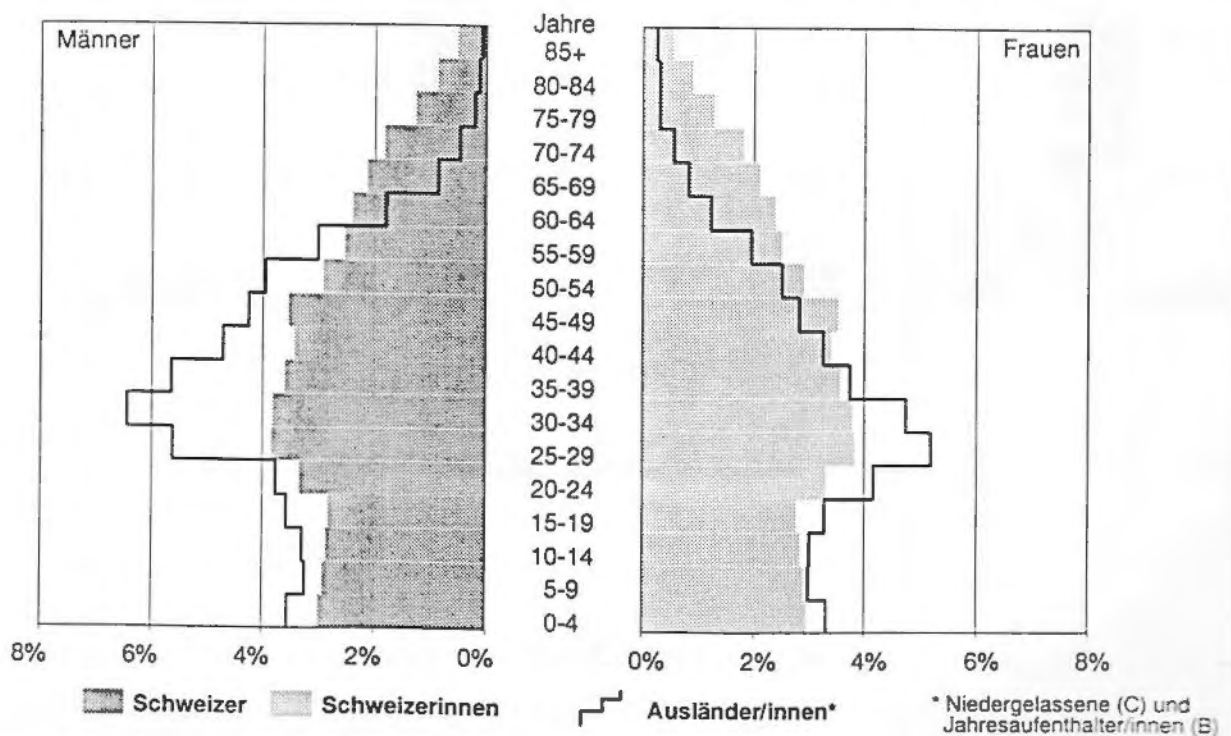
© BFS, BEVNAT

Bevölkerungswachstum in der Schweiz, 1981 bis 1994



© BFS, BEVNAT

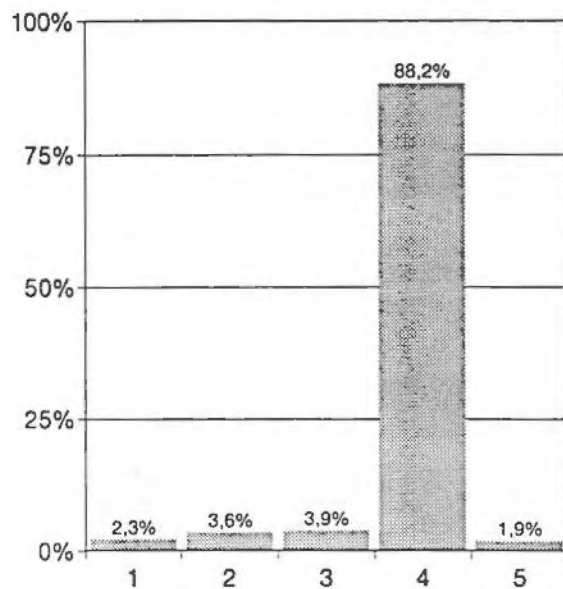
Schweizerische und ausländische* Bevölkerung nach Altersgruppen und Geschlecht am 31. Dezember 1993



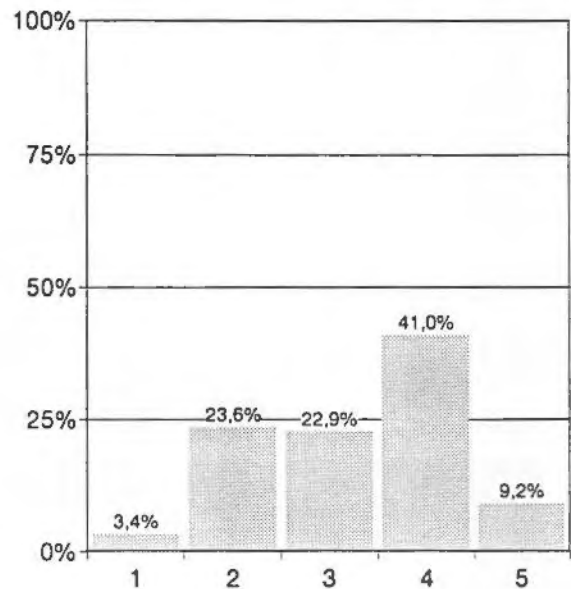
© BFS, ESPOP/Zentrales Ausländerregister

Erwerbspersonen nach Beschäftigungsgrad, 1994

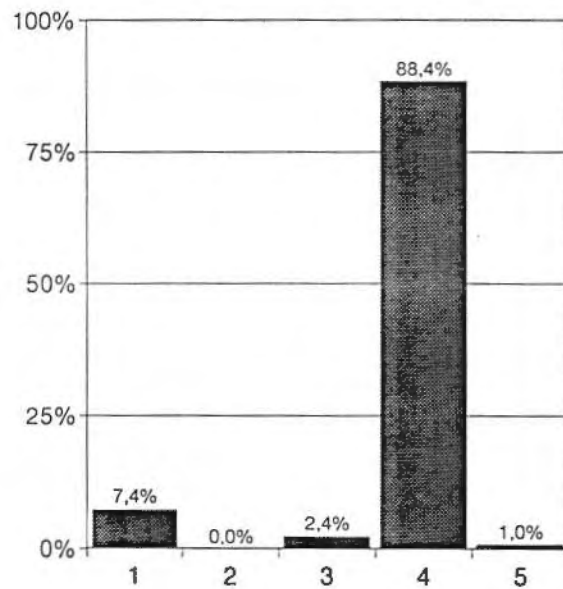
Schweizer Männer



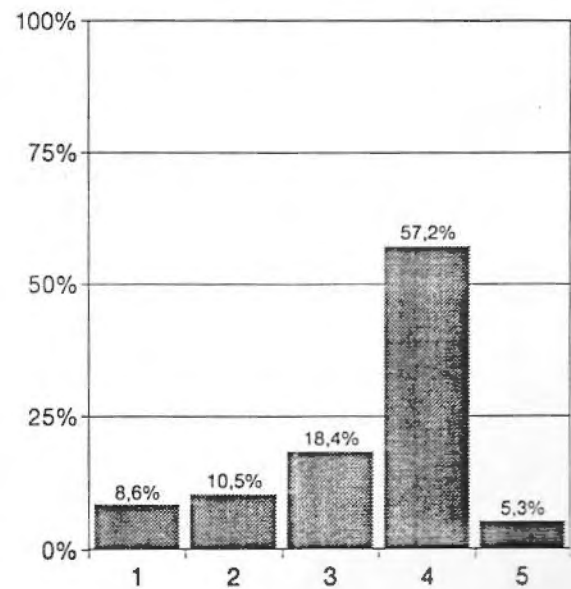
Schweizer Frauen



Ausländer* Männer



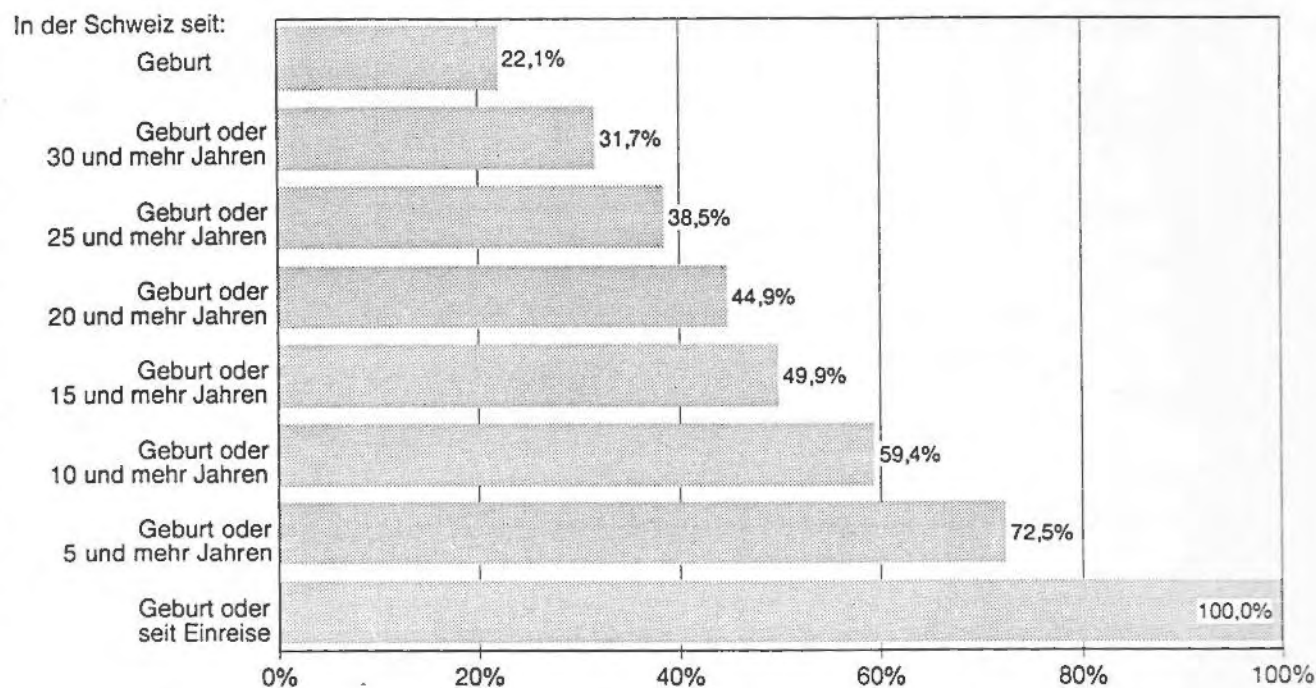
Ausländer* Frauen



1 Erwerbslos 2 unter 50 % 3 50-90 % 4 90-100 % 5 Keine Angabe

* Niedergelassene (C) und Jahresaufenthalter/innen (B)

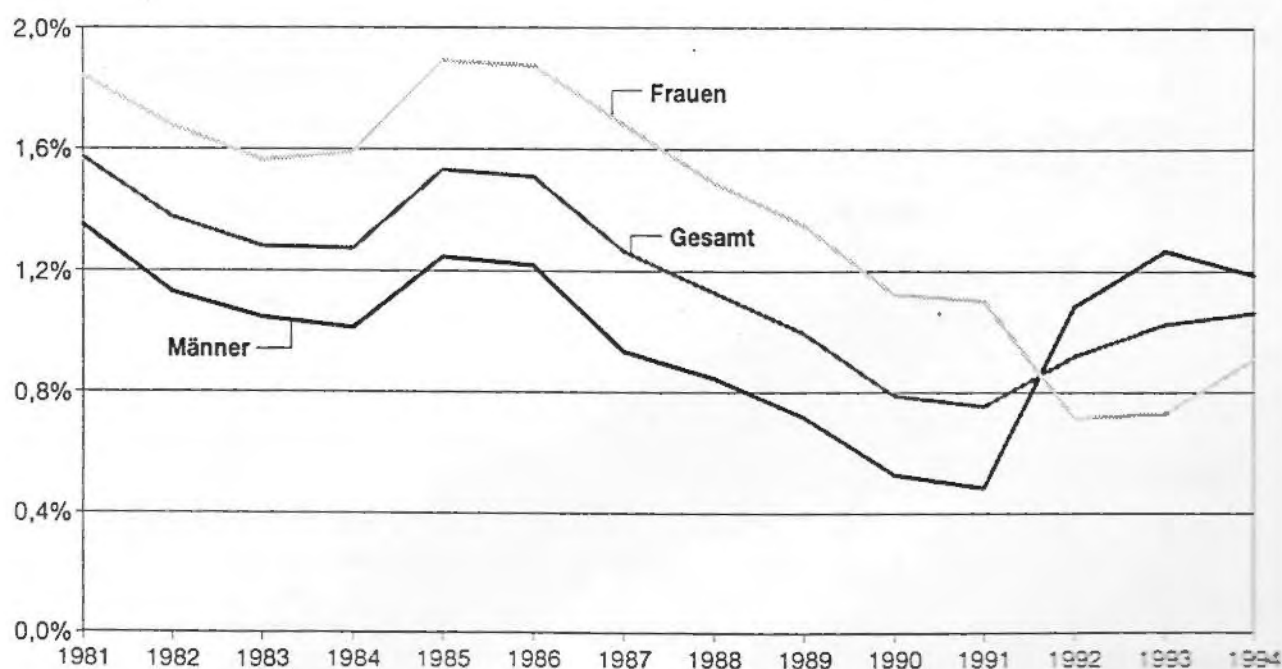
Ausländische Bevölkerung* nach Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz am 31. Dezember 1994 (kumuliert)



* Niedergelassene (C) und Jahresaufenthalter/innen (B)

© BFS, Zentrales Ausländerregister

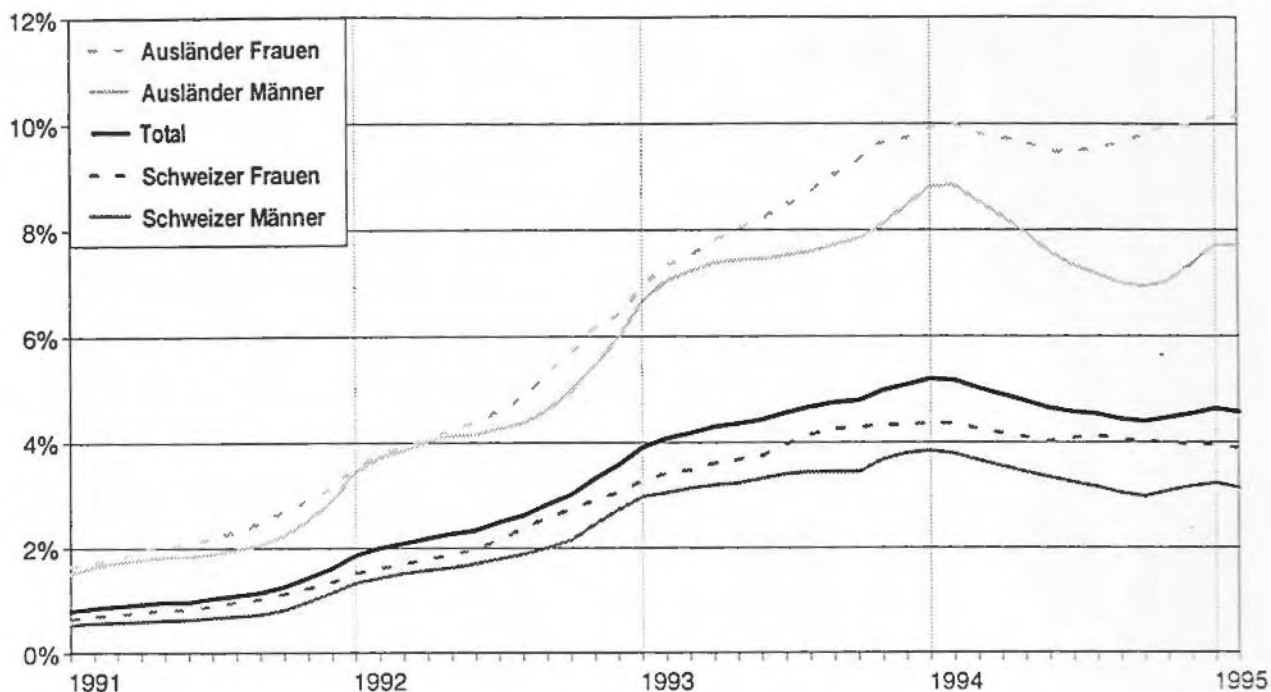
Einbürgerungsquote*, 1981-1994



* Anzahl Bürgerrechtswechsel (durch Einbürgerung, Bürgerrechtsfeststellung oder Adoption) bezogen auf die Anzahl Jahresaufenthalter und Niedergelassene

© BFS, BEV

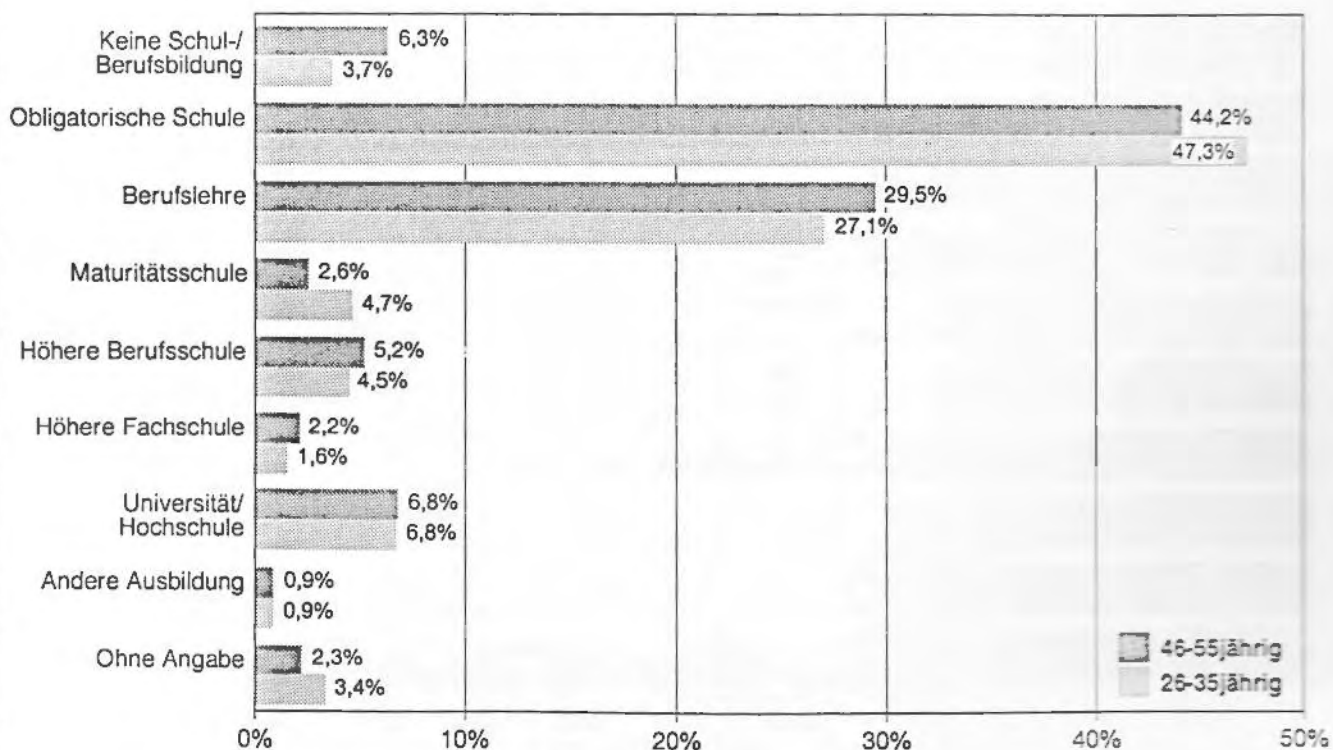
Arbeitslosenquoten* nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht, 1991 bis 1995



* Anteil der eingeschriebenen Arbeitslosen an den Erwerbspersonen gemäss Eidgenössischer Volkszählung 1990

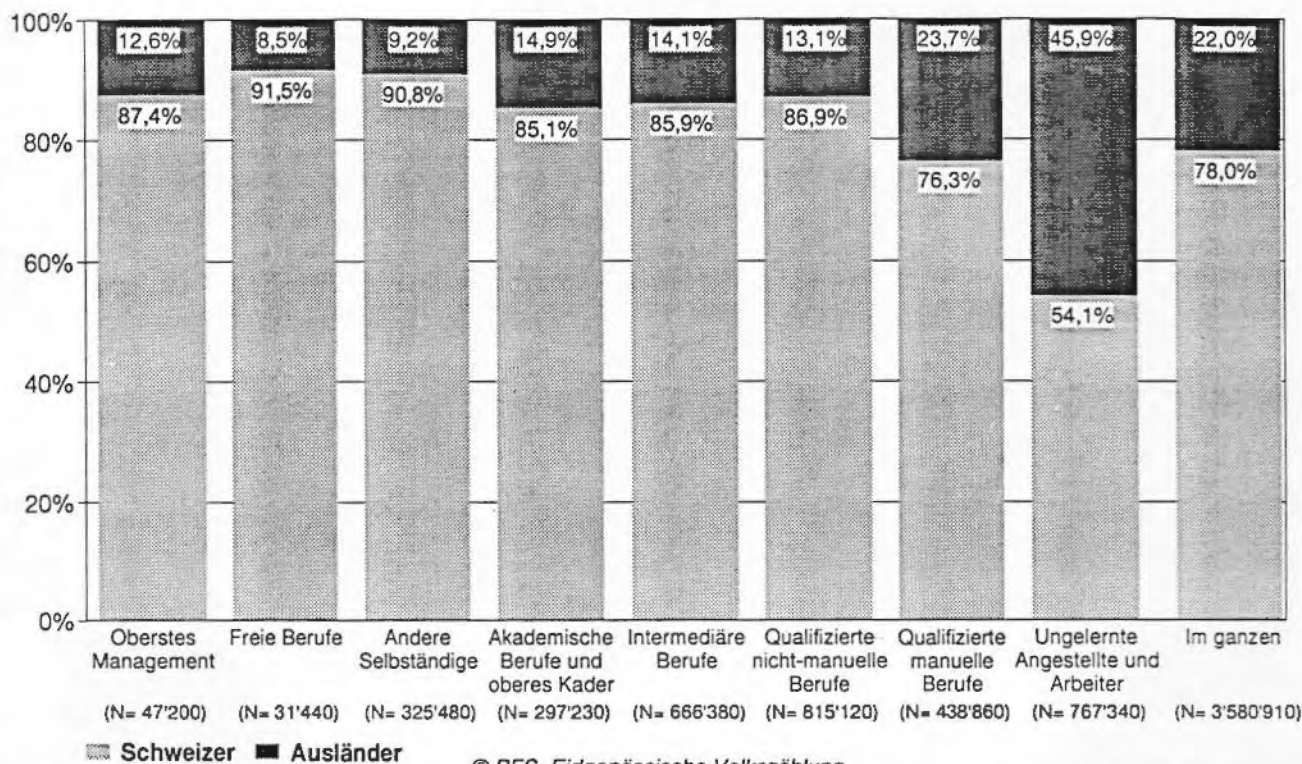
© BFS, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit

Ausländische Bevölkerung nach höchster abgeschlossener Ausbildung und Altersgruppen, 1990



© BFS, Eidgenössische Volkszählung

Erwerbstätige Bevölkerung nach sozioprofessionellen Kategorien, 1990



Erwerbstätige Bevölkerung nach Berufsgruppen, 1990

10 Berufsgruppen mit höchstem Ausländeranteil

