Expertenkommission Migration
Commission d'experts en migration
Commissione peritale Migrazione

Ein neues Konzept der Migrationspolitik

Bericht der Expertenkommission Migration
Im Auftrag des Bundesrates

Bern, im August 1997

EIN NEUES KONZEPT DER MIGRATIONSPOLITIK

Die Expertenkommission schlägt dem Bundesrat ein Gesamtkonzept für eine Migrationspolitik der nächsten Jahre vor. Die Perspektive ist langfristig und beruht auf der Einsicht, dass eine Migrationspolitik prospektiv ausgerichtet sein muss, wenn sie nicht von tagespolitischen Ereignissen überrollt werden will. Ausländer- und Flüchtlingspolitik müssen sowohl in ihren Zielsetzungen wie in ihren Auswirkungen gesamthaft betrachtet werden. Dabei gilt es, nicht nur nationale Belange, sondern auch internationale Entwicklungen entsprechend zu berücksichtigen. Der Integration wird im Konzept eine grosse Bedeutung beigemessen. Dies hat nicht nur Folgen für die Formulierung einer Integrationspolitik, sondern bereits für die Zulassungskriterien.

Angestrebt wird die Schaffung einer kohärenten und transparenten Gesamtpolitik, welche Ausländer- und Flüchtlingspolitik in eine Gesamtführung einordnet, ohne sie allerdings ineinander aufgehen zu lassen, denn der Aufnahme von Flüchtlingen liegen andersgeartete Ziele und Motive zugrunde als der Zulassung anderer Ausländerinnen und Ausländer.

Dabei muss die Migrationspolitik nicht neu erfunden werden. Sie kann auf Bewährtem aufbauen und soll aufgeben, was sich überlebt hat. Der Gestaltungsspielraum ist vielfach eingeschränkt; zum einen durch die Langzeitwirkung früher getroffener Entscheide, zum anderen durch völkerrechtliche Verpflichtungen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass bei allem Bemühen um Kohärenz gewisse grundlegende Konflikte nicht zu lösen sind. Als Beispiel sei der immer wieder diskutierte Konflikt zwischen der gewünschten Senkung der Soziallasten im Asylbereich und einem Arbeitsverbot während des Asylverfahrens genannt. Solche Arbeitsverbote haben zum Ziel, die Attraktivität des Asylwegs für potentielle Arbeitssuchende zu senken.

Zu diesen Konfliktfällen gilt es, Prioritäten zu setzen, die auch von der Öffentlichkeit verstanden und akzeptiert werden können.

Die mit der Absicht langfristiger Ziele und Wirkungen gesetzten Prioritäten sind die Neugestaltung und Vereinfachung des Zulassungsverfahrens mit einer klaren rechtlichen Grundlage, die Verstärkung der Integration, das Entgegenwirken illegaler Aufenthalte im Rahmen einer Ausreisepolitik sowie die Systematisierung der Migrationsaussenpolitik. Entsprechende Informations- und Kommunikationsbemühungen sowie die Verbesserung struktureller Voraussetzungen sind die notwendigen begleitenden Massnahmen.

Das wirtschaftliche Wachstum, das die Schweiz seit Ende des Zweiten Weltkriegs gekannt hat, wäre ohne den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte kaum im selben Masse möglich gewesen. Über ein Viertel unserer Erwerbstätigen sind heute Ausländerinnen und Ausländer. Die Nachfrage schweizerischer Unternehmen nach ausländischen Mitarbeitern sowie der Nachzug der Familien sind die hauptsächlichen Motive für die Immigration in die Schweiz. Seit ungefähr fünfzehn Jahren trägt auch die Asylmigration - zahlenmässig allerdings in viel geringerem Masse - zum Anstieg der Ausländerzahl bei. Politische Stabilität, ökonomischer Wohlstand, hohes Lohnniveau, soziale Sicherheit und die Tradition einer humanitären Flüchtlingspolitik sind die hauptsächlichen Gründe dafür, dass Menschen aus vielen Ländern zu uns kommen.

Die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften hat nicht nur zu unserem heutigen Wohlstand beigetragen, sondern unser Land auch kulturell bereichert. Die Schweiz, welche als viersprachiger Staat traditionell einer Vielzahl von Kulturen verbunden ist, hat sich durch das Zusammenleben mit Zuwanderern anderen Ländern, ihren Menschen und Kulturen geöffnet. Zuwanderung kann aber auch zu Spannungen führen. Die Besorgnis über eine kulturell immer heterogenere Gesellschaft sowie Befürchtungen vor Konkurrenz am Arbeitsplatz und im sozialen Bereich verursachten in den letzten Jahrzehnten immer wieder Überfremdungsängste.

Bestimmte problematische Bereiche wie der hohe Ausländeranteil in den Kriminalstatistiken werden von Medien und Öffentlichkeit besonders aufmerksam verfolgt und tragen zu Spannungen bei.

Es ist deshalb in diesem Politikbereich vordringlich notwendig, in allen Entscheiden das richtige Mass zu finden. Jene Menschen, die wir aufnehmen, heissen wir bei uns willkommen, und sie sollen grösstmöglichen Anteil an unserem sozialen und kulturellen Leben haben. Wen und wieviele Ausländerinnen und Ausländer wir aufnehmen, soll im demokratischen Prozess bestimmt werden. Welche Wege zur Umsetzung dieser Migrationspolitik eingeschlagen werden sollen, wollen die Vorschläge der Kommission aufzeigen.

Inhaltsverzeichnis

A EINLEITUNG 3

1 MIGRATION IN DER SCHWEIZ 3
2 AKTUELLE SITUATION UND ENTWICKLUNGEN 5
3 DIE MIGRATIONSPOLITISCHE DISKUSSION 8
4 AUFTRAG DER EXPERTENKOMMISSION 9
5 ALLGEMEINE RAHMENBEDINGUNGEN UND BEZIEHUNG ZUR EU 10
6 ZUR DEFINITION VON MIGRATION UND MIGRATIONSPOLITIK 12
7 AUFBAU DES BERICHTS 13

B ZU DEN EINZELNEN POLITIKFELDERN 18

1 ZULASSUNGSPOLITIK 18
1.1 ÜBERBLICK 18
1.2 ZIELE 20
1.3 TYPEN DER ZULASSUNG 21
1.3.1 ZULASSUNG ZUR AUFNAHME EINER ERWERBSTÄTIGKEIT 22
1.3.2 NICHTERWERBSTÄTIGE AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER 27
1.3.3 HUMANITÄRE GRÜNDE 28
1.3.4 FAMILIENNACHZUG 28
1.1 NEUE ANWESENHEITSBEWILLIGUNGEN 30
1.1.1 DAUERSTATUS 31
1.1.2 BEFRISTETER STATUS 32
1.1.3 PROVISORISCHER STATUS 33

2 INTEGRATIONSPOLITIK 34
2.1 ÜBERBLICK 34
2.2 ZIELE 36
2.3 SCHWERPUNKTE DER INTEGRATION 38
2.3.1 INTEGRATION UND AUFENTHALTSSTATUS 39
2.3.2 BERUFS- UND ARBEITSWELT 39
2.3.3 SCHULE UND BILDUNG 41
2.3.4 FAMILIE UND SOZIALES 42
2.3.5 EINBÜRGERUNG UND POLITISCHE RECHTE 43
2.4 STRUKTURELLE UND FINANZIELLE ASPEKTE 44

3 AUSREISE UND RÜCKWANDERUNGSPOLITIK 46
3.1 ÜBERBLICK 46
3.2 ZIELE 48
3.2.1 AUSREISEPOLITIK 49
3.2.2 RÜCKWANDERUNG 51

4 MIGRATIONSAUSSENPOLITIK 52
4.1 ÜBERBLICK 52
4.2 ZIELE 54
4.2.1 BEKÄMPFUNG DER URSACHEN ERZWUNGENER MIGRATION 54
4.2.2 EUROPÄISCHE BESTREBUNGEN EINER GEMEINSAMEN MIGRATIONS-, SICHERHEITS- UND ASYLPOLITIK 57
4.2.3 AUSSENPOLITISCHE EINBINDUNG DER ARBEITSMARKTLICHEN ZIELE 59

5 INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK 62
5.1 ÜBERBLICK 62
5.2 ZIELE 64
5.2.1 MIGRATIONSPOLITISCHE DISKUSSION 64
5.2.2 INFORMATION 65
5.2.3 „BÜRGERGESPRÄCH" 68

6 STRUKTUREN 70
6.1 ÜBERBLICK 70
6.2 ZIEL 71
6.2.1 STRUKTURELLE ANPASSUNGEN 71
6.3 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN 74

7 SYNOPSIS DER VORSCHLÄGE 76

C RECHTLICHE UMSETZUNG 83

FRAGE EINES MIGRATIONSGESETZES 83

D ANHANG 89

MITGLIEDER DER KOMMISSION 89
DISKUSSIONSPARTNER IM PLENUM BZW. IN DEN ARBEITSGRUPPEN DER KOMMISSION 90
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 91

A EINLEITUNG

A EINLEITUNG

1 MIGRATION IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz gehört zu denjenigen westlichen Ländern, die im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse am meisten Immigranten beherbergen - mehr noch als Kanada, USA oder europäische Flächenstaaten.

Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz betrug 1996 rund ein Fünftel. Viele Ausländerfamilien leben bereits seit mehreren Generationen mit uns und haben hier ihre Heimat gefunden. Als Einwanderungsland hat sich die Schweiz aber nie verstanden. Im Gegensatz zu den USA, Kanada oder Australien, die als klassische Immigrationsländer gelten, wurde keine eigentliche Besiedlungspolitik verfolgt. Ebensowenig strebte man eine dauerhafte Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern an. Inzwischen ist jedoch deutlich geworden, dass die überwiegende Mehrheit der Immigranten fester Teil der schweizerischen Gesellschaft geworden ist. Fast drei Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung besitzt heute eine Niederlassungsbewilligung.

Dies ist das Ergebnis eines lang andauernden Prozesses, zu dessen Beginn die Schweiz eigentlich ein Auswanderungsland war: Bis Ende des 19. Jahrhunderts verliessen Schweizer auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen das Land und wanderten in andere europäische Länder oder nach Übersee aus. Erst die einsetzende Industrialisierung liess die Auswanderung zurückgehen, und gleichzeitig stieg die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den europäischen Nachbarstaaten an.

Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz war stets Schwankungen unterworfen und abhängig von der wirtschaftlichen und politischen Situation. Schon 1914 lag der Ausländeranteil bei 15,4%. Nach einem starken Rückgang in der Zwischenkriegszeit führte die wirtschaftliche Expansion der Nachkriegsjahre zu einem erneuten Anstieg des Ausländeranteils und erreichte 1974 mit 16,4% einen neuen Höhepunkt. Auf die Wirtschaftskrise der siebziger Jahre folgte eine vorübergehende

Rückwanderung. Seit den achtziger Jahren nimmt die Zahl der ständigen ausländischen Bevölkerung wiederum zu. In den letzten Jahren ging dieser Zuwachs allerdings immer weiter zurück und stagniert heute praktisch.

Die Zuwanderung von Arbeitskräften wurde mit verschiedenen politischen Strategien gefördert und gesteuert: Wie in anderen westeuropäischen Ländern entstand nach Ende des 2. Weltkrieges ein Bedarf an Arbeitskräften, der nicht durch den heimischen Markt abgedeckt werden konnte. In den fünfziger und sechziger Jahren wurden junge ausländische Arbeitskräfte angeworben, die für einige Jahre in der Schweiz arbeiten sollten. Viele wurden dauerhaft von der schweizerischen Wirtschaft benötigt; sie liessen ihre Familie nach einigen Jahren nachkommen, erhielten die Niederlassung und bauten sich in unserem Land eine dauerhafte Existenz auf.

In den Jahren der Hochkonjunktur setzte eine Überfremdungsdebatte ein, die 1970 in der knappen Ablehnung der sogenannten Schwarzenbach-Initiative gipfelte und den Bundesrat zu einer Kurskorrektur veranlasste. Mit Höchstzahlen für die Neuzulassung von ausländischen Arbeitskräften wurde eine quantitative Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung angestrebt. Damit war keine festes Zahlenverhältnis gemeint; Stabilisierung wurde vielmehr als wirtschaftlich und sozialpolitisch ausgewogenes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung definiert.

Auch die Flüchtlingspolitik veränderte sich im Laufe der Zeit. Bis Ende des Zweiten Weltkrieges noch von situationsbedingten Aufnahmeentscheiden geprägt, wurde der Flüchtlingsbegriff mit der Genfer-Konvention von 1951 völkerrechtlich verbindlich festgelegt. Das Asylgesetz von 1979 basiert darauf.

Bis in die früheren achtziger Jahre bereitete die Aufnahme von verschiedenen Flüchtlingsgruppen wenig Probleme. In Sonderaktionen nahm die Schweiz immer wieder Flüchtlinge in grösserer Zahl auf, Ende der fünfziger Jahre ungarische und Ende der sechziger Jahre tschechische Flüchtlinge, in den siebziger Jahren auch Menschen aus anderen Kontinenten, aus Tibet, Chile, Indochina. Die jährlichen Gesuchszahlen von einzelnen Asylsuchenden waren vergleichsweise gering und lagen bei wenigen Hunderten.

2 AKTUELLE SITUATION UND ENTWICKLUNGEN

Vier wesentliche globale wie nationale Veränderungen wirken sich auf den Gestaltungsrahmen der Migrationspolitik aus:

Verstärkung des Migrationsdrucks

Nach Schätzung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) lebten 1994 über 120 Millionen Menschen ausserhalb des Landes ihrer Geburt oder ihrer Staatsbürgerschaft, darunter 20 Millionen Flüchtlinge. Dies entspricht einem Anteil von 2% der Weltbevölkerung.

Die weltweiten Migrationsbewegungen haben sich durch die globale Entwicklung vervielfältigt und verstärkt; ausschlaggebend sind globale zivilisatorische Entwicklungen. Eine wachsende Weltbevölkerung, ein zunehmendes ökonomisches und soziales Ungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Umweltzerstörung, das Ende des Kalten Krieges und die Zunahme von regionalen Konflikten führen dazu, dass immer mehr Menschen in den politisch stabilen und ökonomisch reichen Ländern Schutz suchen.

Gleichzeitig nimmt die wirtschaftliche und gesellschaftliche Globalisierung zu und schwindet die Bedeutung nationaler Grenzen. Die neuen Möglichkeiten der Medien verbreiten Informationen über Zielländer, die durch ein wachsendes Verkehrsnetz leichter zu erreichen sind.

Diese weltweiten Veränderungen drücken sich in dem sprunghaften Anstieg der Zahl von Asylsuchenden bei niedrigen Anerkennungsquoten Ende der achtziger Jahre aus. Sie führten zu einer starken Problematisierung und Verpolitisierung der gesamten Debatte. Durch verschiedene Massnahmen ist es zwar gelungen, das Asylverfahren zu beschleunigen. Heute ist es vor allem die Durchsetzung von Ausreiseverpflichtungen, die Bund und Kantonen Probleme bereitet. Die Zahl der sogenannten Gewaltflüchtlinge hat zugenommen. Sie erfordern ein vereinfachtes Prozedere für eine zeitlich beschränkte Aufnahme. Der Bundesrat hat deshalb in der

Totalrevision des Asylgesetzes einen neuen Status des Schutzbedürftigen vorgeschlagen.

Voranschreiten des europäischen Einigungsprozesses

Der europäische Einigungsprozess stellt für die Schweiz die wichtigste Veränderung der internationalen politischen Rahmenbedingungen dar. Nach dem Fall der Mauer verstärkte sich die Entwicklungsdynamik in der EU beträchtlich. Es zeichnet sich ab, dass in absehbarer Zeit auch osteuropäische Staaten die EU-Mitgliedschaft erlangen werden.

Die Schweiz geht in ihrer Europa-Politik einen eigenen Weg: Nach Ablehnung des EWR-Beitritts durch den Souverän im Jahre 1992 versucht der Bundesrat auf dem Weg bilateraler Verhandlungen, eine Annäherung an den europäischen Integrationsprozess zu erreichen. Die Freizügigkeit des Personenverkehrs gehört in der schweizerischen Öffentlichkeit zu den meistdiskutierten Elementen eines künftigen bilateralen Abkommens.

Der europäische Integrationsprozess hat in Bezug auf die Formulierung einer gemeinsamen Ausländer- und Asylpolitik der EU-Staaten gegenüber Drittstaaten wie auch auf eine koordinierte internationale Flüchtlingspolitik an Einfluss gewonnen. Für die Schweiz stellt sich deshalb heute die Frage, welche Institutionen und Kooperationsformen ihr inskünftig offenstehen werden, um an diesem gemeinsamen Prozess teilzuhaben.

Veränderte Nachfrage nach Arbeitskräften

Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften hat sich im Zuge wirtschaftlicher Restrukturierungsprozesse verändert. Bis in die achtziger Jahre wurden überwiegend wenig qualifizierte Arbeitskräfte angeworben, eine gewisse Nachfrage besteht weiterhin. Heute zeichnet sich aber eine wachsende Nachfrage vor allem nach gut ausgebildeten und hochqualifizierten Mitarbeitern aus dem Ausland ab. Um bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte den politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat 1991 das sogenannte Modell der Drei-Kreise

eingeführt. Es bevorzugt in erster Linie Arbeitskräfte aus dem europäischen Raum, in zweiter Linie Fachkräfte aus den USA und Kanada. Aus dem dritten Kreis, zu dem alle übrigen Staaten zählen, ist mit Ausnahme von wenigen Spezialisten grundsätzlich keine Zulassung zum Arbeitsmarkt möglich (Ausnahme: Weiterbildungsaufenthalte, humanitäre Bewilligungen und Projekte der Entwicklungshilfe). Der Vorwurf, dieses Modell diskriminiere bestimmte Länder und Menschen aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit, ist bis heute nicht verstummt.

Wachsende Probleme bei der Integration

Im internationalen Vergleich konnte die Integrationssituation von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz bis zu Beginn der neunziger Jahre als relativ gut bezeichnet werden. Namhafte soziale Spannungen sind trotz des hohen Ausländeranteils bislang ausgeblieben. Die Integrationsproblematik hat sich jedoch in den letzten Jahren wesentlich gewandelt. Einerseits ist die ausländische Bevölkerung in der Schweiz heterogener geworden: Heute ziehen nicht mehr nur junge, männliche Arbeitskräfte zu, sondern in zunehmendem Masse auch Frauen, Kinder, Jugendliche und ganze Familien; gleichzeitig ist eine zweite und dritte Generation herangewachsen. Heute kommen Ausländerinnen und Ausländer aus verschiedensten Ländern, was sich in einer wachsenden Pluralisierung der Sprachen und Konfessionen ausdrückt.

Andererseits haben sich die Arbeitswelt und die wirtschaftliche Situation verändert; Stagnationsphasen wirken sich negativ auf die Situation vieler Ausländerinnen und Ausländer aus. Verschiedene Entwicklungen weisen zudem auf eine Tendenz zunehmender sozialer Ausgrenzung hin. Doch nicht nur die ausländische Bevölkerung ist betroffen, auch Einheimische, insbesondere mit schlechter Ausbildung, ungenügender beruflicher Qualifikation oder eingeschränktem Leistungsvermögen, teilen heute das Schicksal der Ausgrenzung. Diese Veränderungen rufen nach einem neuen Integrationsverständnis und einer Neubesinnung auf die Ziele von Integrationsmassnahmen. Der Bundesrat hat mit dem Vorschlag, einen Integrationsartikel in das ANAG aufzunehmen, einen ersten Schritt getan.

3 DIE MIGRATIONSPOLITISCHE DISKUSSION

Die jüngste migrationspolitische Diskussion setzte 1989 mit dem sogenannten Strategiebericht ein. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe zeigte zum ersten Mal mögliche Zusammenhänge zwischen Ausländer-, Asyl- und internationaler Flüchtlingspolitik auf. Ihr Vorschlag, eine gemeinsame Planungsgrösse für Asylsuchende und Arbeitsmigranten einzuführen, stiess indessen auf einhellige Ablehnung. Der daraufhin erarbeitete Bericht von BIGA und BFA über „Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre" wurde im April 1991 veröffentlicht und stellte erstmals das Drei-Kreise-Modell vor. Beide Berichte bildeten die Grundlage für den im Mai 1991 vom Bundesrat verabschiedeten „Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik".

Mit der Motion von Ständerätin Simmen (CVP, Solothurn) wurde der Bundesrat im März 1993 von Nationalrat und Ständerat beauftragt, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Da es zunächst darum ging, das Aufgaben- und Handlungsfeld grundsätzlich auszuloten, verfasste der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Peter Arbenz, im Auftrag des Bundesrates einen Bericht, welcher vor allem die Probleme der heutigen Politik analysierte und einige grundsätzliche Optionen für eine künftige Migrationspolitik skizzierte. Die Vernehmlassung zum Bericht zeigte, dass zwar eine Mehrheit der Parteien, Verbände und Organisationen die Formulierung einer umfassenden Migrationspolitik befürwortete, aber sehr unterschiedliche Vorstellungen von deren Ausgestaltung hatte. Während es für die einen eher darum ging, weitere Zuwanderung zu unterbinden, bedeutete für andere Migrationspolitik vor allem die vermehrte Berücksichtigung entwicklungspolitischer und humanitärer Grundsätze.

Zwar wurde anerkannt, dass zwischen Ausländer-, Asyl- und internationaler Flüchtlingspolitik zahlreiche Überschneidungen und Kooperationsmöglichkeiten bestehen, doch sprach sich die Mehrheit deutlich für eine Trennung von Asyl- und Ausländerpolitik aus. Die Weiterentwicklung von Ideen zur inhaltlichen Gestaltung einer zukünftigen Migrationspolitik unter einem gemeinsamen konzeptionellen Dach wurde dagegen begrüsst oder ausdrücklich gefordert.

4 AUFTRAG DER EXPERTENKOMMISSION

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse beschloss der Bundesrat im September 1996, eine Expertenkommission einzusetzen, um Vorschläge für eine künftige Migrationspolitik auszuarbeiten. Gemäss Auftrag hatte sie dabei

- ⇨ Ziele, Mittel und Massnahmen darzustellen
- ⇨ Zielkonflikte aufzuzeigen
- ⇨ Massnahmen zur Entschärfung dieser Konflikte zu entwickeln
- ⇨ Prioritäten aufzuzeigen
- ⇨ und die Erfordernisse neuer gesetzlicher Instrumente zur Umsetzung einer Migrationspolitik zu prüfen.

Bei der Entwicklung der Vorschläge sollte die Kommission die bestehenden politischen und rechtlichen Grundlagen der Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik, die bundesrätlichen Legislaturziele 1995-99 sowie den „Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik" vom Mai 1995 und dessen Vernehmlassungsergebnisse berücksichtigen.

Die Kommission setzte sich aus Experten der kantonalen Verwaltungen, der Bundesverwaltung sowie der Wissenschaft und Praxis zusammen (Verzeichnis der Mitglieder s. Anhang).

Sie nahm ihre Arbeit Ende Oktober 1996 auf, traf sich in einem monatlichen Turnus im Plenum und arbeitete parallel zu bestimmten Themen in Arbeitsgruppen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden im Plenum diskutiert und entsprechend überarbeitet. Das Plenum wie auch einzelne Arbeitsgruppen zogen zu ihren Sitzungen externe Experten bei (Verzeichnis der Diskussionspartner s. Anhang).

Der vorliegende Bericht enthält das Ergebnis dieser Arbeit. Er stellt den Kompromiss der Mitglieder dar.

5 ALLGEMEINE RAHMENBEDINGUNGEN UND BEZIEHUNG ZUR EU

Die Kommission geht davon aus, dass sich der Migrationsdruck auf die Schweiz und die gesellschaftliche Integrationsproblematik noch verstärken werden. Auf der anderen Seite wird der europäische Integrationsprozess weiter voranschreiten. Die Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften wird zunehmen. Politische Massnahmen, welche diesen Entwicklungen Rechnung tragen, sind gleichzeitig so auszugestalten, dass sie eine grösstmögliche Steuerung der Migration erlauben. Migrationspolitik soll zudem prospektiv agieren und nicht nur auf tagespolitische Ereignisse reagieren.

Das Selbstverständnis einer solchen Politik beruht auf den Grundsätzen, welche bereits 1991 im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik formuliert wurden. Sie bestehen im wesentlichen aus folgenden Punkten:

- Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen und ethischer Prinzipien wie Solidarität, Menschenrechte, Freiheit und Selbstbestimmung
- Wahrung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, was Wettbewerbsfähigkeit, Flexibilität und Anpassung an die internationale Arbeitsteilung bedeutet
- Optimale Anpassung der Schweiz an den Prozess der europäischen Integration
- Erhaltung des sozialen Friedens, vor allem durch Verhinderung von Arbeitslosigkeit, des Ansteigens sozialer Ungleichheit und der Garantie sozialstaatlicher Prinzipien
- Wahrung der nationalen Identität, welche nicht als Zustand, sondern als Prozess verstanden wird.

Diese Prinzipien stehen in einem spannungsreichen Verhältnis zueinander, weil sie unterschiedliche Interessen beinhalten und nationale wie internationale Bereiche berühren. Die Klärung ihrer gegenseitigen Beziehung und ihrer jeweiligen Gewichtung gehört zur Aufgabenstellung der Expertenkommission.

Im weiteren orientiert sich die Expertengruppe an den Legislaturzielen 1995-99, die der Bundesrat im Migrationsbereich formuliert hat:

- ⇨ Verstärkte Eingliederung der ansässigen Ausländerinnen und Ausländer
- ⇨ Qualitative Verbesserung im Personenverkehr mit der EU
- ⇨ Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen im Sinne unserer humanitären Flüchtlingspolitik
- ⇨ Reduktion des Zuwachses der ausländischen Wohnbevölkerung.

Berücksichtigt werden auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz eingegangen ist. Besonders zu erwähnen sind die Flüchtlingskonvention, die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung. Eine Kündigung dieser Verträge schliesst die Kommission aus.

Das Ergebnis der bilateralen Verhandlungen und eine damit verbundene Annäherung an die Europäische Union setzen weitere Leitplanken für den Gestaltungsspielraum einer zukünftigen Migrationspolitik. Die Kommission begrüsst die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs. Der Übergang zu einer gegenüber der EU offeneren Arbeitsmarktpolitik ist für die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Die finanziellen, handelspolitischen und rechtlichen Verflechtungen mit der EU werden immer enger und drängen langfristig auf eine gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte. Eine schweizerische Wirtschaft, die in einem sich globalisierendem Umfeld bestehen will, ist auf Erleichterungen bei der Beschäftigung von europäischen Arbeitskräften angewiesen.

Umgekehrt würde ein freier Personenverkehr eine Gleichstellung der Schweizerinnen und Schweizer mit den EU-Bürgern auf den Arbeitsmärkten der EU-Staaten garantieren und damit neue Perspektiven für schweizerische Arbeitnehmer eröffnen. Vor allem Studierenden bieten sich neue Ausbildungsmöglichkeiten.

Kritiker befürchten eine unkontrollierte Zuwanderung aus der EU, obwohl die Erfahrungen aus den EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass auch bei erheblichem Lohngefälle zwischen den Mitgliedstaaten nach Einführung der Freizügigkeit keine bemerkenswerte Steigerung der innereuropäischen Wanderung erfolgt ist. Zudem ist in der Schweiz die Zahl der aus den EU-Staaten stammenden

Migrantinnen und Migranten in den letzten Jahren recht stabil geblieben.

Da die Nachbarn der Schweiz, mit Ausnahme Liechtensteins, inzwischen alle EU-Mitglieder sind und die Wirtschaftsbeziehungen zur EU die bedeutensten Aussenbeziehungen überhaupt darstellen, würde sich eine Bevorzugung von EU-Angehörigen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt auch dann rechtfertigen, wenn die bilateralen Verhandlungen scheitern sollten. Die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung einer Migrationspolitik sind hierauf ausgerichtet. Da der Personenverkehr nur einen Teil der Gesamtbeziehungen der Schweiz zur EU darstellt, kann der Zeitpunkt der Liberalisierung erst festgelegt werden, wenn diese Gesamtbeziehungen geklärt worden sind.

6 ZUR DEFINITION VON MIGRATION UND MIGRATIONSPOLITIK

Ausländer besitzen per definitionem eine andere als die schweizerische Staatsbürgerschaft. Als Ausländerin oder Ausländer wird aber im schweizerischen Sprachgebrauch hauptsächlich jene Person bezeichnet, die über den Weg der Arbeitsmigration oder über den Familiennachzug in die Schweiz eingereist ist. Asylsuchende besitzen zwar auch eine andere Staatsbürgerschaft, geben den schweizerischen Behörden aber zu erkennen, dass sie in der Schweiz Schutz vor Verfolgung und Bedrohung suchen. In der hiesigen politischen Debatte und in unserem Rechtssystem wird deshalb zwischen Ausländerinnen und Ausländern (Ausländerpolitik, ANAG) und Asylsuchenden (Asylpolitik, Asylgesetz) unterschieden.

Migration ist dieser Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und Ausländern übergeordnet und wird von der Kommission, in Anlehnung an die Definition im „Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik" (Arbenz-Bericht), als die vorübergehende oder dauerhafte Verlegung des Wohnsitzes über die Grenze hinweg definiert. Sie umfasst nicht nur Zuwanderung in die Schweiz, sondern auch das Verlassen des Landes. Beides kann auch auf Schweizerbürger zutreffen, die vom Ausland zurückkehren oder dorthin ausreisen wollen. Migrantinnen und Migranten sind

demnach Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Kurz- und Jahresaufenthalter, Saisonniers, Niedergelassene, illegal Anwesende, Rentner, Studenten, Schüler, Auszubildende oder auswandernde Schweizerbürger und rückwandernde Auslandschweizer. Ziele, Mittel und Massnahmen, die schweizerische Staatsangehörige betreffen, werden im vorliegenden Bericht aber nur punktuell berührt.

Migrationspolitik wird von der Kommission definiert als die Gesamtheit aller Ziele, Mittel und Massnahmen, die auf Migrationen und deren Folgen einwirken.

7 AUFBAU DES BERICHTS

Der Migrationsprozess kann in verschiedene Phasen gegliedert werden: Die Einreise des Migranten in das Zielland, der vorübergehende oder dauernde Aufenthalt und, je nachdem, seine Ausreise. Die Ausreise des Migranten aus seinem Herkunftsland ist aber nicht nur eine individuelle Entscheidung, sondern wird auch durch die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Zielländern und deren jeweiligen Aussenpolitiken beeinflusst.

Der Migrationsprozess kann in jeder dieser Phasen - wenn auch in unterschiedlichem Mass - durch staatliche Massnahmen gesteuert werden. Diese Massnahmen sollen in einem kohärenten politischen Verbundsystem miteinander vernetzt werden. (vergl. folgende Skizze). Die Kommission hat dementsprechend vier Politikfelder definiert, die diesen Phasen im Migrationsprozess entsprechen:

- ⇨ Zulassungspolitik
- ⇨ Integrationspolitik
- ⇨ Ausreise und Rückwanderung sowie
- ⇨ Migrationsaussenpolitik.

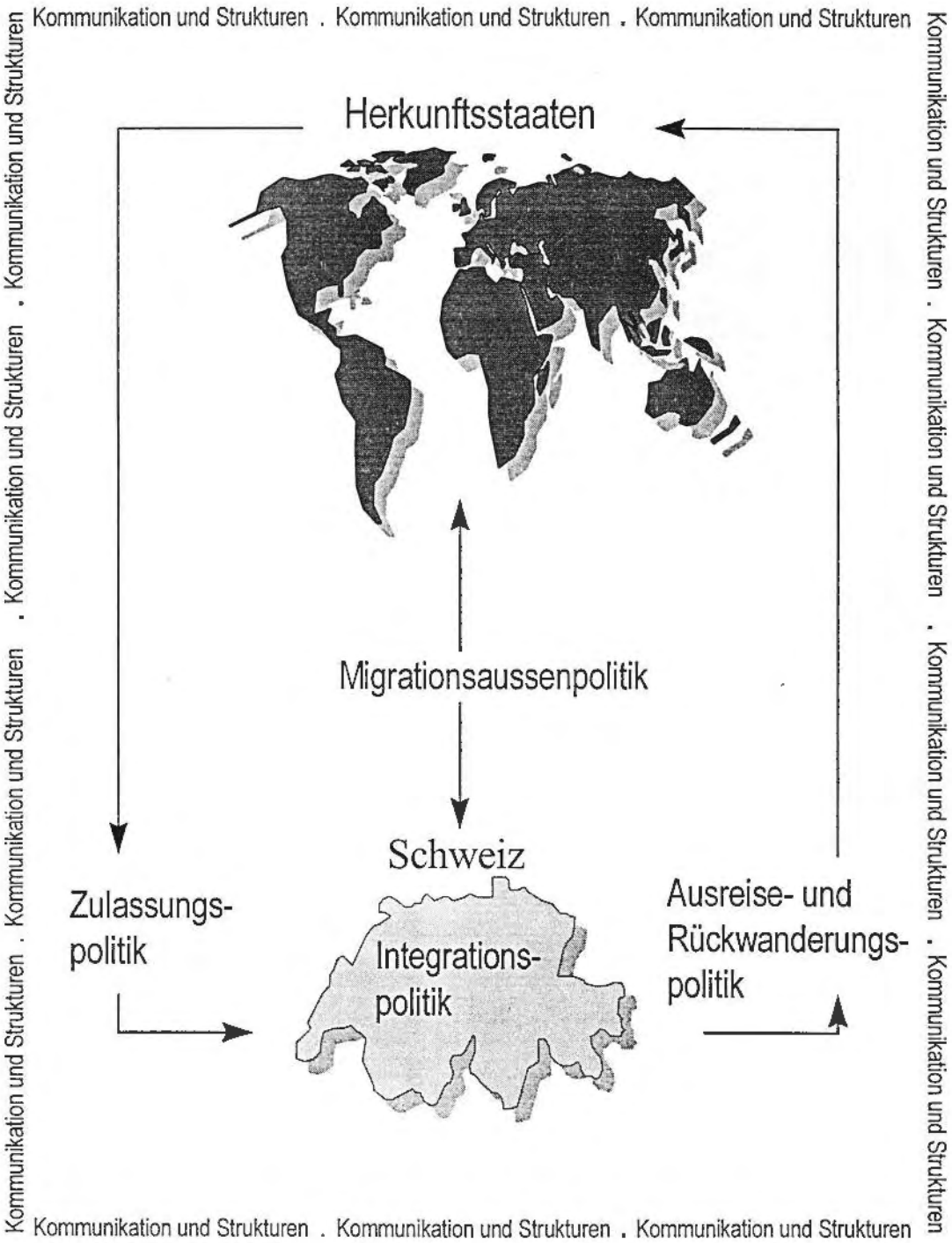
Eine Migrationspolitik muss sich jedem dieser Schritte annehmen, ohne den gesamten politischen Rahmen aus den Augen zu verlieren. Sie benötigt zu ihrer Entwicklung, Umsetzung und

Akzeptanz aber auch zwei Stützpfeiler: Strukturen, die dieser Politik entsprechen und die Vermittlung zwischen Politik und Öffentlichkeit. Die Kommission hat deshalb zwei weitere Arbeitsfelder formuliert:

- ⇨ Kommunikation und
- ⇨ Strukturen.

Für jeden dieser Bereiche werden Ziele formuliert und Vorschläge zur Umsetzung gemacht. Die wichtigsten Ziele und Vorschläge sind in einer kurzen Zusammenfassung zu Beginn jeden Kapitels aufgeführt. Eine Gesamtschau der Vorschläge schliesst sich in einer Synopsis an. Vorschläge zur gesetzlichen Umsetzung des Gesamtkonzepts werden am Schluss gemacht.

Politikfelder der Migration



B POLITIKFELDER

B ZU DEN EINZELNEN POLITIKFELDERN

1 ZULASSUNGSPOLITIK

1.1 ÜBERBLICK

Die Zulassungspolitik berücksichtigt verschiedene Ziele:

ZIELE

1. Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften soll im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen.
2. Die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern soll auch die kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz berücksichtigen.
3. Bei der Zulassung für den dauerhaften Aufenthalt sollen längerfristige berufliche Integrationschancen vorhanden sein.
4. Ausländerinnen und Ausländer sollen in der Schweiz Aufnahme finden, wenn es aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen oder aus humanitären Gründen geboten ist.
5. Die Zulassungspolitik soll eine ausgeglichene soziale und demographische Entwicklung nicht beeinträchtigen.

DIE WICHTIGSTEN VORSCHLÄGE:

- Das Drei-Kreis Modell wird durch eine Politik abgelöst, die zwischen den EU- Staaten und allen anderen Staaten (Nicht-EU-Staaten) unterscheidet. Das Bild der „Kreise" wird nicht mehr verwendet.
- Die Zulassung von EU-Angehörigen soll gemäss dem geplanten bilateralen Abkommen über die gegenseitige Liberalisierung

des Personenverkehrs mit der EU erfolgen. Die Ausdehnung dieses Abkommens auf die EFTA-Staaten soll angestrebt werden. Im Hinblick auf die engen geographischen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der Schweiz mit den EU-Staaten ist eine Bevorzugung dieses Raums auch dann gerechtfertigt, wenn das vorgesehene Abkommen über den Personenverkehr nicht zustande kommt.

- Bei der Zulassung von Arbeitskräften aus den Nicht-EU-Staaten wird die Kontingentierung beibehalten. Das Schwergewicht wird auf die gut- und hochqualifizierten Kräfte gelegt. Als wichtigstes Kriterium gelten neben dem Vorhandensein eines Arbeitsplatzes die langfristigen beruflichen Integrationschancen. Die Zulassungskriterien beziehen sich auf individuelle Qualifikationen und nicht auf Herkunftsländer.
- Für eine transparente Überprüfung dieser langfristigen beruflichen Integrationschancen empfiehlt die Kommission die Einführung eines Punktesystems. Die Grundzüge dieses modifizierten Zulassungssystems, dessen konkrete Ausgestaltung noch vertiefter Prüfung bedarf, sind gesetzlich zu regeln.
- Die in der Totalrevision des Asylgesetzes vorgesehene Einführung eines Status für Schutzbedürftige wird begrüsst.
- Die Aufenthaltsstatute werden insgesamt vereinfacht. Das Saisonnierstatut wird abgeschafft und ein neues Kurzaufenthaltstatut vorgeschlagen.
- Ausländerinnen und Ausländer, mit deren dauerhaftem Aufenthalt gerechnet wird, erhalten von Beginn an Mobilität, d.h. das Recht zum Berufs-, Stellen- und Kantonswechsel.

VORBEMERKUNG

Die Zulassungspolitik legt die Bedingungen für eine vorübergehende oder eine dauernde legale Anwesenheit fest. Sie berücksichtigt verschiedene Ziele aus unterschiedlichen Politikbereichen. Eine effiziente und glaubwürdige Zulassungspolitik setzt deren konsequente Umsetzung voraus. Die illegalen Einreisen und Aufenthalte müssen minimiert werden und nach der Ablehnung eines dauernden Aufenthalts soll tatsächlich auch die Ausreise aus der Schweiz erfolgen (siehe Vorschläge in den Kapiteln Aussenpolitik und Ausreise/Rückwanderung).

1.2 ZIELE

Die grundsätzlichen qualitativen Zulassungsziele sind die folgenden:

1. Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften soll im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen.

   Bezüglich Personenverkehr mit den Ländern der EU werden, sofern das entsprechende Abkommen zustande kommt, auf dem Arbeitsmarkt zunehmend die Gesetze von Angebot und Nachfrage zum Tragen kommen. Bezüglich Zulassung aus anderen Staaten soll das klare Schwergewicht auf gut- und hochqualifizierte Kräfte gelegt werden. Die Zulassungspolitik soll sich nicht nach branchenspezifischen, sondern nach den langfristigen, gesamtwirtschaftlichen Interessen richten.

2. Die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern soll die kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz berücksichtigen.

   Bildung, Wissenschaft und Kunst sind besonders stark auf einen ständigen internationalen Austausch angewiesen. Die Zulassungspolitik soll dieser Notwendigkeit - auch unabhängig von einem direkten wirtschaftlichen Nutzen - Rechnung tragen.

3. Bei der Zulassung zum dauerhaften Aufenthalt sollen längerfristige berufliche Integrationschancen vorhanden sein.

   Bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern sind im Hinblick auf einen Daueraufenthalt die längerfristigen beruflichen und sozialen Integrationschancen entscheidende Kriterien. Ein entsprechender Handlungsspielraum wird allerdings durch völkerrechtliche Verpflichtungen vor allem im humanitären Bereich und insbesondere durch das geplante bilaterale Abkommen mit der EU, dass die schrittweise Einführung eines freien Personenverkehrs vorsieht, eingeschränkt.

4. Ausländerinnen und Ausländer sollen in der Schweiz Aufnahme finden, wenn es aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen oder aus humanitären Gründen geboten ist.

   Asyl gemäss Asylgesetz wird gewährt, wenn die entsprechenden Voraussetzungen der Genfer Konvention erfüllt sind. Vorübergehender Aufenthalt wird gewährt, solange eine Rückkehr in das Herkunftsland aus anderen humanitären

Gründen nicht zumutbar ist. Bei der Zulassung aus humanitären Gründen dürfen wirtschaftliche Überlegungen nicht ausschlaggebend sein.

Als quantitatives Ziel gilt:

5. Die Zulassungspolitik soll eine ausgeglichene demographische und soziale Entwicklung nicht beeinträchtigen.

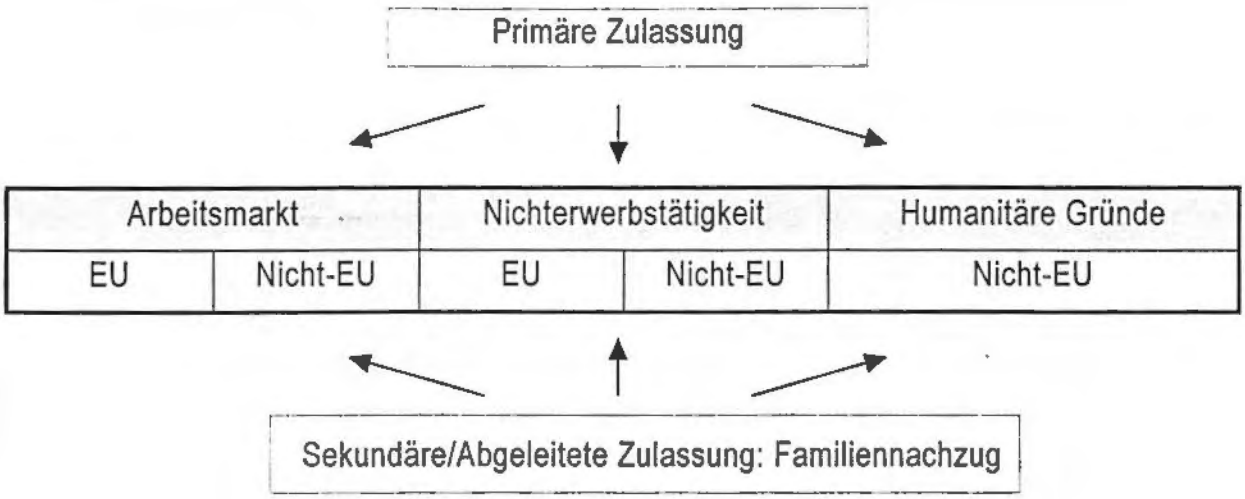
   Das bedeutet, dass gegenüber Angehörigen aus den Nicht-EU-Staaten die zahlenmässige Kontingentierung beibehalten werden soll. Die Zunahme der Bevölkerung in den achtziger Jahren und Anfang der neunziger Jahre ist hauptsächlich auf einen Wanderungsüberschuss zurückzuführen. (vergl. Bundesamt für Statistik: Herausforderung Bevölkerungswandel. Perspektiven für die Schweiz; Bern 1996) . Zulassungspolitik wirkt sich somit auch auf die demographische Entwicklung aus. Die Zulassungspolitik soll zudem Rücksicht nehmen auf die Aufnahmekapazitäten der einheimischen Sozial-, Schul-, Wohnungs- und Infrastrukturen usw. Die Frage, wieviele Menschen letztlich in der Schweiz leben sollen und können, lässt sich aber nicht abschliessend und objektiv beantworten.

1.3 TYPEN DER ZULASSUNG

Je nach Aufenthaltsgrund sind drei Zulassungstypen vorgesehen: Zulassung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Zulassung von Nicht-Erwerbstätigen (besonders Schule/Studium) und Zulassung aus humanitären Gründen. Bei der Zulassung von Erwerbstätigen sowie von Nicht-Erwerbstätigen ist weiter zwischen Angehörigen von EU-Staaten und solchen aus Nicht-EU-Staaten zu unterscheiden.

Der Familiennachzug ist ein weiterer - abgeleiteter - Zulassungsgrund, der sich aus den drei zuvor erwähnten Zulassungstypen ergibt.

Daraus ergibt sich folgende Systematik:



1.3.1 ZULASSUNG ZUR AUFNAHME EINER ERWERBSTÄTIGKEIT

Das Drei-Kreis-Modell wurde im Rahmen der Neuorientierung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Bericht des Bundesrates vom Mai 1991 entwickelt. Die Kommission ist der Meinung, dass dieses Modell in Bezug auf die geänderten wirtschaftlichen Bedürfnisse nicht mehr zweckmässig ist. Es beruht zudem auf einem überholten territorialen Rekrutierungsprinzip, das auch in der Interpretation zu Missverständnissen geführt hat.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors, der wachsenden Kapitalintensität der Produktion, der steigenden Arbeitsproduktivität, der Flexibilisierung der Betriebsorganisation usw. wird der Bedarf an qualifizierten und hochqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zunehmen. Weil Ansprüche der einheimischen Bevölkerung wachsen, bleibt jedoch auch bei erhöhter Arbeitslosigkeit ein Bedarf an ausländischen Arbeits- und Hilfskräften bestehen, die sich für weniger qualifizierte oder wenig attraktive Arbeit zur Verfügung stellen. Dieser letztgenannte Bedarf ist sowohl aus volkswirtschaftlichen wie aus europapolitischen Gründen mit Arbeitskräften aus dem EU-Raum zu decken, was nach dem geplanten Abschluss des bilateralen Abkommens mit der EU noch erleichtert werden wird. Überdies ist in der Schweiz bereits ein grösseres ungenutztes Potential an niedrig qualifizierten Kräften vorhanden, das es bei Arbeitslosigkeit zuerst in den Arbeitsmarkt zu integrieren gilt. Dieses Potential wird durch die Asylsuchenden, welche häufig nur über eine geringe berufliche Ausbildung verfügen, vergrössert. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt würde deshalb

- durch eine weitere aktive Rekrutierung von weniger qualifizierten Arbeitskräften aus den Nicht-EU-Ländern noch verschärft.

Die Zulassung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten ist aus diesen Gründen auf gut- und hochqualifizierte Kräfte zu beschränken. Auf der anderen Seite ist eine territoriale Beschränkung (etwa im Sinne einer Differenzierung in „Kreise") nicht mehr sinnvoll. Die Zuwanderung aus aussereuropäischen Staaten wird allerdings einen kleinen Teil der Gesamteinwanderung ausmachen. Ihr kommt jedoch insofern erhöhte Bedeutung zu, als sie nach dem geplanten Abschluss eines bilateralen Abkommens mit der EU und nach Ende der Übergangsfrist den einzigen direkt steuerbaren Bereich der Zulassung darstellen wird.

1.3.1.1 Vorschläge für die Zulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den EU-Staaten

- Die Zulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den EU-Staaten erfolgt im Rahmen des in den bilateralen Verhandlungen mit der EU vereinbarten Übergangsprozesses. Der Abkommensentwurf sieht einen schrittweisen Übergang zum freien Personenverkehr vor. An der Kontingentierung wird während einer Übergangsfrist von fünf Jahren festgehalten, danach besteht eine Kontingentierung nur noch für Angehörige aus Nicht-EU-Staaten. Gegenüber EU-Angehörigen wird der Vorrang inländischer Arbeitskräfte schrittweise abgelöst; ebenso die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Bewilligungsbehörden. EU-Angehörigen wird ab Inkrafttreten des Abkommens eine Inländergleichbehandlung (National Treatment) zugesichert.

  Nach Ablauf der Übergangsfrist wird der freie Personenverkehr zwischen der EU und der Schweiz verwirklicht. Die Freizügigkeit wird durch die Koordination der Sozialversicherungssysteme und die gegenseitige Anerkennung der Diplome flankiert. Im Hinblick auf die engen geographischen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der Schweiz mit den EU-Staaten ist eine Bevorzugung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieses Raums auch dann gerechtfertigt, wenn das vorgesehene Abkommen über den Personenverkehr nicht zustande kommt. Allerdings kann nur ein Abkommen mit der EU die Reziprozität der

Liberalisierungen für Schweizerinnen und Schweizer in der EU garantieren.

1.3.1.2 Vorschläge für die Zulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten

Die Kommission schlägt ein Zulassungsmodell vor, welches sich am Bedarf an gut- und hochqualifizierten Arbeitskräften orientiert. Dabei wird zwischen Dauer- und Kurzaufenthaltern unterschieden:

- Erwerbstätige Daueraufenthalter

Bei einer dauerhaften Zulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den Nicht-EU-Staaten sind die bestehenden Grundsätze der Kontingentierung, des Vorrangs der einheimischen Arbeitskräfte und der Arbeitskräfte aus der EU sowie der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingung beizubehalten. Der Nachweis eines Arbeitsplatzes und damit eines betrieblichen Interesses am Aufenthalt bleibt als Zulassungsvoraussetzung weiterhin bestehen. Als weiteres Kriterium soll - unabhängig von der nationalen Herkunft - für die dauerhafte Zulassung jenen Personen der Vorzug gegeben werden, deren Integration in die Arbeitswelt sowie in die Gesellschaft auch langfristig wahrscheinlich ist. Als massgebliche Kriterien für die langfristige Integrationsfähigkeit kommen bei Daueraufenthaltern in Frage:

- Ausbildung
- Erfahrung im entsprechenden Beruf
- Alter
- Sprachkenntnisse
- berufliche Anpassungsfähigkeit.

Im Einzelfall sollen Personen mit besonderen Fähigkeiten (z.B. Unverzichtbare Fachleute, hervorragende Wissenschaftler, Künstler oder Sportler) durch eine entsprechende

Ausgestaltung des Punktesystems ebenfalls zugelassen werden können. Auf diese Weise soll auch eine selbständige Tätigkeit ermöglicht werden, wenn damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze verbunden ist.

Die Zulassungskriterien für Nicht EU-Angehörige bevorzugen somit, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, in erster Linie gut- und hochqualifizierte, berufserfahrene, jüngere und sprachgewandte Arbeitskräfte.

- Erwerbstätige Kurzaufenthalter

Bei der Bewilligung befristeter Zulassungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den Nicht-EU-Ländern, den Kurzaufenthaltern, bestehen modifizierte Zulassungskriterien, weil hier Aspekte der langfristigen Integration wegfallen. Aus diesem Grund spielen Alter, Sprachkenntnisse und Anpassungsfähigkeit eine geringere Rolle. Demgegenüber können hier regionale Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt (z.B. Arbeitslosenquote) stärker berücksichtigt werden, weil während des kurzfristigen Aufenthalts keine berufliche Mobilität besteht. Das Kurzaufenthalterstatut ist aber wie der Dauerstatus auf gut- und hochqualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtet. Als massgebliche Zulassungskriterien kommen bei Kurzaufenthaltern in erster Linie in Frage:

- Ausbildung für die vorgesehene Tätigkeit
- Erfahrung und Eignung im vorgesehenen Beruf
- Bedarf an Arbeitskräften im vorgesehenen Beruf in der vorgesehenen Region (Arbeitslosenquote).

Im Einzelfall sollen Personen mit besonderen Fähigkeiten (z.B. Unverzichtbare Fachleute, hervorragende Wissenschaftler, Künstler oder Sportler) durch eine entsprechende Ausgestaltung des Punktesystems ebenfalls zugelassen werden können. Auf diese Weise soll auch eine selbständige Tätigkeit

ermöglicht werden, wenn damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze verbunden ist.

Das Kurzaufenthalterstatut erlaubt einen Aufenthalt von höchstens zwei Jahren; eine Verlängerung über zwei Jahre hinaus ist nicht möglich. Bleibt der Kurzaufenthalter doch länger als zwei Jahre, muss er die Zulassungskriterien für einen dauerhaften Aufenthalt erfüllen. Das Kurzaufenthalterstatut stellt also kein Aequivalent zum Saisonnierstatut dar, weil es nicht der Zulassung weniger qualifizierter Kräfte dient und auch nicht zu einer automatischen Umwandlung in einen Daueraufenthalt führt.

- Punktesystem für die Zulassung von erwerbstätigen Dauer- und Kurzaufenthaltern

In Anlehnung an die australischen und kanadischen Einwanderungsgesetze erachtet die Kommission die Einführung eines Punktesystems für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den Nicht-EU-Staaten als wünschbar. Dabei wird für jedes Zulassungskriterium eine Punktezahl aufgestellt (vergl. Ausführungen im Materialienband: PD Dr. Andreas Wimmer: Ein schweizerisches Punktesystem für aussereuropäische Arbeitsmigranten?). Die Bewilligungserteilung ist nur möglich, wenn der Gesuchsteller eine Mindestpunktzahl erreicht. Daneben müssen aber die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sein (Kontingent, Arbeitsplatz, Vorrang der inländischen Arbeitnehmer, ortsübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen). Erwerbstätige, die Nicht-EU-Angehörige sind, besitzen aber auch gemäss diesem neuen Zulassungssystem grundsätzlich keinen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Ein solches Punktesystem hätte den Vorteil, dass es für alle Beteiligten (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Behörden) transparent ist und die Entscheide besser nachvollzogen werden können. Gewisse Schwierigkeiten könnten sich mit dem damit verbundenen administrativen Aufwand, insbesondere bei der genauen Bewertung von ausländischen Diplomen oder der Überprüfung von Sprachkenntnissen, ergeben. Trotz dieser technischen Probleme kommt die Kommission zum Schluss, dass die möglichen Vorteile überwiegen und der Vorschlag weiterverfolgt werden sollte.

- Die Grundzüge dieses modifizierten Zulassungssystems, dessen konkrete Ausgestaltung noch einer vertieften Prüfung bedarf, sind gesetzlich zu regeln. Die Detailregelung und auch die Höchstzahlen würden wie bisher im Rahmen der Verordnungen durch den Bundesrat festgelegt, weil eine schnelle Anpassung an eine neue Ausgangslage möglich sein soll. Da es künftig nur noch ein Bundeskontingent geben soll, muss die Mitwirkung der Kantone zur Wahrung ihrer Interessen anderweitig gesichert werden. Im Rahmen der Zuteilung von Quoten müsste beispielsweise sichergestellt werden, dass die kantonalen Interessen bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte berücksichtigt werden.

1.3.2 NICHTERWERBSTÄTIGE AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER

Für nichterwerbstätige EU-Angehörige (Schüler, Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige) ist im Rahmen der bilateralen Verhandlungen die vollständige Freizügigkeit ab Inkrafttreten eines Abkommens vorgesehen. Bedingungen dafür sind genügende finanzielle Mittel sowie der Abschluss einer Kranken- und Unfallversicherung.

Gegenüber Angehörigen der übrigen Staaten gelten die heutigen Zulassungsvoraussetzungen. Für Schüler und Studenten, Rentner, Patienten und andere Nichterwerbstätige besteht keine Kontingentierung, es müssen aber gewisse qualitative Voraussetzungen erfüllt sein. Die heute geltenden Regelungen bedürfen keiner grundsätzlichen Änderungen.

1.3.3 HUMANITÄRE GRÜNDE

Für die Zulassung im Asylbereich bilden die Genfer Flüchtlingskonvention und die EMRK den verbindlichen völkerrechtlichen Rahmen. Grundsätzlich werden alle Asylgesuche entgegengenommen und geprüft. Dies gilt auch, wenn die Einreise in die Schweiz illegal erfolgt ist. Mit einem Parallelabkommen zum Dubliner Erstasyl-Abkommen wird angestrebt, eine gewisse Entlastung zu erreichen und zu verhindern, dass in der Schweiz Doppelgesuche gestellt werden (vergl. Kapitel Aussenpolitik).

Die Totalrevision des Asylgesetzes ist im Nationalrat beraten worden und in den wesentlichen Punkten gutgeheissen worden. Weitere Änderungsvorschläge erachtet die Kommission - auch im Hinblick auf eine Verfahrensbeschleunigung - zur Zeit für nicht sinnvoll. Die Kommission unterstützt den Status der Schutzbedürftigen.

1.3.4 FAMILIENNACHZUG

Das geplante Abkommen mit der EU über den Personenverkehr beinhaltet einen Anspruch auf Familiennachzug, unabhängig von Aufenthaltszweck und von der vorgesehenen Anwesenheitsdauer. Allerdings wird der Anspruch an die Bedingung geknüpft, dass eine angemessene Wohnung vorhanden sein muss.

Für Personen aus anderen Staaten ist der Familiennachzug des Ehegatten und der Kinder unter 18 Jahren zu gewähren, wenn die heute in der Begrenzungsverordnung enthaltenen Bedingungen erfüllt sind (z.B. Zusammenleben, angemessene Wohnung, genügende finanzielle Mittel).

Bereits heute ist der Familiennachzug im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthalts für Nichterwerbstätige bis zu maximal zweimal drei Monaten pro Jahr möglich.

Anerkannte Flüchtlinge haben Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und können ihre Familie ebenfalls nachziehen.

Die Kommission hat die immer wieder erhobene Forderung nach einer zivilstandsunabhängigen Anwesenheitsregelung des über den Familiennachzug eingereisten Ehegatten (z.B. durch sofortige Erteilung der Niederlassungsbewilligung) diskutiert. Ausländische Ehepartner sind während der ersten fünf Jahre auf den schweizerischen bzw. niedergelassenen Gatten und damit auf den Fortbestand der Ehe angewiesen. Eine zivilstandsunabhängiges Anwesenheitsrecht ist aber im geplanten Abkommen mit der EU nicht enthalten; es wurde auch bei der entsprechenden ANAG-Revision verworfen. Angesichts des bereits heute recht häufigen Missbrauchs der Eheschliessung zur Umgehung der geltenden Zulassungsbestimmungen würde sie zu unabsehbaren rechtlichen Schwierigkeiten führen (v.a. wegen der schwierigen Beweislage beim Nachweis des Rechtsmissbrauchs). Härtefälle können im Rahmen des Ermessens im Einzelfall bereits mit der geltenden Regelung vermieden werden.

1.1 NEUE ANWESENHEITSBEWILLIGUNGEN

Die Kommission schlägt eine Vereinfachung der bisherigen Anwesenheitsbewilligungen im Ausländer- und Asylbereich vor. Dabei gelten die zeitliche Dauer sowie die Stabilität der Anwesenheit als Kriterien der Abgrenzung. Es wird zwischen provisorischem, befristetem und Daueraufenthalt unterschieden. Die verschiedenen Anwesenheitsbewilligungen beinhalten unterschiedliche Rechte im Bereich der Arbeitswelt sowie bezüglich des Familiennachzugs. Die folgende Tabelle gibt einen Grobüberblick über die verschiedenen Status und Rechte:

Status	Dauer	Familiennachzug	Arbeitsbe-willigung	Mobilität
Dauerstatus	***EU:*** *Aufenthaltsregelung gemäss bilateralem Abkommen; Niederlassung gemäss heutiger Praxis nach fünf Jahren* ***Nicht-EU:*** *Zulassung gemäss Punktesystem. Anspruch auf Niederlassung nach 10 Jahren bzw. zwischenstaatlichen Abkommen*	***EU:****sofort, wenn angemessene Wohnung vorhanden* ***Nicht EU:*** *sofort, wenn angemessene Wohnung, Zusammenleben und ausreichende finanzielle Mittel gewährleistet sind*	***EU und Nicht-EU:*** *ja*	***EU und Nicht-EU:*** *ja*
Befristeter Status *Kurzaufenthalterstatus für Erwerbstätige*	***EU:*** *Aufenthaltsregelung gemäss bilateralem Abkommen; befristet bis max. 1 Jahr* ***Nicht-EU:*** *Zulassung gemäss Punktesystem; befristet bis maximal 2 Jahre*	***EU:*** *sofort, wenn angemessene Wohnung vorhanden ist.* ***Nicht-EU:****sofort , wenn angemessene Wohnung, Zusammenleben und ausreichende finanzielle Mittel gewährleistet sind.*	***EU und Nicht-EU:*** *ja*	***EU:*** *ja* ***Nicht-EU:*** *nein*
Status für Nicht-Erwerbstätige	***je nach Aufenthaltszweck***	***EU:*** *ja* ***Nicht-EU:*** *nur in Ausnahmefällen möglich*	***EU:*** *ja* ***Nicht-EU:*** *nein*	***EU:*** *ja* ***Nicht-EU:*** *nein*
Provisorischer Status *Asylsuchende im Verfahren, Vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige und Ausländer, deren Vollzug blockiert ist*	***Asylsuchende im Verfahren, Vorläufig Aufgenommene:*** *offen bis zur definitiven Entscheidung respektive effektiven Ausreise* ***Schutzbedürftige:*** *befristet bis Ende des Schutzbedürfnisses*	***Asylsuchende und Vorläufig Aufgenommene:*** *nein* ***Schutzbedürftige:*** *sofort*	***Alle:*** *ja, nach drei resp. sechs Monaten*	***Alle:*** *nein*

1.1.1 DAUERSTATUS

Der Dauerstatus wird an Zuwanderer vergeben, mit deren ständigem Aufenthalt gerechnet werden kann. Er ist für die Ausländerinnen und Ausländer bestimmt, die zur Aufnahme einer längerfristigen Erwerbstätigkeit oder als Familiennachzug eines Daueraufenthalters zugelassen werden. Auch anerkannte Flüchtlinge sollen ihn erhalten. Daueraufenthalter sollen nach einem zehnjährigen Aufenthalt neu einen Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erhalten, sofern ihnen diese Bewilligung nicht bereits nach fünf Jahren -- gestützt auf eine Niederlassungsvereinbarung oder aus Gegenrechtserwägungen - erteilt wird.

Für EU- und Nicht-EU-Angehörige ergeben sich aus dem Dauerstatus aber unterschiedliche Rechte.

- Für EU-Angehörige richten sich die Bestimmungen nach dem geplanten Abkommen mit der EU über den Personenverkehr. Es sieht eine Übernahme des EU-acquis und damit eine umfassende geographische und berufliche Mobilität vor. Das Dauerstatut beinhaltet einen Anspruch auf Familiennachzug unabhängig von der vorgesehenen Aufenthaltsdauer. Arbeitnehmer müssen aber über eine angemessene Wohnung verfügen, um ihre Familien nachkommen lassen zu können. Als Familienangehörige werden gemäss der EU-Regelungen (Art. 10-EU-VO 1612/68) zugelassen: Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie unter 21 Jahren oder Verwandte in auf- oder absteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.

- Neu besteht für Nicht-EU-Angehörige ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung - die Gründe für die Nicht-Verlängerung sind auf Gesetzesstufe abschliessend aufzuzählen (Bereits gemäss heutiger Praxis wird die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nur bei Vorliegen bestimmter Gründe verweigert). Sie erhalten ebenfalls von Beginn an eine uneingeschränkte geographische und berufliche Mobilität. Auch ihnen ist der Familiennachzug sofort möglich, wenn eine angemessene Wohnung, das effektive

Zusammenleben der Familienmitglieder und ausreichende finanzielle Mittel gewährleistet sind. Zugelassen werden gemäss geltender Regelung grundsätzlich die Ehegatten und die Kinder unter 18 Jahren.

1.1.2 BEFRISTETER STATUS

Der befristete Status ist für Personen konzipiert, die sich für einen zeitlich befristeten Arbeitseinsatz in der Schweiz aufhalten oder deren Anwesenheit mit einem anderen zeitlich befristeten Zweck verbunden ist, wie beispielsweise zur Absolvierung einer Ausbildung.

- Kurzaufenthalterstatus für Erwerbstätige

  Beim Kurzaufenthalterstatus für EU-Angehörige wird die EU-Regelung übernommen. EU-Kurzaufenthalter können ihre Familie (Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie unter 21 Jahren oder Verwandte in auf- oder absteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird) nachziehen lassen, sofern eine angemessene Wohnung vorhanden ist. Ihnen wird auch umfassende berufliche und geographische Mobilität zugestanden.

  Die Dauer des Kurzaufenthalts von Nicht-EU-Angehörigen ist auf maximal zwei Jahre beschränkt. Der Familiennachzug (Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren) ist nur möglich, sofern eine angemessene Wohnung, ein effektives Zusammenleben und ausreichende finanzielle Mittel gewährleistet sind. Die Mobilität bleibt eingeschränkt.

- Status für Nicht-Erwerbstätige

  Bei Nicht-Erwerbstätigen richtet sich die Aufenthaltsdauer nach dem Aufenthaltszweck, z.B. für eine Aus- und Weiterbildung, ein Studium etc.

Für EU-Angehörige sieht das bilaterale Abkommen die Bewilligung zum Familiennachzug vor, sofern eine angemessene Wohnung vorhanden ist. Sie haben die Möglichkeit, eine Arbeit aufzunehmen und geniessen uneingeschränkte Mobilität.

Nicht EU-Angehörige sollen für den Familiennachzug, der ihnen in Ausnahmefällen möglich sein soll, wiederum eine angemessene Wohnung, effektives Zusammenleben und ausreichende finanzielle Mittel gewährleisten. Sie besitzen eine geographische Mobilität, hingegen wird ihnen keine Bewilligung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erteilt.

1.1.3 PROVISORISCHER STATUS

Einen provisorischen Status erhalten Personen, deren Aufenthaltsdauer nicht absehbar ist.

- Einen provisorischen Status erhalten Personen im Asylverfahren, Vorläufig Aufgenommene und Ausländer, deren Ausreise blockiert ist. Ein Familiennachzug ist nicht möglich, die Mobilität bleibt eingeschränkt. Eine Arbeitsbewilligung wird Asylsuchenden - wie bisher - erst nach drei resp. sechs Monaten erteilt (mit der heute geltenden Möglichkeit zur branchenmässigen und zeitlichen Beschränkung).
- Auch die Schutzbedürftigen erhalten während der ersten fünf Jahre einen provisorischen Status. Der Bundesrat entscheidet, ob, welchen und wievielen Personen der Status des Schutzbedürftigen gewährt wird. Dieser neue Status löst das Konzept der gruppenweise vorläufigen Aufnahme ab. Da sich die Schutzbedürftigkeit auf die ganze Familie erstreckt, kann auch der Familiennachzug sofort einsetzen, sofern keine Ausschlussgründe vorliegen. Eine Arbeitsbewilligung wird nach drei resp. sechs Monaten erteilt. Der Schutzbedürftige ist in seiner Mobilität eingeschränkt, d.h. er kann sich nur in dem ihm zugewiesenen Kanton aufhalten. Nach fünf Jahren kann er den Dauerstatus erhalten.

2 INTEGRATIONSPOLITIK

2.1 ÜBERBLICK

Ziele:

1. Der ausländischen Wohnbevölkerung sollen Chancen zur gleichwertigen Teilhabe in den Bereichen Schule, Beruf und im sozialen Bereich eröffnet werden. Ihre Partizipation am politischen Leben soll gestärkt werden.
2. Migrantinnen und Migranten sollen vorab das Wissen und die Fertigkeiten erwerben können, welche zur Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt notwendig sind (strukturelle Integration). Überdies soll die soziale und kulturelle Integration der ansässig gewordenen Ausländerinnen und Ausländer gefördert werden. Strukturelle Integrationsschritte sollen prioritär gefördert werden und für Migrantinnen und Migranten verbindlich sein; die soziale und kulturelle Integration ist hingegen ein gegenseitiger Prozess der Annäherung.
3. Damit der Integrationsprozess erfolgreich verläuft, müssen Zugewanderte und Aufnahmegesellschaft als gemeinsame Basis gewisse Grundwerte anerkennen und respektieren.

Die wichtigsten Vorschläge

im Bereich Arbeitsmarkt:

- Die berufliche Qualifikation für ausländische Arbeitskräfte soll mit entsprechenden Aus- und Weiterbildungsmassnahmen, wozu auch das Erlernen einer Landessprache gehört, gezielt gefördert werden.

im Bereich Schule und Ausbildung:

- Jugendlichen im Nachschulalter sind, ausser wenn eine Wegweisung vollzogen wird, Berufsbildungschancen zu eröffnen. Damit eine schulische Integration einfacher verlaufen kann, sollte der Nachzug der Kinder möglichst früh erfolgen.

im Bereich Familie und Soziales:

- Beim Entscheid über den Familiennachzug soll vermehrt die integrationsfördernde Wirkung des Familienzusammenlebens berücksichtigt werden.
- Die Integration ausländischer Frauen soll durch Programme zur Sprachförderung und beruflichen Ausbildung gefördert werden.

im Bereich Einbürgerung und politische Rechte:

- Erleichterte Einbürgerung für die in der Schweiz durch Geburt oder lange dauernden Aufenthalt heimisch gewordene ausländische Personen.
- Kantone, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes sollen ermutigt werden, heimisch gewordenen Ausländern sektoriell politische Rechte einzuräumen.

Weitere Vorschläge:

- Integrationsförderung soll gesetzlich verankert werden. Die Kommission begrüsst die Aufnahme eines Integrationsartikels in das ANAG.
- Für eine verbindliche Koordination und Umsetzung der integrationspolitischen Ziele soll, unter Einbezug bestehender Organisationen (EKA), eine Strategieeinheit für Integrationsfragen aufgebaut werden.

2.2 ZIELE

Die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung wird bereits seit den sechziger Jahren regelmässig als Ziel genannt. Die Expertenkommission geht davon aus, dass Migrantinnen und Migranten, die sich auf Dauer in der Schweiz niederlassen, früher oder später die Schweiz als ihre Heimat betrachten und unsere Lebensgewohnheiten, Werte und Normen zu einem grossen Teil übernehmen. Diesen Prozess gilt es zu unterstützen. Die integrationspolitischen Ziele betreffen faktisch vor allem die heute in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer. Bei Verwirklichung des vorliegenden Migrationskonzeptes werden sich in der Zukunft teilweise andere Forderungen ergeben.

1. Der ausländischen Wohnbevölkerung sollen Chancen zur gleichwertigen Teilhabe in den Bereichen Schule, Beruf und im sozialen Bereich eröffnet werden. Ihre Partizipation am politischen Leben soll gestärkt werden.

   Der Zugang zu Schulen, Bildungsstätten, Arbeitsmarkt, Wohnraum, medizinischer Versorgung sowie zu Kultur- und Freizeitangeboten soll allen offenstehen und von allen genützt werden können. Eine solche Politik hat selbstverständlich nicht nur für die ausländische Bevölkerung Gültigkeit, sondern für alle in der Schweiz lebenden Personen, die von Marginalisierung betroffen sind. Integrationspolitik soll deshalb Chancen eröffnen; ihr Erfolg misst sich daran, ob diese Chancen faktisch genutzt werden können.

2. Migrantinnen und Migranten sollen vorab das Wissen und die Fertigkeiten erwerben können, welche zur Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt notwendig sind (strukturelle Integration). Überdies soll die soziale und kulturelle Integration der ansässig gewordenen Ausländerinnen und Ausländer gefördert werden.

   Integration stellt einen langfristigen Prozess dar, der sowohl von der ausländischen Bevölkerung als auch von der Aufnahmegesellschaft eine Anpassungsleistung erfordert. Um in den Arbeitsmarkt integriert werden zu können, müssen Migrantinnen und Migranten vorab das notwendige Wissen und die beruflichen Fertigkeiten mitbringen bzw. erwerben, welche

ihnen eine Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt ermöglichen. Strukturelle Integrationsschritte sollen prioritär gefördert werden und für Migrantinnen und Migranten verbindlich sein. Die soziale und kulturelle Integration hat die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zum Ziel. Im Gegenzug zum Integrationswillen der Migrantinnen und Migranten muss die Aufnahmegesellschaft bereit sein, ihnen eine reelle Integrationschance zu geben und sie beim Integrationsprozess zu unterstützen. Die soziale und kulturelle Integration ist ein Prozess der gegenseitigen Annäherung. Mit zunehmender struktureller und kultureller Integration ist auch eine politische Integration der ausländischen Bevölkerung anzustreben. Dies gilt insbesondere für die Ausländerinnen und Ausländer, die schon seit Jahren hier wohnen oder hier geboren wurden.

3. Damit der Integrationsprozess erfolgreich verläuft, müssen Migrantinnen und Migranten und Aufnahmegesellschaft als gemeinsame Basis gewisse Grundwerte anerkennen und respektieren.

   Zu diesen Grundwerten gehören beispielsweise die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols, die Gleichberechtigung, die demokratische Ordnung, die Unantastbarkeit des Lebens, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit und die Selbstbestimmung des Individuums. Ausgehend von den Integrationszielen und diesen Grundwerten lassen sich Rechte und Pflichten der Aufnahmegesellschaft einerseits und der einzelnen Migrantinnen und Migranten andererseits formulieren.

   Wer neu einreist, geht gewissermassen einen Migrationsvertrag mit der Gastgesellschaft ein. Ein solcher Migrationsvertrag bedeutet für die Ausländerinnen und Ausländer, dass sie zu einer strukturellen Integration mit ihren Verpflichtungen bereit sind, die schweizerischen Gesetze und gesellschaftlichen Regeln respektieren; für die Schweiz, dass sie strukturelle Integrationshilfen bietet, bestehende Diskriminierungen und Integrationshindernisse beseitigt. Eine Klärung der gegenseitigen Rechte und Pflichten dient sowohl der Transparenz als auch der Verbindlichkeit und Berechenbarkeit der Beziehungen.

2.3 SCHWERPUNKTE DER INTEGRATION

Integrations- oder Desintegrationsprozesse laufen zu einem guten Teil unabhängig von staatlichen Massnahmen ab. In vielen Fällen werden die Integrationsziele erreicht, ohne dass staatliche Förderung erforderlich ist. Ebenso können aber auch Integrationsbemühungen trotz staatlicher Hilfe fehlschlagen. Angesichts zahlreicher Integrationsdefizite erfordert jedoch die heutige Situation, nach Auffassung der Expertenkommission, eine konsequente Ausrichtung der staatlichen Politik auf die Integrationsförderung. Vier Schwerpunkte stehen im Vordergrund:

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

Die beiden ersten Punkte betreffen die Förderung der strukturellen Integration, also der Befähigung zu einer selbständigen Lebensführung. Sie richten sich grundsätzlich an alle Ausländergruppen. Punktuelle Einschränkungen bestehen hinsichtlich Arbeitsmarktrestriktionen für Asylsuchende. Der dritte Schwerpunkt richtet sich ebenfalls grundsätzlich an alle Ausländergruppen. Schliesslich sollen Daueraufenthaltern ab fünf Jahren eine schrittweise politische Integration ermöglicht werden. Die Einbürgerung kann nach zehn Jahren erfolgen.

Die integrationspolitischen Schwerpunkte können teilweise anderen migrationspolitischen Zielen entgegenstehen. Dies gilt für die Forderungen nach einer raschen Integration auf der einen und dem Erhalt der Rückkehrbereitschaft von Ausländerinnen und Ausländern mit einem provisorischem Status auf der anderen Seite. Ein anderes Beispiel ist die Forderung nach einem raschen Familiennachzug, der als Anreiz für den unerwünschten Zuzug von Migrantinnen und Migranten gesehen werden könnte. Diese Widersprüche gilt es anzuerkennen und auszutragen. Bei der Suche nach Lösungen sollten dabei integrations- und begrenzungspolitische Aspekte gleichwertig berücksichtigt werden.

2.3.1 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 anderen Perspektive als jemand, der hier auf Dauer bleiben will. Ohne die Vielfalt der realen Verhältnisse missachten zu wollen, lassen sich folgende Integrationsziele, die durch Förderungsmassnahmen unterstützt werden, den dargelegten Aufenthaltsstatus zuordnen:

SCHWERPUNKTE DER INTEGRATIONSMASSNAHMEN

Status	strukturelle Integration	soziale und kulturelle Integration	politische Integration
Daueraufenthalt	ja	ja	ab 5 Jahren
befristeter Aufenthalt	ja	ja, nach einer gewissen Zeit	nein
provisorischer Aufenthalt	ja, punktuell eingeschränkt	ja, nach einer gewissen Zeit	nein

2.3.2 BERUFS- UND ARBEITSWELT

Auf dem Arbeitsmarkt lassen sich für Ausländerinnen und Ausländer zunehmend negative Trends feststellen, die sich nicht selten kumulieren. Nicht nur sind ausländische Arbeitskräfte in den Wirtschaftssektoren mit niedrigen Qualifikationsanforderungen deutlich übervertreten, auch innerhalb dieser Sektoren besetzen sie nur in den seltensten Fällen leitende Positionen. Weil die gegenwärtige Rezession, verbunden mit umfassenden Restrukturierungen, Arbeitsplätze im niedrig qualifizierten Bereich abbaut, sind Ausländerinnen und Ausländer in besonderem Masse von Arbeitslosigkeit betroffen. Waren Ende 1996 3.7% der erwerbstätigen Schweizer arbeitslos, betrug diese Zahl für die ausländische erwerbstätige Bevölkerung 10.8%. Oder: Von den Arbeitslosen in der Schweiz waren im Juni 1997 42% Ausländerinnen und Ausländer.

Erwerbsarbeit ist heute nach wie vor der entscheidende Schlüssel zur selbständigen Lebensgestaltung. Integration bedeutet für erwerbsfähige Personen in erster Linie die Befähigung, in unserer Gesellschaft aus eigener Kraft für sich und seine Familie sorgen zu können.

Vorschläge:

- Der Zugang der hier ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung zu allen Teilen des Arbeitsmarktes ist zu gewährleisten. Die berufliche und geographische Mobilität sollte bei Ausländerinnen und Ausländern, die sich dauerhaft in der Schweiz aufhalten werden, grundsätzlich nicht eingeschränkt werden (vergl. Kapitel Zulassungspolitik).
- Die berufliche Qualifikation stellt auch für ausländische Arbeitskräfte den aussichtsreichsten Weg dar, der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung zu entgehen. Entsprechende Aus- und Weiterbildungsmassnahmen, wozu auch das Erlernen einer Landessprache gehört, müssen gezielt gefördert werden.
- Der öffentliche Dienst ist, soweit nicht übergeordnete staatliche Interessen entgegenstehen, für Ausländerinnen und Ausländer zu öffnen. Berufsständische Schranken, welche Ausländerinnen und Ausländer ausgrenzen, sind aufzuheben.
- Spezielle Förderungsprogramme sollen für die berufliche Eingliederung ausländischer Frauen entwickelt werden. Ihre Integrationsleistungen und Probleme müssen mehr Beachtung finden.
- Durch berufliche Vermittlung und Ausbildung sowie entsprechende Anreizsysteme ist dem Grundsatz Nachachtung zu verschaffen, wonach erwerbsfähige Personen in der Regel durch eigene Leistungen für den Lebensunterhalt aufkommen sollen. Angesichts des hohen Anteils der Ausländerinnen und Ausländer an der Zahl der Arbeitslosen sind hier besondere Anstrengungen erforderlich.
- Das Anerkennungsverfahren ausländischer Schulabschlüsse und anderer Ausbildungsnachweise sollte vereinfacht werden.

2.3.3 SCHULE UND BILDUNG

Trotz klarer Fortschritte der zweiten Ausländergeneration im Bildungsbereich bleibt sie in ihrem Ausbildungsniveau noch deutlich hinter dem der Schweizer zurück. Weitere Probleme ergeben sich dort, wo in Schulklassen ein überproportionaler Anteil an Ausländerkindern zu finden ist, was dazu führen kann, dass Schweizer Eltern ihre Kinder aus diesen Klassen nehmen. Ebenfalls zu erwähnen sind die Probleme der erst im Nachschulalter eingereisten ausländischen Jugendlichen, die vom Schulsystem nicht mehr erfasst werden, aber auf dem Arbeitsmarkt wegen fehlender Sprachkenntnisse wenige Integrationschancen haben.

Vorschläge:

- Alle Kinder sollen, unabhängig des ausländerrechtlichen Status der Eltern, Zugang zur Schule erhalten.
- Jugendlichen im Nachschulalter sind, ausser wenn eine Wegweisung vollzogen wird, Berufsbildungschancen zu eröffnen. Damit eine schulische Integration einfacher verlaufen kann, sollte der Nachzug der Kinder möglichst früh erfolgen.
- Für im Nachschulalter eingereiste ausländische Jugendliche sind spezielle Eingliederungsprogramme zu entwickeln.
- Der Einbezug der Eltern ausländischer Kinder sollte gefördert werden, um deren Interesse an und Auseinandersetzungen mit schulischen Fragen zu verstärken.
- Im Interesse eines Ausgleiches der Integration und Bildungschancen aller soll das quantitative Verhältnis zwischen ausländischen und schweizerischen Kindern in Klassen und Schulen ausgewogen sein. Entsprechende Abhilfe kann beispielsweise durch die Verkleinerung der Klassengrössen, die eine intensivere Betreuung ermöglicht, geschaffen werden.

2.3.4 FAMILIE UND SOZIALES

Soziale Ausgrenzung belastet auch die Familie, was leicht zu Brüchen, Konflikten und Krisen führen kann. In erster Linie betroffen sind ausländische Frauen, welche wegen ihrer zentralen familiären Rolle im Mittelpunkt der Konflikte stehen.

Gleichzeitig sind ihre Bildungs- und Berufschancen sehr eingeschränkt. Zum einen durch die Hindernisse, die ausländische Personen generell zu überwinden haben; zum andern durch traditionelle Vorstellungen von Frauen- und Familienrollen, die sie an einer gleichberechtigten Partizipation hindern. Dies gilt z.B. auch für ihren eingeschränkten Zugang zu medizinischen Diensten. Der Einbezug der Familien in die Integrationspolitik ist aus all diesen Gründen ebenfalls von vordringlicher Wichtigkeit.

Vorschläge:

- Das Zusammenleben der Familie trägt zur Integration bei. Beim Entscheid über den Familiennachzug soll vermehrt die integrationsfördernde Wirkung des Familienzusammenlebens berücksichtigt werden.
- Die Integration ausländischer Frauen soll durch Programme zur Sprachförderung und beruflichen Ausbildung gefördert werden.
- Private und öffentliche Institutionen wie Vereine, Gemeinschaftszentren, Kirchen, Interessengruppen und Parteien sollen sich für Ausländerinnen und Ausländer öffnen.
- Es soll bei der Entwicklung und Umsetzung von Projekten zur Förderung der Integration eine aktive Zusammenarbeit mit Ausländergruppierungen und vereinen angestrebt werden. Leistungsaufträge sollen durch die öffentliche Hand erteilt werden.
- Die Kommunikation soll gefördert werden, vor allem die sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten, wobei Eigenleistungen der ausländischen Bevölkerung einzufordern sind.

- Medizinische Präventionsprogramme sind Ausländern, vor allem Ausländerinnen, leichter zugänglich zu machen. Vor allem sind Programme der öffentlichen Gesundheitskontrolle im Interesse der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen, einheimischen und ausländischen, aufrechtzuerhalten oder zu verstärken.
- Das Bewusstsein für die spezifischen Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung soll bei den verschiedenen Trägern des öffentlichen Dienstes gefördert werden.

2.3.5 EINBÜRGERUNG UND POLITISCHE RECHTE

Knapp die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung ist seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz ansässig. Die politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung stellt sich somit als vordringliche Aufgabe. Es liegt im staatspolitischen Interesse der Schweiz, wenn Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert werden, die sich mit den hiesigen Institutionen verbunden fühlen und am öffentlichen Leben teilnehmen. Dass 1994 eine Einbürgerungsvorlage am Ständemehr gescheitert ist, darf nicht Grund sein, dem Problem auszuweichen. Neben den mit der Staatsbürgerschaft verbundenen Rechten haben sich in den letzten Jahrzehnten neue, vielgestaltige Formen politischer Teilnahme herausgebildet, die ansässigen Ausländerinnen und Ausländern schon vor Erwerb des schweizerischen Bürgerrechts zugestanden werden können. In der EU können beispielsweise gewisse politische Rechte, unabhängig von der Nationalität, beispielsweise gewisse politische Rechte auch von Personen wahrgenommen werden, die Angehörige eines anderen EU-Mitgliedstaats sind. In Wohngemeinden, Quartieren, Schulen und Kirchen eröffnen sich zahlreiche Möglichkeiten, die ausländische Wohnbevölkerung am politischen Leben zu beteiligen. Diese sind konsequent zu nutzen.

Vorschläge:

- In der Schweiz durch Geburt oder lange dauernden Aufenthalt heimisch gewordene ausländische Personen sollen erleichtert eingebürgert werden können.

- Die Voraussetzungen für die Einbürgerung sind auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden weiter zu vereinheitlichen.
- Um die Konvention über die Staatsbürgerschaft, welche zur Zeit im Europarat erarbeitet wird, ratifizieren zu können, soll die Schweiz die entsprechenden Voraussetzungen schaffen.
- Kantone, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind zu ermutigen, heimisch gewordenen Ausländern sektoriell politische Rechte einzuräumen.

2.4 STRUKTURELLE UND FINANZIELLE ASPEKTE

Sollen im Rahmen der Integrationspolitik zusätzliche Institutionen geschaffen werden? Die Integrationspolitik widerspräche sich selbst, 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 anstrebt. Integrationsförderung heisst zuallererst, bestehende Institutionen zu öffnen. Spezifische Dienste und Programme sollen nur dort entwickelt werden, wo die vorhandenen allgemeinen Dienste und Angebote Ausländerinnen und Ausländern nicht oder nur erschwert zugänglich sind. Werden Integrationshilfen entwickelt, so sollten keine Parallelstrukturen gefördert werden. Aus diesem Grund spricht sich die Kommission gegen die Schaffung eines Amtes für Integration aus.

Vorschläge:

- Als staatspolitische Aufgabe muss die Integrationsförderung auch gesetzlich verankert werden. Die Kommission begrüsst die Aufnahme eines Integrationsartikels in das ANAG.
- Die Integration muss als Querschnittsaufgabe von einer Vielzahl von Institutionen wahrgenommen werden. Hingegen braucht es auf den Ebenen Bund, Kantone und Städte jeweils eine Stelle, welche die Integrationspolitik verbindlich koordiniert und die politischen Ziele umsetzt. Auf Bundesebene wird unter Miteinbezug bestehender Organisationen, wie der Eidgenössischen Ausländerkommission, der Aufbau einer Strategieeinheit für Integrationsfragen empfohlen.

Eine kohärente Integrationspolitik braucht überdies eine Finanzierung.

Vorschlag:

- Der Bund stellt heute nur in bescheidenem Mass Mittel zur Integrationsförderung bereit. Andererseits gewährleistet er zum Beispiel für einzelne Gruppen im Asylbereich (z.B. Vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende, deren Verfahren in erster oder zweiter Instanz hängig sind, bestimmte Kontingentsflüchtlinge und rückgewanderte Auslandsschweizer) eine zeitlich unbegrenzte Fürsorge. Angesichts der aktuellen Finanzlage wäre zu prüfen, ob sich der Bund an den Integrationsaufgaben der Kantone finanziell beteiligen und im Gegenzug im Fürsorgebereich finanziell entlastet werden kann. Diese Aufteilung der finanziellen Verantwortung würde die richtigen Anreize zur Umsetzung einer wirkungsvollen Integrationspolitik setzen.

3 AUSREISE UND RÜCKWANDERUNGSPOLITIK

3.1 ÜBERBLICK

Die Ausreise- und Rückwanderungspolitik setzt sich folgende Ziele:

1. Ausreisepolitik soll dafür Sorge tragen, dass ausländische Staatsangehörige ohne Anwesenheitsberechtigung oder nach Ablauf ihrer gesetzlich geregelten Anwesenheit die Schweiz verlassen und nicht illegal im Lande bleiben.
2. Rückwanderungspolitik hat zum Zweck, dass ausländische Staatsangehörige mit Daueraufenthaltsstatus, die sich mit dem Gedanken tragen, vorübergehend oder dauernd den Wohnsitz ins Ausland zu verlegen, bei ihrem Vorhaben nicht behindert werden, d.h. beispielsweise keine Nachteile im Bereich Sozialversicherungen oder weiterer erworbener Rechte entstehen.

Die wichtigsten Vorschläge im Bereich Ausreise:

- Der konsequente Vollzug der Ausreiseentscheide soll durch den Einsatz erweiterter Informationssysteme, entsprechende Weiterbildung der Vollzugsorgane sowie durch verstärkte aussenpolitische Massnahmen (bi- und multilaterale Abkommen etc.) verbessert werden.
- Die Zentralstellen im Bereich der Bekämpfung der Schleppertätigkeit und des Menschenhandels sollen zusammengefasst und mit einer effektiv koordinierenden Funktion ausgestattet werden.
- Bestehende Strafbestimmungen gegen Schlepper und illegal anwesende Ausländer sollen konsequent angewendet werden.
- Auch gegen illegal beschäftigte Ausländer und ihre Arbeitgeber sollen bestehende Strafbestimmungen konsequent angewendet werden.

- Die Beratung für eine selbständige Rückkehr steht allen Personen aus dem Ausländer- und Asylbereich offen.
- Die selbständige Ausreise von Personen, deren Aufenthaltsbewilligungen ablaufen werden, soll mit bedürfnisgerechten Angeboten unterstützt werden.

Die wichtigsten Vorschläge im Bereich Rückwanderung:

- Sozialversicherungsabkommen müssen mit weiteren Herkunftsstaaten getroffen werden, um eine Benachteiligung der zurückgekehrten Ausländer zu vermeiden.
- Um Daueraufenthaltern die Rückwanderung ins Herkunftsland zu erleichtern, sollen die Wiedereinreisebestimmungen in die Schweiz für sie vereinfacht werden.

3.2 ZIELE

Ausreisepolitik und Rückwanderungspolitik verfolgen unterschiedliche Ziele:

1. Ausreisepolitik soll dafür Sorge tragen, dass ausländische Staatsangehörige ohne Anwesenheitsberechtigung oder nach Ablauf ihrer gesetzlich geregelten Anwesenheit die Schweiz verlassen und nicht illegal im Lande bleiben.

   Im Falle der Verpflichtung zur Ausreise kann die bzw. der ausländische Staatsangehörige bis zum Ablauf der Frist die Schweiz selbständig verlassen. Durch individuelle Hilfen kann die Ausreise gefördert werden. Der Entscheid zur Ausreise wird aber dennoch massgeblich durch die auferlegte Verpflichtung zur Ausreise beeinflusst.

2. Rückwanderungspolitik zielt darauf ab, dass Migrantinnen und Migranten mit gesetzlich geregeltem Aufenthalt oder Niederlassung, die sich mit dem Gedanken tragen, vorübergehend oder dauernd den Wohnsitz ins Ausland zu verlegen, bei ihrem Vorhaben nicht behindert werden, d.h. beispielsweise keine Nachteile im Bereich Sozialversicherungen oder weiterer erworbener Rechte entstehen.

   Hier geht die Initiative zur Ausreise vom ausländischen Staatsangehörigen selbst aus. Rückwanderungspolitik schafft Rahmenbedingungen, die dem ausländischen Staatsangehörigen eine Rückkehr in sein Heimatland erleichtern. Sie will den Entscheid nicht aktiv beeinflussen. Es obliegt allein der Migrantin bzw. dem Migranten, eine Rückkehr in Betracht zu ziehen.

3.2.1 AUSREISEPOLITIK

Der Vollzug von Ausreiseentscheiden von ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen ist für eine glaubwürdige und effektive Migrationspolitik zentral und ebenso wichtig wie die Steuerung der Zulassung. Mit der Straffung des Asylverfahrens verlagerten sich in den letzten Jahren die Probleme in den Vollzug der Wegweisung. Dabei handelt es sich nicht allein um ein asylrechtliches Problem, sondern es betrifft auch andere Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ohne gültige Aufenthaltsbewilligung. Die Probleme erklären sich einerseits durch die beschränkten Mittel der Behörden, Illegale auszuweisen, weil oft Ausweispapiere fehlen und gewisse Herkunftsstaaten eine Rücknahme verweigern; andererseits durch die mangelnden Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf die politische und sozioökonomische Situation in den Herkunftsländern, die eine Rückwanderung unattraktiv erscheinen lässt und ein Ausweichen in die Illegalität deshalb begünstigt.

Zudem stellt die fehlende internationale Kooperation ein Problem dar, denn sie lässt Ausweisungen und Rückschaffungen oft zum Nullsummenspiel und zur blossen Problemumlagerung zwischen den einzelnen Staaten werden.

Vorschläge:

- Der konsequente Vollzug der Ausreiseentscheide soll weiterhin verbessert werden durch den Einsatz erweiterter Informationssysteme, eine entsprechende Weiterbildung der Vollzugsorgane sowie verstärkte aussenpolitische Massnahmen (bi- und multilaterale Abkommen, vergl. zudem Massnahmen im Kapitel Migrationsaussenpolitik). Eine Revision der gesetzlichen Bestimmungen über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht drängt sich zur Zeit hingegen nicht auf.
- Um der illegalen Anwesenheit auf nationaler Ebene wirksam entgegen zu treten, sollen die Zentralstellen im Bereich der Bekämpfung der Schleppertätigkeit und des Menschenhandels

zusammengefasst und mit einer effektiven koordinierenden Funktion ausgestattet werden.

- Bereits bestehende Strafbestimmungen im Bereiche der illegalen Anwesenheit und der Schleppertätigkeit sind konsequenter als bisher anzuwenden.
- Die illegale Anwesenheit soll andererseits auch durch die konsequente Anwendung der Strafbestimmungen gegenüber ausländischen Schwarzarbeitern und ihren Arbeitgebern bekämpft werden. Die bisherige Praxis zeichnet sich durch eine grosszügige Handhabung der rechtlichen Bestimmungen aus, so dass die Beschäftigung Illegaler fast als Kavaliersdelikt erscheint und keine nachhaltigen Folgen zeigt.
- Die Beratung für eine selbständige Rückkehr als Teil einer umfassenden Rückkehrhilfe ist ein relativ neues Instrument in der Asylpolitik. Sie wird im Einzelfall und intensiv im Rahmen von Rückkehrprojekten eingesetzt. Rückkehrberatung soll künftig grundsätzlich allen Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich zur Verfügung stehen.
- Die selbständige Ausreise von Personen, deren Aufenthaltsregelung beendet wird, soll durch eine Politik gefördert werden, die zur Erhaltung ihrer sozialen Kompetenz beiträgt. Nur aktive und an eine selbständige Lebensgestaltung gewohnte Menschen sind fähig, einen selbständigen Ausreiseentscheid zu treffen. Diese Fähigkeit soll zudem über die Rückkehrberatung, die möglichst umfassende Informationsvermittlung, die Gewährung von individuellen Rückkehrhilfen, die Auszahlung von Sozialversicherungs- und Sozialleistungen im Ausland etc. unterstützt werden.
- Bereits bestehende Instrumente und Massnahmen wie die Umsetzung von Integrations- und Reintegrationsprogrammen und die Schaffung von Aufnahme- und Monitoringstrukturen im Herkunftsland sind auszubauen.

3.2.2 RÜCKWANDERUNG

Es ist ein Ziel schweizerischer Politik, Ausländerinnen und Ausländer mit dauerndem Aufenthaltsrecht in die Gesellschaft zu integrieren. Dennoch tragen sich viele mit dem Gedanken, auch nach vielen Jahren des Aufenthalts in der Schweiz, wieder in das Herkunftsland zurückzukehren. Es entspricht dem aktuellen Migrationsverhalten, dass der Migrationsentscheid nicht für das ganze Leben gilt, sondern u. U. auch eine Rückkehr erfolgen soll. Die Pläne zur Rückkehr werden beeinträchtigt, wenn sozialrechtliche Einbussen oder der schnelle Verlust der Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu befürchten sind.

Vorschläge:

- Es müssen weitere Vereinbarungen mit Herkunftsländern im Bereich der sozialen Sicherheit getroffen werden, die es insbesondere ermöglichen, in der Schweiz erworbenen (Teil-) Renten zu transferieren und den Erwerb von (Teil-)Renten des Herkunftslandes zu erleichtern. Solche Abkommen bestehen bis heute jedoch nur mit rund zwanzig europäischen Staaten, Israel, den USA und mit Kanada. Neu hinzu kommen demnächst die Tschechische Republik, Slowakei, Chile, Ungarn sowie Slowenien und Kroatien. Für die Staatsangehörigen der anderen Länder wurden zwar im Rahmen der 10. AHV-Revision Verbesserungen erzielt, doch reichen diese nicht vollumfänglich an die in den Sozialversicherungsabkommen vereinbarten Leistungen heran.
- Um Daueraufenthaltern die Rückkehr ins Herkunftsland zu erleichtern, sollen die Wiedereinreisebestimmungen in die Schweiz für sie vereinfacht werden. Die Zeit, während der eine Rückkehr in die Schweiz möglich sein soll, ist so zu bemessen, dass die Wiedereingliederung im Herkunftsstaat oder dem Zielland des Ausländers effektiv erprobt, beurteilt und gegebenenfalls wieder rückgängig gemacht werden kann.
- Im Bildungsbereich muss darauf geachtet werden, dass die in der Schweiz erworbenen Zeugnisse auch im Herkunftsland anerkannt werden.

4 MIGRATIONSAUSSENPOLITIK

4.1 ÜBERBLICK

Die Migrationsaussenpolitik hat zum Ziel,

1. die erzwungene Migration auf der Ebene der Ursachen zu bekämpfen,
2. die europäischen Bestrebungen nach einer gemeinsamen Migrations-, Sicherheits- und Asylpolitik zu unterstützen,
3. die arbeitsmarktlichen Aspekte der Zulassungspolitik aussenpolitisch abzusichern.

Die wichtigsten Vorschläge zur Bekämpfung erzwungener Migration:

- Im Bereich Präventivdiplomatie, Förderung der Menschenrechte und Demokratie sind vermehrt Länder mit hohem Emigrationspotential einzubeziehen.
- Bei der Entwicklungszusammenarbeit sind vermehrt Länder mit hohem Emigrationspotential zu berücksichtigen, wenn dies aufgrund der Situation und den zur Verfügung stehenden Instrumenten zweckmässig erscheint.
- Bilaterale Abkommen im Aussenwirtschaftsbereich werden an das Kriterium der „Guten Regierungsführung" gebunden.

Die Empfehlungen im Bereich Migrations-, Sicherheits- und Asylpolitik:

- Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik.
- Die Schweiz strebt ein Parallelabkommen oder eine äquivalente Regelung zum Dubliner Erstasylabkommen an.
- Die Schweiz bemüht sich um eine Kooperation mit den Schengener Staaten.

Die Empfehlungen für die aussenpolitische Absicherung arbeitsmarktlicher Interessen:

- Aussen- und Aussenhandelspolitik sollen die Ziele der schweizerischen Migrationspolitik bei bi- und multilateralen Abkommen berücksichtigen.
- Die Verhandlungen über die Freizügigkeit des Personenverkehrs mit der EU sind zu einem baldigen Abschluss zu bringen.
- Die Schweiz unterstützt den gerechten internationalen Handel bspw. im Rahmen der WTO.

4.2 ZIELE

Die Migrationsaussenpolitik hat zum Ziel,

1. die erzwungene Migration auf der Ebene der Ursachen zu bekämpfen,
2. die europäischen Bestrebungen nach einer gemeinsamen Migrations-, Sicherheits- und Asylpolitik zu unterstützen und
3. die arbeitsmarktlichen Ziele aussenpolitisch einzubinden.

4.2.1 BEKÄMPFUNG DER URSACHEN ERZWUNGENER MIGRATION

Die Aussenpolitik hat Auswirkungen auf die weltweiten Migrationsbewegungen, weil sie die politischen und ökonomischen Lebensbedingungen in den Herkunftsländern direkt oder indirekt beeinflusst. Die Aussenpolitik verfolgt fünf Hauptziele: Die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, die Förderung der Wohlfahrt und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Wie können die verschiedenen Bereiche der Aussenpolitik mit dem Ziel der Migrationsaussenpolitik, unfreiwillige Migration zu verhindern, in Zusammenhang gesetzt werden?

Präventivdiplomatie ist schon seit längerem ein Instrument, das auch zur Verhinderung von Migration eingesetzt wird. In zwischen- und innerstaatlichen Konflikten versucht sie zu erreichen, dass Auseinandersetzungen nicht mit militärischen Mitteln ausgetragen werden. Ebenfalls dazu gehören die Förderung der Menschenrechte, der Minderheitenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates. Präventivdiplomatie und Förderung der Menschenrechte wirken also „per se" im Sinn der Migrationsprävention, weil sie langfristig stabile politische Verhältnisse fördern und damit die politischen Ursachen von Flucht und Vertreibung verringern.

Entwicklungszusammenarbeit dient der Armutsbekämpfung. Sie kann selbsttragende und nachhaltige Prozesse wirtschaftlichen Wachstums fördern, welche langfristig dazu beitragen, dass die Menschen in ihrem eigenen Land eine berufliche Zukunft aufbauen

können. Dabei sollte man sich jedoch vor Illusionen hüten: Entwicklungszusammenarbeit allein kann einer Gesellschaft nicht zu nachhaltigem wirtschaftlichen Wachstum verhelfen, und die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit entfaltet sich erst im langfristigen Zeithorizont.

Von ihrem Gesetzesauftrag her ist die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit darauf ausgerichtet, die ärmsten Länder des Südens zu unterstützen. Die meisten Zuwanderer in die Schweiz stammen heute jedoch aus Schwellenländern. Seit einiger Zeit wird deshalb diskutiert, ob und wie Mittel auch für Länder zur Verfügung gestellt werden können, aus welchen die Migrantinnen und Migranten in der Schweiz - vor allem im Asylbereich - stammen. In der „Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern" vom 20. April 1994 ist beispielsweise festgehalten, dass für die Entwicklungszusammenarbeit auch Länder mit hohem Emigrationspotential gewählt werden können.

Die humanitäre Hilfe vor Ort bzw. in der Region kann eine Alternative oder eine Ergänzung zur Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in den Nachbarländern, aber auch in der Schweiz sein. Humanitäre Hilfe kann deshalb dazu beitragen, den Migrationsdruck zu vermindern. In diesem Bereich der Aussenpolitik besteht also Zielkonformität mit dem Bemühen um Migrationsprävention.

Die Aussenwirtschaftspolitik zielt auf eine Verbesserung der Austauschbeziehungen zwischen Volkswirtschaften, auf die Schaffung und Erhaltung eines offenen Welthandels und insbesondere auf die Vertretung der Interessen der schweizerischen Exportindustrie im Ausland ab. In diesem Bereich besteht keine selbstverständliche Zielkonformität mit dem Bemühen um Migrationsprävention - da die Aussenwirtschaftspolitik bisher beispielsweise nicht auf die politischen Bedingungen der Partnerländer Einfluss zu nehmen suchte, welche ihrerseits auf das Migrationsverhalten einwirken.

Vorschläge:

Aktivitäten in allen aussenpolitischen Bereichen, welche in ihrer Wirkung den Bemühungen der Migrationsprävention entsprechen, sollen vermehrt auch auf Länder mit hohem Migrationsdruck auf die Schweiz ausgerichtet sein. Dies gilt allerdings nicht für die humanitäre Hilfe, die weiterhin nach dem Kriterium der Bedürftigkeit geleistet werden soll. Für die Aussenwirtschaft empfiehlt die Kommission dagegen auch eine inhaltliche Erweiterung der bisherigen Zielsetzung. Für alle Massnahmen gilt, dass eine internationale Zusammenarbeit und eine Bündelung effizienter sind als einzelstaatliche Bemühungen. Eine verstärkte Kooperation und eine Beteiligung in den entsprechenden internationalen Gremien sind deshalb unumgänglich.

- In Zukunft sind bei Massnahmen im Bereich der Präventivdiplomatie, der Förderung der Menschenrechte, der Minderheitenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates vermehrt Länder mit hohem Emigrationspotential zu wählen. Dies soll durch bilaterale Tätigkeiten (inkl. Gute Dienste), aber auch durch die gezielte Förderung multilateraler Initiativen (insb. im Rahmen der OSZE und des Europarates) geschehen.
- In traditionellen Herkunftsländern von Asylsuchenden sollen insbesondere solche Projekte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden, welche Aussicht haben, Emigration zu verringern oder zu verhindern. Projekte im Verbund mit anderen Geberländern sind zu unterstützen. Eine solche Erweiterung des Tätigkeitsbereiches benötigt jedoch zusätzliche Mittel, soll sie nicht auf Kosten der bereits bestehenden Schwerpunktländer gehen. Denkbar wäre auch, im Rahmen zeitlich definierter Sonderprogramme Transitionsprozesse wie Übergänge von einer Konfliktsituation zu Frieden und Stabilität zu unterstützen, um einen relevanten Beitrag zur Steuerung von Migrationsbewegungen in Situationen leisten zu können, wo die uns zur Verfügung stehenden Instrumente greifen können (z.B. Wiederaufbauhilfe Bosnien). Der Einsatz solcher Mittel ist, wo immer sinnvoll und möglich, an die Pflicht zur Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen zu binden.

- Bilaterale Abkommen im Aussenwirtschaftsbereich sind an das Kriterium der „Guten Regierungsführung" zu binden.
- Folgende bestehende Instrumente sind weiterzuführen: Humanitäre Hilfe vor Ort, Informationskampagnen über die Chancen und Risiken einer Einreise bzw. des Aufenthalts in der Schweiz in Ländern mit hohem Emigrationspotential, die Förderung der Frauen im Entwicklungsprozess gemäss dem Konzept des „gender balanced development", die Beeinflussung der multilateralen Vereinbarungen in den Bereichen Handelsliberalisierung, Investitionsschutz etc. in Richtung einer sozialverträglichen Weltordnung auf der Basis des Menschenrechtsgedankens, insbesondere die Verankerung des Prinzips der „guten Regierungsführung." Die Schweiz soll sich zudem verstärkt darum bemühen, bestehende Arbeiten im Rahmen der UNO und des Europarates zur Verhinderung von Staatenlosigkeit zu beleben.

4.2.2 EUROPÄISCHE BESTREBUNGEN EINER GEMEINSAMEN MIGRATIONS-, SICHERHEITS- UND ASYLPOLITIK

Migrationspolitik

Eine kohärente Migrationspolitik im Sinne dieses Berichts ist im gesamteuropäischen Rahmen heute noch nicht auszumachen. Einige europäische Länder wie Schweden und Österreich führen aber seit geraumer Zeit ebenfalls eine migrationspolitische Diskussion. Ein gemeinsames Verständnis der europäischen Staaten über die Grundpfeiler einer Migrationspolitik würde auch den nationalen Handlungsspielraum vergrössern, da viele der hier vorgestellten Massnahmen erst in europäischer Koordination optimal umgesetzt werden können.

Sicherheitspolitik:

Illegale Einreise und Aufenthalt gehören zu den grössten Problemen im Migrationsbereich. Sie drohen, die Effizienz und Legitimität staatlicher Zulassungspolitik zu untergraben. Mit diesem Problem sehen sich die meisten westeuropäischen Staaten konfrontiert.

Die Schwierigkeiten einer kontrollierten Einreise werden im Asylbereich besonders deutlich, wo die Mehrheit der Bewerber erst im Land ein Gesuch stellt, nachdem die Einreise entweder mit einem Visum oder illegal erfolgt ist. Im gleichen Zusammenhang sind die Probleme der Schleppertätigkeit zu sehen.

Dem „Schengen"-Abkommen, welches einen Abbau der Grenzkontrollen zu den Vertragsstaaten beinhaltet, sind mit Ausnahme Liechtensteins alle an die Schweiz angrenzenden Länder beigetreten, wenngleich Österreich und Italien das Abkommen noch nicht in Kraft gesetzt haben. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam - voraussichtlich 1999 - wird das Schengen-Abkommen in den Rahmen der EU integriert. Eine gemeinsame Sicherheitspolitik wird sich langfristig auf die europäischen Aussengrenzen konzentrieren. Wenn der Aufbau eines europäischen Sicherheitsverbundes vorangetrieben wird, kann sich die Schweiz seinen Auswirkungen nicht entziehen.

Asylpolitik

Seit einigen Jahren bemühen sich die europäischen Staaten, ihre Asylverfahren zu harmonisieren. Das Dubliner Abkommen enthält die Bestimmungen über die Zuständigkeit bei der Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages. Es wird voraussichtlich noch 1997 in Kraft treten können.

Eine von den europäischen Staaten unterschiedlich gehandhabte Praxis in bezug auf die vorläufige Schutzgewährung für Gewaltflüchtlinge sowie divergierende Auffassungen über die Lastenverteilung könnten für die Länder mit relativ grosszügiger Praxis negative Folgen haben. Auch die Unterschiede bei der Handhabung des Safe Third Country-Konzeptes sind der Migrationssteuerung nicht förderlich.

Die Harmonisierung in diesen beiden Bereichen wird wohl ebenfalls im Rahmen der EU stattfinden.

Vorschläge:

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine optimale Teilnahme an der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Asylpolitik nur im Rahmen einer EU-Vollmitgliedschaft möglich ist. Die folgenden Vorschläge sind den mittelfristigen politischen Verhältnissen angepasst.

- Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik.
- Die Schweiz strebt ein Parallelabkommen oder eine äquivalente Regelung zum Dubliner Erstasylabkommen an.
- Die Schweiz bemüht sich um eine Kooperation mit den Schengener Staaten.

4.2.3 AUSSENPOLITISCHE EINBINDUNG DER ARBEITSMARKTLICHEN ZIELE

Die zunehmende internationale Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft zeigt auch Auswirkungen im Bereich der arbeitsmarktlichen Zulassung. Eine rein autonome Gestaltung dieser Politikbereiche durch Nationalstaaten wird auch hier zunehmend durch eine Reihe von auf Reziprozität und Universalität beruhenden multilateralen Verträgen abgelöst. Bezüglich ihrer Implikationen auf die Zulassungsregelungen sind die bilateralen Verhandlungen der EU, WTO/GATS sowie das OECD-Abkommen von unmittelbarer Bedeutung.

Vorschläge:

- Aussen- und Aussenhandelspolitik haben im Rahmen der entsprechenden Verhandlungen darauf zu achten, dass die Ziele der schweizerischen Migrationspolitik mitberücksichtigt werden. Auf der anderen Seite existieren eine Reihe von bilateralen Staatsverträgen, welche die Zulassung und die

Niederlassungsrechte regeln. Sie sind nötigenfalls entsprechend dem hier vorgeschlagenen neuen Konzept einer Migrationspolitik anzupassen.

- Die Verhandlungen über die Freizügigkeit des Personenverkehrs mit der EU sind zu einem baldigen Abschluss zu bringen.
- Die Schweiz unterstützt den gerechten internationalen Handel wie bspw. im Rahmen der WTO.

5 INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK

5.1 ÜBERBLICK

Ziele:

1. Eine öffentliche Diskussion über eine konsensfähige Migrationspolitik soll unterstützt werden.
2. Öffentlichkeit und Entscheidungsträger sind über migrationspolitische Themen und Zusammenhänge informiert.
3. Es soll ein Dialog zwischen verschiedenen, von der Migrationspolitik betroffenen einheimischen und ausländischen Bevölkerungsgruppen geführt werden.

Die wichtigsten Vorschläge:

- Die Öffentlichkeitsarbeit wird auf Bundesebene durch Schaffung eines Dienstes für Information und Kommunikation gestärkt.
- Es wird eine langfristige Kommunikationskampagne lanciert.
- Es wird ein Projekt „Bürgergespräche" zwischen allen Bevölkerungsgruppen über das künftige Zusammenleben ins Leben gerufen.
- Es wird ein Brevier über Rechte, Pflichten und Orientierungshilfen zum Leben in der Schweiz verfasst, welches an neue Zuwandererinnen und Zuwanderer abgegeben werden kann.

- Die Kommission vertritt die Auffassung, dass folgende Tatbestände in der Informations- und Kommunikationsarbeit mit besonderer Aufmerksamkeit bedacht werden sollen: 1.) Die Migrationsproblematik hat einen globalen Charakter, von der nicht nur die Schweiz betroffen ist; die Reduktion unerwünschter Migration kann deshalb auch nur im Rahmen internationaler Kooperation erfolgen. 2.) Die Schweiz wird auch zukünftig auf ein gewisses Mass an Zuwanderung angewiesen sein. 3.) Viele Probleme widerspiegeln allgemeine Tendenzen zur sozialen Desintegration und haben nur einen sekundären Zusammenhang mit der nationalen Herkunft. 4.) Verstärkte Integrationsbemühungen (auch im Bereich der Einbürgerung) liegen auch im Interesse der Schweizer Bevölkerung.

5.2 ZIELE

Eine aktive, vom Bund geförderte Kommunikationspolitik hat drei Komponenten:

1. Eine Unterstützung der konsensorientierten, öffentlichen Diskussion, die zu Entscheidungen über die migrationspolitische Zukunft führt.
2. Die Information der Öffentlichkeit und Entscheidungsträger über die wesentlichen der Fakten und Zusammenhänge der Migrationspolitik.
3. Die Förderung des Dialogs zwischen einheimischen und ausländischen Bevölkerungsgruppen über Hoffnungen, Befürchtungen und Erwartungen an das gemeinsame Zusammenleben.

Eine Migrationspolitik kann nicht hinter verschlossenen Türen gemacht werden. Sie benötigt einen offenen Dialog, Überzeugungskraft und eine Mehrheit im demokratischen Entscheidungsprozess. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Neugestaltung der Migrationspolitik ohne einen überzeugenden, langfristigen Kommunikationsprozess nicht umzusetzen ist. Dabei ist entscheidend, dass dieser Prozess nicht als Einweg-Kommunikation von den Behörden zum Volk verstanden wird, sondern vielmehr als Dialog, an dem sich eine Vielfalt von Akteuren beteiligen kann.

5.2.1 MIGRATIONSPOLITISCHE DISKUSSION

Migrationspolitik bleibt eines der umstrittensten Themen der schweizerischen Innenpolitik. Zwar haben verschiedene Volksabstimmungen in der Vergangenheit die Bandbreite des politischen Gestaltungsraumes aufgezeigt, doch in einzelnen Fragen stossen unterschiedlichste Vorstellungen aufeinander und verhindern oftmals die Entwicklung neuer Perspektiven. Die Konsensbildung ist deshalb eine wesentliche Voraussetzung für tragfähige Lösungen im Migrationsbereich.

Der Bund kann einen Kommunikationsprozess in Gang setzen, an dem sich Behörden, Parteien und wichtige Interessengruppen beteiligen. Vor allem aber soll die ausländische Bevölkerung aktiv in diesen Prozess einbezogen werden. Neben Vertreterinnen und Vertretern ausländischer Organisationen sollten auch jene Migrantinnen und Migranten angesprochen werden , für welche die Schweiz schon seit längerem den Lebensmittelpunkt darstellt. Ein solcher Kommunikationsprozess kann sich über mehrere Jahre erstrecken und soll die verschiedensten Bevölkerungsgruppierungen und staatlichen Ebenen ansprechen.

Vorschläge:

- Es wird ein politischer Meinungsbildungsprozess zur künftigen Migrationspolitik initiiert.
- Entscheidträger werden vermehrt in den migrationspolitischen Dialog einbezogen. Erste Schritte wurden mit der Migrationskonferenz 1995 und der EKA-Tagung 1997 bereits gemacht. Solche Aktivitäten, an der sich auch breitere Kreise beteiligen sollen, sind im Rahmen eines langfristig konzipierten Projektes durchzuführen.
- Nicht nur auf Bundesebene sind migrationspolitische Fragen zu thematisieren: Initiativen der Kantone, Gemeinden und auch anderer öffentlicher Körperschaften sind besser bekanntzumachen und zu vernetzen.

5.2.2 INFORMATION

Migrationspolitische Tagesereignisse, die ohne Hintergrund und Zusammenhänge Schlagzeilen machen, eignen sich nicht dazu, Verständnis für die wichtigsten migrationspolitischen Themen zu schaffen. Wo Unkenntnis vorherrscht, prägen Vorurteile und Stereotypen das Bild. Informationsarbeit in der Migrationspolitik muss deshalb langfristig und umfassend konzipiert sein.

Vorschläge:

- Ein neuer Dienst für Information und Kommunikation auf Bundesebene kann ein übergeordnetes Rahmenkonzept entwickeln.
- Mehrjährige Informationskampagnen - analog den Kampagnen zur Suchtprävention, der Aidsprävention oder den Umweltschutzthemen - werden auch für die Migrationspolitik durchgeführt.
- Informationsangebote an Migrantinnen und Migranten werden verbessert, wobei deren Sprachmöglichkeiten vermehrt zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob nicht neu einreisenden Migrantinnen und Migranten ein Brevier über Rechte, Pflichten und Orientierungshilfen zum Leben in der Schweiz abgegeben werden könnte, gewissermassen als Zeichen eines „Migrationsvertrages".
- Im Interesse eines sorgfältigen Umgangs mit Informationen ist eine verstärkte Wissensvermittlung erforderlich, die nach unterschiedlichen Bedürfnissen abgestimmt ist. Wichtige inhaltliche Themen, die vermehrt in die Öffentlichkeit transportiert werden müssen, könnten dabei nach Einschätzung der Expertenkommission sein:
  - ⇨ Positive Aspekte der Migration: Ein- und Auswanderung hat positive Aspekte sowohl in ökonomischer als auch in sozialer und kultureller Hinsicht. Diese Aspekte sollten bewusst gemacht werden. Die Schweiz wird weiterhin auf ein gewisses Mass an Migration angewiesen sein.
  - ⇨ Ursachen von Migration, weltweite Verteilung: Ursachen von Migration sind vielfältig und miteinander verknüpft. Der Entscheid zur Migration wird nicht leichtfertig getroffen. Die globale Verteilung der Migranten zeigt, dass nicht nur die Schweiz und die europäischen Nachbarn, sondern auch viele andere Länder von Zuwanderung betroffen sind. Die meisten Flüchtlinge nehmen in der Regel die direkten Nachbarländer der Fluchtländer auf.
  - ⇨ Der Grossteil der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz ist zum festen Bestandteil unserer Gesellschaft geworden und deshalb nicht länger als blosse Gäste zu

betrachten. Eine Integration liegt auch im Interesse der Schweizer Bevölkerung.

- ⇨ Migration als soziales Problem: Viele in der Schweiz virulenten Probleme im Zusammenleben mit Ausländerinnen und Ausländern sind in ihrem Kern soziale Probleme, von denen auch schweizerische Bevölkerungsteile betroffen sind (Arbeitslosigkeit, Wohnen, Desintegration usw.).
- ⇨ Besondere Situation der Migrantinnen: Ihre gesellschaftliche Benachteiligung ist aufgrund ihres Geschlechts und ihrer Herkunft häufig eine doppelte.
- ⇨ Situation der 2. und 3. Ausländergeneration: Ausländerinnen und Ausländer, die schon in zweiter und dritter Generation in der Schweiz leben, sind mit anderen Problemen konfrontiert als neu hinzugekommene oder als andere Gruppen, wie z.B. vorläufig Aufgenommene.
- ⇨ Einbürgerung: Hier müssen Vergleiche mit der Einbürgerungspraxis anderer Ländern gemacht und die Auswirkungen auf die - ehemaligen - Migrantinnen und Migranten deutlich aufgezeigt werden.
- ⇨ Rassismus: Migrationspolitik muss sich auch mit Rassismus auseinandersetzen. Ein politisches Zeichen wurde bereits mit der Schaffung einer Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus gesetzt. Die Problematik des Rassismus muss vermehrt in die Öffentlichkeit transportiert werden, um eine entsprechende Sensibilisierung zu schaffen.
- ⇨ Die Annäherung an die EU und die Folgen für die Schweiz: Welche europäische Migration ist bei einer Freizügigkeit zu erwarten? Aufgrund der bisherigen Erfahrungen innerhalb der EU ist nicht mit einer nennenswerten Verstärkung der Zuwanderung zu rechnen. Auf direkte positive Effekte, z.B. die Gegenrechte, die sich für die Schweizer Bürger ergeben, ist verstärkt hinzuweisen. Auch die Notwendigkeit und die Möglichkeiten zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit im Asyl-, Ausländer- und Flüchtlingsbereich sollten hervorgehoben werden.

5.2.3 „BÜRGERGESPRÄCH"

Migrationspolitik kann nicht auf politische Vorlagen und Entscheide reduziert werden: Sie geschieht im Alltag, im täglichen Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Eine Migrationspolitik kann sich daher nicht ausschliesslich auf den politischen Diskurs beschränken, sondern sollte einen Dialog mit der Öffentlichkeit über die Zukunft des gemeinsamen Zusammenlebens beinhalten. Die Erwartungen, Ansprüche, Hoffnungen und Befürchtungen der verschiedenen Gruppen sind unterschiedlich. Es ist nicht immer eine Frage der Nationalität, welche Probleme wahrgenommen werden. Schon heute bestehen zumindest auf lokaler Ebene zahlreiche staatlich geförderte oder private Kontaktmöglichkeiten, Ausländersynoden, Foren, Gesprächskreise etc., wo dieser Dialog geführt wird.

Vorschlag:

- Der Bund fördert während der kommenden Jahre „Bürgergespräche" zwischen allen Bevölkerungsgruppen über Fragen des langfristigen Zusammenlebens. Nicht die Migrationspolitik wäre ins Zentrum des Dialogs zu rücken, sondern konkrete Fragen des Zusammenlebens. Mit der Umsetzung dieses Projektes könnte beispielsweise die Eidgenössiche Kommission für Ausländerfragen betraut werden.

6 STRUKTUREN

6.1 ÜBERBLICK

Ziel:

Die institutionellen Strukturen sollen so ausgestaltet sein, dass die Ziele einer schweizerischen Migrationspolitik optimal umgesetzt werden können.

Die wichtigsten Vorschläge:

- Die Strukturreformen sind auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden voranzutreiben.
- Koordinationsorgane sind mit klaren Aufträgen und Kompetenzen auszustatten.
- Bestehende Institutionen sollen Ausländerinnen und Ausländern geöffnet werden.

6.2 ZIEL

Das Zusammenspiel der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, welche sich mit Migrantinnen und Migranten oder der Migrationspolitik beschäftigen, ist so geregelt, dass die Ziele einer schweizerischen Migrationspolitik optimal umgesetzt werden können. Dies bedingt:

1. Die staatlichen Behörden, die sich mit der Umsetzung der Migrationspolitik befassen, sind wirkungsorientiert gegliedert.
2. Staatliche und nichtstaatliche Institutionen, die sich mit Migrationsfragen befassen, koordinieren ihre Tätigkeiten optimal.
3. Öffentliche und private Dienste, die sich an die Bevölkerung richten, sollen auch für Ausländerinnen und Ausländer zugänglich sein.

6.2.1 STRUKTURELLE ANPASSUNGEN

Die wachsende politische Bedeutung der Migrationsproblematik in der Schweiz, besonders akzentuiert durch den seit Mitte der achtziger Jahre einsetzenden Zuzug von Asylsuchenden, hat zu Belastungen der staatlichen Behörden und dadurch zum Ausbau der Verwaltungen geführt. Allein anfangs der neunziger Jahre dürften es rund 4.000 Personen gewesen sein, die in der Betreuung von Asylsuchenden beschäftigt waren. Heute sind es weniger als die Hälfte.

Der föderalistische Staatsaufbau und die verfassungsmässige Aufteilung der Aufgaben führen zu dezentralen Strukturen, welche die Umsetzung einer einheitlichen Politik erschweren. Dies ist auch in der Migrationspolitik spürbar. Gleichzeitig waren es aber gerade die dezentralen Strukturen, welche in Zeiten hoher Belastung sehr leistungsfähig waren.

Neben dem föderalistischen Aufbau widerspiegelt die strukturelle Trennung zwischen öffentlichen Diensten, die sich um Ausländerfragen kümmern und solchen, welche sich mit Flüchtlingen beschäftigen, die bisherigen politischen Konzepte. Nicht nur auf Bundesebene, auch bei den Kantonen und Gemeinden

führt dies heute zu problematischen Funktionsaufteilungen und Doppelspurigkeiten, teils sogar zu Widersprüchen und Ineffizienzen. Als echte Schwachstelle erweisen sich dabei mangelnde Abstimmung in der Politik, fehlende Koordination in der Alltagsarbeit, ineffizientes Informationsmanagement und teilweise auch Konkurrenzierungen.

Regelmässig sehen sich die Behörden und Institutionen vor die Frage gestellt, ob für Ausländerinnen und Ausländer gesonderte Dienste zur Verfügung gestellt werden sollen oder ob das allgemeine Angebot genügt. Braucht es Parallelstrukturen oder genügen die bestehenden? Einerseits lassen sich Anliegen der ausländischen Wohnbevölkerung durch spezialisierte Dienste besser auffangen, andererseits führen diese zu einer Sonderbehandlung, was sich unter integrationspolitischen Gesichtspunkten problematisch ausgestalten kann. Es empfiehlt sich daher aus der Sicht der Kommission, nur dort spezielle Einrichtungen und Dienste zu etablieren, wo öffentliche Dienste Ausländerinnen und Ausländern nicht offenstehen oder trotz entsprechender Bemühungen nicht ausreichend zugänglich gemacht werden können (vergl. Kapitel Integration).

Vorschläge:

- Im Rahmen der Verwaltungsreform wurde der Migrationsbereich auf Bundesverwaltungsebene einer Überprüfung unterzogen. Die Kommission empfiehlt eine rasche Verwirklichung der geplanten Reformen, damit die strukturellen Voraussetzungen für die Umsetzung einer kohärenten Migrationspolitik geschaffen werden.
- Parallel zu den Verwaltungsreformen auf Bundesebene könnten auch Kantone und Gemeinden ihre Strukturen im Migrationsbereich überprüfen und sie gegebenenfalls so neu ausrichten, dass sie eine wirkungsvollere Erfüllung unterstützen.
- Die Koordinationsbemühungen im Migrationsbereich sind wirksamer zu gestalten. Bund, Kantone und Städte werden eingeladen, die Mandate bestehender Koordinationsgremien zu überprüfen und die Formen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches verbindlicher auszugestalten.

- Für das im Kapitel Zulassungspolitik dargelegte neue Zulassungssystem liegt die Zuständigkeit beim Bund. Da es künftig nur noch ein Bundeskontingent geben soll, muss die Mitwirkung der Kantone zur Wahrung ihrer Interessen anderweitig gesichert werden. Im Rahmen der Zuteilung von Quoten müsste beispielsweise sichergestellt werden, dass die kantonalen Interessen bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte berücksichtigt werden.
- Die im Kapitel Integrationspolitik dargelegte Intensivierung der Integrationspolitik verlangt strukturelle Massnahmen. Da die Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe bleibt, ist eine Vielzahl von Akteuren angesprochen, die für die Integrationsbemühungen Verantwortung zu übernehmen haben, ohne sich zu zersplittern. Unter Miteinbezug der heutigen Organisationen, wie der Eidgenössischen Ausländerkommission, wird der Aufbau einer Strategieeinheit für Integrationsfragen auf Bundesebene empfohlen. Aber auch in Kantonen und Städten wäre eine für die Umsetzung der Integrationspolitik verantwortliche Instanz sinnvoll, wie sie zum Teil bereits bestehen.
- Im Kapitel Ausreise und Rückwanderung wird, um gegen die illegale Migration vorzugehen, die Zusammenlegung der Zentralstellen im Bereich des Schlepperwesens und des Menschenhandels mit einer effektiv koordinierenden Funktion vorgeschlagen.
- Um die im Kapitel Migrationsaussenpolitik dargelegten Ziele zu erreichen, ist für eine stärkere Koordination von Entwicklungszusammenarbeit, Präventivdiplomatie und Aussenwirtschaftspolitik im Sinne der Migrationsaussenpolitik vor allem eine Zusammenarbeit zwischen EDA (DEZA und PD), EVD (BAWI, BIGA) und EJPD (BFF, BFA) notwendig. Hierzu müssen bestehende Informations- und Koordinationsgruppen verstärkt werden.
- Im Bereich der Information und Kommunikation wird die Einrichtung von Diskussionsforen und weitere Veranstaltungen wie der Migrationskonferenz 1995 und die EKA-Konferenz 1997 empfohlen. Zusätzliche Kreise und Interessierte müssen einbezogen werden. Die Projekte sind in ein mehrjähriges Konzept einzubinden. Auf Bundesebene wäre ein Dienst für Information und Kommunikation sinnvoll.

6.3 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Ein Teil der vorgeschlagenen Massnahmen und Strukturveränderungen erfordern finanzielle Mittel und organisatorische Ressourcen. Insbesondere für die Integrations- und die Kommunikationspolitik müssen mehr Mittel und Ressourcen als bisher zur Verfügung gestellt werden. Sie stellen zwei wesentliche Stützpfeiler einer neuen Migrationspolitik dar.

Angesichts der aktuellen Haushaltslage ist vor allem eine kostenneutrale Umverteilung gefragt. Dennoch muss man sich darüber im klaren sein, dass kurzfristige Einsparungen langfristige Folgekosten entstehen lassen können. Scheitert beispielsweise die Integration, so können zu einem späterem Zeitpunkt höhere soziale Lasten anfallen. Werden eine Migrationspolitik und die positiven Auswirkungen der Zuwanderung nicht ausreichend kommuniziert, können Unverständnis und Unzufriedenheit der Bevölkerung neben sozialen vor allem auch politische Kosten implizieren.

Die Kommission kann keine detaillierte Kostenschätzung vorlegen, sieht aber auf den ersten Blick Ansätze zur Umverteilung gegeben. Ein Beispiel stellt der im Kapitel „Integrationspolitik" genannte Vorschlag dar, zu prüfen, ob sich der Bund an den Integrationsaufgaben der Kantone finanziell beteiligen und im Gegenzug im Fürsorgebereich finanziell entlastet werden kann. Die Kommission empfiehlt deshalb, zu prüfen, wo weitere Anreizsysteme zu einer wirtschaftlichen Umsetzung einer Migrationspolitik und ihren einzelnen Komponenten geschaffen werden können.

Politikfelder

7 SYNOPSIS DER VORSCHLÄGE

ZULASSUNGSPOLITIK

- Ablösung des Drei-Kreis Modells zugunsten einer Politik, die zwischen den EU- Staaten und allen anderen Staaten (Nicht-EU-Staaten) unterscheidet. Keine Verwendung des Bildes der Kreise.
- Zulassung von EU-Angehörigen gemäss dem geplanten bilateralen Abkommen; Bevorzugung auch dann, wenn das Abkommen nicht zustande kommt
- Einführung eines Punktesystems für Arbeitskräfte aus den Nicht-EU-Ländern:
  - Zulassung erfolgt nach gesamtwirtschaftlichen Interessen
  - Zulassung konzentriert sich auf gut- und hochqualifizierte Kräfte
  - Beurteilung der langfristigen beruflichen Integrationschancen für die Zulassung zum Daueraufenthalt
- Vereinheitlichung der Anzahl der Aufenthaltsstatute und Vereinfachung:
  - Neuregelung des Daueraufenthalts: Uneingeschränkte Mobilität, automatische Verlängerung der Bewilligung und Gründe der Nicht-Verlängerung im Gesetz
  - Neuregelung des Kurzaufenthalts: Familiennachzug unter bestimmten Bedingungen sofort möglich; Nicht-EU-Angehörige können im Rahmen dieses Statuts max. zwei Jahre bleiben
  - Anspruch auf Niederlassungsbewilligung grundsätzlich nach 10 Jahren; nach 5 Jahren, wenn Staatsvertrag/Niederlassungsvereinbarung besteht.
  - Neuer provisorischer Status für Asylsuchende im Verfahren, Schutzbedürftige, Vorläufig Aufgenommene, Ausländer mit blockiertem Vollzug
- Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen oder aus humanitären Gründen

INTEGRATIONSPOLITIK

- Gezielte Förderung der beruflichen Qualifizierung mit entsprechenden Aus- und Weiterbildungsmassnahmen
- Entwicklung spezieller Förderungsprogramme für die berufliche Eingliederung ausländischer Frauen
- Abbau von Barrieren beim Zugang zum öffentlichen Dienst für Ausländerinnen und Ausländer
- Förderungsmassnahmen für ausländische Kinder und Jugendliche
- Aktive Zusammenarbeit mit Ausländergruppierungen und -vereinen
- Umfassende Förderung der Kommunikation
- Erleichterter Zugang zu medizinischen Präventionsprogrammen
- Bewusstseinsförderung für die spezifischen Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung bei den Trägern des öffentlichen Dienstes
- Grössere Öffnung privater und öffentlicher Institutionen (Vereine, Gemeinschaftszentren, Kirchen, Interessengruppen und Parteien)
- Erleichterte Einbürgerung für in der Schweiz durch Geburt oder lange dauernden Aufenthalt heimisch gewordenen ausländischen Personen
- Schaffung entsprechender Voraussetzungen für die Ratifikation der Konvention über die Staatsbürgerschaft, welche zur Zeit im Europarat erarbeitet wird
- Ermutigung der Kantone, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes, heimisch gewordenen Ausländerinnen und Ausländern sektoriell politische Rechte zu gewähren
- Aufnahme eines Integrationsartikels in das ANAG

AUSREISE- UND RÜCKWANDERUNGSPOLITIK

- Verbesserter Vollzug der Ausreiseentscheide durch Einsatz erweiterter Informationssysteme, Weiterbildung der Vollzugsorgane und verstärkte aussenpolitische Massnahmen (bi- und multilaterale Abkommen etc.).
- Konsequente Anwendung bestehender Strafbestimmungen im Bereiche der illegalen Anwesenheit und der Schleppertätigkeit sowie gegenüber illegal beschäftigten Ausländern und ihren Arbeitgebern
- Beratung zur selbständigen Rückkehr für alle Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich
- Förderung der sozialen Kompetenz
- Ausbau bereits bestehender Instrumente und Massnahmen (Umsetzung von Integrations- und Reintegrationsprogrammen; Schaffung von Aufnahme- und Monitoringstrukturen im Herkunftsland)
- Abschluss von Sozialversicherungsabkommen mit weiteren Herkunftsstaaten
- Erleichterte Wiedereinreisebestimmungen in die Schweiz für Daueraufenthalter

MIGRATIONSAUSSENPOLITIK

- Verstärkte Anstrengungen in Ländern mit hohem Emigrationspotential im Bereich der:
  - Präventivdiplomatie
  - der Förderung der Menschenrechte, Minderheitenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates
- Bindung bilateraler Abkommen im Aussenwirtschaftsbereich an das Kriterium der „Guten Regierungsführung"
- Entwicklungszusammenarbeit auch in Ländern mit hohem Emigrationspotential, wenn dies aufgrund der Situation und den zur Verfügung stehenden Instrumenten zweckmässig erscheint

- Aktive Beteiligung an der Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik
- Abschluss eines Parallelabkommens oder einer äquivalenten Regelung zum Dubliner Erstasyl-Abkommen
- Kooperation mit den Schengener Staaten
- Berücksichtigung der Ziele der Migrationspolitik beim Abschluss von bi- und multilateralen Abkommen
- Schnellstmöglicher Abschluss der bilateralen Verhandlungen über den freien Personenverkehr
- Unterstützung des gerechten internationalen Handels z. B. im Rahmen der WTO

KOMMUNIKATIONSPOLITIK

- Initiierung eines politischen Meinungsbildungsprozesses zur künftigen Migrationspolitik
- Einbezug der Entscheidträger in den migrationspolitischen Dialog im Rahmen eines langfristig konzipierten Projektes
- Durchführung mehrjähriger Informationskampagnen
- Brevier über Rechte, Pflichten und Orientierungshilfen zum Leben in der Schweiz (für Migrantinnen und Migranten)
- „Bürgergespräche" zwischen allen Bevölkerungsgruppen über Fragen des langfristigen Zusammenlebens

STRUKTUREN

- Rasche Umsetzung der geplanten Reformen auf Bundesebene
- Wirksamere Koordinationsbemühungen im Migrationsbereich. Bund, Kantone und Städte werden eingeladen, die Mandate bestehender Koordinationsgremien zu überprüfen und die Formen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches verbindlicher auszugestalten
- Prüfung und Umsetzung der Strukturanpassungen, wie sie in den einzelnen Kapiteln vorgeschlagen werden:
  - Zulassungspolitik: Für ein neues Zulassungssystem liegt die Zuständigkeit beim Bund.
  - Integrationspolitik: Aufbau einer Strategieeinheit auf Bundesebene. Prüfung des Vorschlags, ob sich der Bund an den Integrationsaufgaben der Kantone finanziell beteiligen und im Gegenzug im Fürsorgebereich finanziell entlastet werden kann.
  - Ausreise- und Rückwanderungspolitik: Zusammenlegung der Zentralstellen für die Bekämpfung der Schleppertätigkeit und anderer Formen des Menschenhandels mit effektiv koordinierender Funktion
  - Migrationsaussenpolitik: Verstärkung bestehender Informations- und Koordinationsgruppen (insb. zwischen EDA, EJPD, EVD)
  - Informations- und Kommunikationspolitik: Ausbau zu einem Dienst für Information und Kommunikation auf Bundesebene

C RECHTLICHE UMSETZUNG

C RECHTLICHE UMSETZUNG

FRAGE EINES MIGRATIONSGESETZES

Die migrationspolitischen Ziele müssen auch normativ deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Zudem muss die Lösung konsensfähig und zügig umzusetzen sein. Für die Kommission ist es dabei unbestritten, dass eine Trennung zwischen Asyl- und Ausländergesetzgebung bestehen bleiben muss, da es nur so gelingen wird, Lösungsvorschläge konsensfähig auszugestalten und fristgerecht umzusetzen.

Die Kommission hat mehrere Möglichkeiten zur rechtlichen Umsetzung einer Migrationspolitik diskutiert und sich für eine Variante entschieden.

Eine Möglichkeit, die auch schon in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, ist die Schaffung eines Rahmengesetzes, das die wichtigsten Ziele und Grundsätze einer Migrationspolitik enthält. Es würde die bisherige Konstellation ablösen, ohne ein umfassendes Migrationsgesetz zu sein. Ein Rahmengesetz wäre ein gemeinsames Dach über dem ANAG und dem Asylgesetz. Eine derartige Konstruktion ist indes in der schweizerischen Gesetzgebung fremd. Als Rahmengesetz müsste es zwischen Verfassungs- und Gesetzesebene angesiedelt werden, könnte aber gleichwohl nur Gesetzesrang beanspruchen und wäre demnach dem Asylgesetz und dem ANAG gleichgestellt. ANAG und Asylgesetz müssten im selben Verfahren geschaffen werden, wobei Widersprüche zwischen ihnen nicht auszuschliessen wären. Überdies macht es keinen Sinn, das eben totalrevidierte Asylgesetz jetzt nochmals zu revidieren. Die fehlende Eindeutigkeit der Stellung eines Migrationsrahmengesetzes würde den Gesetzgebungsprozess erschweren. Auch ein einfaches Migrationsgesetz würde betreffend Gleichrangigkeit und Verfahren auf die gleichen Problemen stossen. Der Vorschlag wurde daher von der Kommission verworfen.

Die Ausgangslage stellt sich heute anders als vor wenigen Jahren dar. Das Asylgesetz wird gegenwärtig revidiert und an die veränderten Verhältnisse angepasst. Das Konzept der schutzbedürftigen Personen ist darin ebenso verankert, wie Lösungen im Verfahrens-, Fürsorge- und Vollzugsbereich, die in die von der Kommission vorgeschlagenen Richtung gehen. Der ganze Bereich des einen Pfeilers der Migration, nämlich der Zwangsmigration, wird durch diese Revision modernisiert und aktualisiert.

Es verbleibt der andere Pfeiler der Migration, nämlich die Migration der übrigen Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in den Asylbereich fallen. Hier reicht nach Meinung der Kommission der bisherige traditionelle fremdenpolizeiliche Ansatz nicht mehr aus. Es ist deshalb für diesen Bereich ein umfassendes neues Ausländergesetz zu schaffen, welches alle Elemente umfassen soll, die unsere Kommission für das weite Feld der Arbeitsmigration vorschlägt und die auch jene Ausländerinnen und Ausländer betreffen, welche aus anderen Gründen zum Daueraufenthalt gekommen sind (z.B. Integration). Aus diesen Gründen hat die Kommission den Vorschlag, das bestehende ANAG zu revidieren, verworfen. Dadurch würden die heute bestehenden Unterschiede zwischen ANAG und Asylgesetz weiter vertieft und es würde nicht gelingen, den polizeilichen Charakter des ANAG zu ändern. Das vorliegende Konzept einer umfassenden Migrationspolitik könnte kaum mehr glaubwürdig vermittelt werden.

Vorschläge:

Die Kommission schlägt aus diesen Erwägungen heraus den folgenden Weg zur rechtlichen Umsetzung vor:

- Die wichtigsten migrationspolitischen Ziele und Grundsätze sollen gesetzlich verankert werden. Die Gesetze sind im Rahmen des heute bestehenden Verfassungsartikels bzw. nach einer allfälligen Verfassungsrevision in der nachgeführten Fassung weiterzuentwickeln. Auf eine Neugestaltung des Verfassungsartikels ist zu verzichten.

- Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Berichtes berät das Parlament die Totalrevision des Asylgesetzes, welche als wesentliche Neuerung die Schaffung eines Status für Schutzsuchende vorsieht. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Totalrevision des Asylgesetzes mit den Grundzügen der hier formulierten Migrationspolitik übereinstimmt. Abgesehen von Anpassungen an ein künftiges Ausländergesetz bedarf es daher in nächster Zeit keiner weiteren Revision des Asylgesetzes.
- Die Kommission empfiehlt schliesslich die Schaffung eines neuen Ausländergesetzes, welches sich vom traditionell fremdenpolizeilichen Ansatz des ANAG löst. Das ANAG, welches vor knapp siebzig Jahren in der Zwischenkriegszeit entstand, ist durch ein modernes Gesetzeswerk abzulösen. Gleichzeitig wären einige weitere Gesetze anzupassen. Das neue Ausländergesetz hat zur Aufgabe, die Ziele und Grundsätze der neuen schweizerischen Migrationspolitik festzuhalten. Zwei wichtige Stützpfeiler wie die Integrationspolitik oder die Zulassungspolitik würden in ihren Grundzügen in einem allgemeinen Teil dargestellt. Ausländerpolitik wurde nach der Ablehnung des neuen Ausländergesetzes aus dem Jahr 1978 hauptsächlich durch den Bundesrat in Verordnungen umgesetzt. Die Einbindung migrationspolitischer Grundsätze auf Gesetzesstufe würde die Transparenz und Glaubwürdigkeit erhöhen. Die allgemein geforderte bessere gesetzliche Abstützung und Legitimation der Ausländerpolitik könnte erreicht werden.

  Die Schaffung eines Ausländergesetzes würde den politischen Willen verdeutlichen, einen Grundstein für eine Migrationspolitik zu legen, mit welchem neue Wege beschritten werden können.

D ANHANG

D ANHANG

MITGLIEDER DER KOMMISSION

Herr Dr. Klaus Hug, Präsident

Frau Dr. Michaela Bernasconi-Zapf

Herr Heinz Brand; Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs; Fremdenpolizei Graubünden

Herr Albrecht Dieffenbacher; Bundesamt für Ausländerfragen

Herr Prof. Yves Flückiger; Université Genève

Herr Ludwig Gärtner; Bundesamt für Sozialversicherung

Herr Dieter Grossen; Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit

Herr Prof. Walter Kälin; Universität Bern

Herr Dr. Roger Piccand; Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, Canton de Vaud

Frau Dr. Micheline Rey; Université Genève

Herr Dr. Walter Schmid; Amt für Jugend- und Sozialhilfe Zürich

Herr Botschafter Urs Ziswiler; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Herr Gottfried Zürcher; Bundesamt für Flüchtlinge

Herr Dr. Eduard Gnesa; Generalsekretariat Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Wissenschaftliches Sekretariat:

Frau Alexandra Richter; Bundesamt für Flüchtlinge

Frau Irène Schellhammer; Bundesamt für Flüchtlinge

Herr Franz Walter; Bundesamt für Flüchtlinge

Wissenschaftliche Begleitung:

Herr Hans Mahnig; Schweizerisches Forum für Migrationssstudien; Neuchâtel

Herr PD Dr. Andreas Wimmer; Schweizerisches Forum für Migrationsstudien; Neuchâtel

DISKUSSIONSPARTNER IM PLENUM BZW. IN DEN ARBEITSGRUPPEN DER KOMMISSION

Frau Ursula Cridazzi; Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände
Herr Dr. Daniel Hefti; Schweizerischer Arbeitgeberverband
Herr Peter Sigerist; Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Herr Denis Torche; Christlichnationaler Gewerkschaftsbund
Herr Dr. P. Triponez; Schweizerischer Gewerbeverband

Herr Prof. Hans-Peter Müller; Universität Zürich
Frau Prof. Christiane Perregaux; Université Genève
Herr Prof. Hans-Rudolf Wicker; Universität Bern

Herr Dr. Werner Haug; Bundesamt für Statistik
Herr Stéphane Cotter; Bundesamt für Statistik

Herr Didier Burgi; Bundesamt für Gesundheit

Herr Walter Fust; Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Frau Patricia Schulz; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (äusserte sich schriftlich)

Herr Prof. Georg Kreis; Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
Frau Doris Angst Yilmaz; Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

Herr Dr. René Riedo; Eidgenössische Ausländerkommission

Zusätzlich eingereichte Stellungnahmen:

ECOPOP; Zollikofen

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
AsylG	Asylgesetz
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BVO	Begrenzungsverordnung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GATS	General Agreement on Trade in Services
OECD	Organisation de Coopération et de Développment Economiques
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PD	Politische Direktion (EDA)
UNO	United Nations Organisation
WTO	World Trade Organisation