

# Aktuelle Fragen der schweizerischen Migrations- und Ausländerpolitik

JEAN-LUC NORDMANN\*

Im ersten Teil meines Referates möchte ich Ihnen einige Aspekte zur Lage im Ausländerbereich vorstellen. Im 2. Teil geht es mir darum, kurz auf die Entwicklung im Asylbereich hinzuweisen, soweit es in diesem Zusammenhang von Interesse ist. Im 3. Teil dann einige Gründe zum Handlungsbedarf; und zum Schluss im 4. Teil gebe ich Ihnen Ansätze zu einem Gerüst für die Neukonzeption im Bereiche der Migrations- und Ausländergesetzgebung.

## 1. Die Lage im Ausländerbereich

Das *Umfeld* hat sich wesentlich verändert, seitdem sich unsere Ausländerpolitik allmählich herauszubilden begann. Sie geht zurück auf die sechziger Jahre, wo sich erstmals nach dem Krieg ein bedeutendes Wachstum der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz ergab. Aufgerüttelt durch die *damaligen fremdenfeindlichen Volksinitiativen*, führte dies zu den Vorläufern unserer heute noch geltenden Ausländerpolitik, die ihren *Niederschlag in der Begrenzungsverordnung* fand.

Angestrebt wurden damit ein *ausgewogenes Verhältnis* zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, *günstige Rahmenbedingungen* zur Eingliederung der ausländischen Wohnbevölkerung sowie eine *verbesserte Arbeitsmarktstruktur* mit einer *ausgeglichene Beschäftigungslage*. Die *Instrumente* dazu waren hauptsächlich die *Kontingentierung* bei der Neueinreise, ein ausgeklügeltes System von *Arbeits- und Aufenthaltskategorien*, welches bei zunehmendem Aufenthalt zu verbesserten Rechten des Ausländers führte. Arbeitsmarktlich wurde eine *Priorität für Schweizer* und anwesende Ausländer sowie der Grundsatz von *gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen* eingeführt.

Seit dieser Zeit ist die ausländische *Bevölkerung* stark *angewachsen*. Ihre Entwicklung hat sich – allerdings mit einer zeitlichen *Verzögerung* von ein bis zwei Jahren – *parallel* zur Wirtschafts- und Konjunkturlage unseres Landes entwickelt. Eine erste Spitze von 900'000 ausländischen Arbeitskräften wurde mit der Erdölkrise in den *siebziger Jahren* erreicht. Der Bestand bildete sich anschliessend *zurück*, stieg gegen Ende der achtziger Jahre dann aber auf *rund eine Million an*. Die gesamte ausländische Bevölkerung in der Schweiz zählt *heute knapp 1,3 Mio Personen*, was *rund 18 Prozent* der Gesamtbevölkerung ausmacht. Obwohl sich die Zuwanderung inzwischen deutlich

\* BIGA, CH-3003 Bern.

abgeschwächt hat, lag der-Wanderungsüberschuss im vergangenen Jahr *erneut bei über 50'000 Personen*.

Im Gegensatz zu den sechziger und siebziger Jahren verfügt heute die grosse Mehrheit (knapp 80 Prozent) der ausländischen Wohnbevölkerung über das *Niederlassungsstatut*. Es lässt sich mit dem EG-Recht vergleichen und bringt dem Ausländer, mit Ausnahme von staatsbürgerlichen oder politischen Rechten, eine weitgehende Gleichstellung mit dem Schweizer Bürger: völlige Freizügigkeit im Lande, keine Ausweisung aus wirtschaftlichen Gründen. Mit Erwerb des *Niederlassungsrechts* – für Westeuropäer in der Regel nach fünf Jahren – sind sie *zumindest rechtlich* in unsere Gesellschaft integriert. Sie wurden in grosser Zahl während den wirtschaftlichen *Boomjahren* gerufen und haben unsere arbeitsmarktlichen Defizite zu überwinden geholfen und damit *wesentlich zu unserem Wohlstand* beigetragen.

Die *“wirtschaftliche Integration”* wurde indessen erschwert durch den starken *Zuwachs von wenig oder nicht qualifizierten Arbeitskräften, v. a. Saisonniers*. Das für Westeuropäer immer weniger attraktive Statut, verbunden mit einer restriktiven Kontingentspolitik bei den Jahresbewilligungen, hat gleichzeitig zu einer *verstärkten Zuwanderung aus dem ehemaligen Jugoslawien* und aus anderen Ländern ausserhalb des EWR-Raums geführt. Diese Entwicklung wurde überdies hauptsächlich durch den *Umwandlungsmechanismus* von Saisonnier- in Jahresbewilligungen (mit Familiennachzug) verschärft.

Dadurch ergaben sich auch *erhöhte Integrationsschwierigkeiten*. Dies gilt für den gesellschaftlich-sozialen Bereich wie auch für den beruflichen. Denn Angehörige aus den EG- und EFTA-Staaten weisen durchwegs eine niedrigere Arbeitslosigkeit auf. Überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind heute dagegen die Angehörigen aus dem *ehemaligen Jugoslawien* oder, und dies in besonderem Masse, Personen aus der *Türkei*.

Wie zeigt sich nun die Lage für die Schweiz *nach der Ablehnung des EWR vom 6. Dezember 1992*? Ich möchte mich nicht darüber aufhalten, was ein EWR-Beitritt der Schweiz ausländerrechtlich gebracht hätte. Gestatten Sie mir immerhin folgende Bemerkungen zu meinen jüngsten Erfahrungen: Es zeichnet sich ab, dass man die *erwarteten Hindernisse im Bereich des Wirtschafts- und Personenverkehrs gegenüber den EG- und EFTA-Staaten sachlich und psychologisch unterschätzt hat*. In verschiedenen Unternehmen stellen wir eine *erhöhte Zurückhaltung* bei neuen Engagements und Investitionen in der Schweiz fest – dies entgegen von anders lautenden jüngsten Pressemitteilungen. Das ist besonders schmerzvoll, weil gerade in der jetzigen rezessiven Phase *positive Impulse für unser Land* dringend nötig wären.

Seit dem EWR-Nein gibt es für die Schweiz *keine multilaterale Plattform mehr, um im Ausländerbereich zu verhandeln*. Dies bedeutet, dass es *schwieriger* wird, bei unseren Partnerländern *Gegenrecht* für eigene Liberalisierungsschritte zu bekommen; wir müssten dieses mit jedem Land *einzel*n aushandeln. Dies würde jedoch Jahre in Anspruch nehmen; und solange können wir, aufgrund unserer eigenen Interessenlage und aus innerstaatlicher Notwendigkeit heraus, nicht warten. Es ist daher vorgesehen, die beab-

sichtigten Liberalisierungsschritte gegenüber den EG- und EFTA-Ländern innerhalb der nächsten Jahre soweit möglich auf Gegenrecht – *und soweit notwendig auch autonom – zu realisieren.*

Ein weiteres Problem, das wir in den Griff bekommen müssen, ist die unerwartet *hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit*, die sowohl schweizerische wie aber besonders auch ausländische Arbeitskräfte betrifft.

Wie sehen nun die *nächsten Schritte* aus, die im Ausländerbereich geplant sind? Es gilt jetzt, das Konzept *des 3-Kreis-Modells* konsequent umzusetzen. Erste Schritte sind bereits getan worden.

Anlässlich der Revision der Ausländerregelung im Jahre 1991 wurde die Rekrutierungspriorität für EG- und EFTA-Angehörige eingeführt. Die weitere Umsetzung hat der Bundesrat anlässlich seines Beschlusses zum *Revitalisierungspaket* am 20. Januar 1993 angekündigt, wobei er seinen Willen zur Verwirklichung *des 3-Kreis-Modells* erneut bekräftigt hat. Ziel dieser Massnahmen ist es, der Schweizer Wirtschaft wieder vermehrte Wettbewerbskraft auf der internationalen Ebene zu verleihen.

In diesem Sinne hat der Bundesrat im Ausländerbereich *Sofortmassnahmen* vorgesehen, die am 1. Mai 1993 in Kraft treten.

1. Erleichterung der Zulassung für *hochqualifizierte Führungskräfte und Spezialisten* für ausserordentliche Aufgaben in Unternehmen sowie für den internationalen Kadertransfer. Sie unterliegen bei ihrer Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt nicht mehr dem Vorrang von inländischen Arbeitskräften.
2. Besserstellung für *langjährige Grenzgänger*; berufliche Freizügigkeit in der Grenzzone durch einen weitgehenden Anspruch auf die Verlängerung der Arbeitsbewilligung und auf den Stellen- und Berufswechsel.
3. Erleichterung der *Rückkehr von Ausländern*, die im Auftrage ihres Arbeitgebers oder zum Zwecke der Aus- oder Weiterbildung für längere Zeit im Ausland weilten.
4. Schliesslich hat er die *zuständigen Ämter* (BFA/BIGA) beauftragt, mit Italien, Spanien und Portugal noch in diesem Jahr Verhandlungen aufzunehmen, um die *Angleichung des Saisonierstatuts an europäische Standards* in die Wege zu leiten (das Umwandlungsrecht für Saisoniers ist in bilateralen Verträgen mit diesen Staaten geregelt).

*Nebst diesen kurzfristig wirkenden Massnahmen will der Bundesrat die Ausländerpolitik auch längerfristig auf das veränderte Umfeld ausrichten. Ziel ist es, die arbeitsmarktmäßig erforderlichen und ausländerrechtlich gebotenen Anpassungen nun ohne EWR-Teilnahme umzusetzen. Der Personenverkehr soll gegenüber den EG- und EFTA-Staaten liberalisiert bzw. der Arbeitskräfteverkehr dem EG/EWR-Recht angenähert werden. Der Bundesrat hat diesen Weg bereits im Mai 1991 vorgezeigt und dies im Hinblick auf die EWR-Abstimmung für den Fall einer Ablehnung erneut bestätigt.*

Eine Angleichung unseres Ausländerrechts an das *EG/EWR-Recht* bedeutet unter anderem eine *Vereinheitlichung der Aufenthaltskategorien, berufliche und geographische Freizügigkeit* sowie die *Ablösung bzw. den Ersatz des Saisonnierstatuts* in seiner heutigen Form.

Der Entscheid des Volkes vom 6. Dezember 1992 *auflegt uns* indessen gewisse *Einschränkungen*, insbesondere in folgenden Grundsatzfragen:

- bei der *Priorität für inländische Arbeitnehmer* gegenüber EWR-Angehörigen;
- beim Grundsatz von *orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen*; und
- bei der Liberalisierung bzw. einer *völligen Aufgabe der Kontingentierung für EWR-Angehörige*.

Es wird noch zu bestimmen sein, ob diese Einschränkungen, die bei einer EWR-Teilnahme nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren hinfällig geworden wären, bestehen bleiben sollen und wie lange. Eine Antwort auf diese Fragen wird wohl erst die *Entwicklung* der Wanderbewegung aus diesen Ländern, die wir allerdings nicht in grösserer Masse erwarten, geben können.

## 2. Lage im Asylbereich

Sie wissen, dass 1992 in der Schweiz 18'000 Asylgesuche gestellt wurden. Diese Zahl liegt *deutlich* unter derjenigen des Vorjahres mit 42'000 *Gesuchen*. Dieser Rückgang ist erfreulich. Daraus den Schluss zu ziehen, dass es sich um eine *definitive Trendwende* handle, wäre jedoch verfrüht. Einerseits *wächst das Potential* von Asylbewerbern wie auch von *Kriegs- oder Gewaltflüchtlingen* weiter an. Zudem war das letzte Jahr geprägt von einer grossen Zahl von *Sonderaktionen* des Bundesrates, die sich als Folge des gewaltsamen Auseinanderbrechens von Jugoslawien als *nötig erwiesen* haben. Zahlreiche Kriegsvertriebene wurden *vorläufig* aufgenommen, ohne dass sie ein Asylverfahren durchlaufen mussten. *Einer – unbekannten – Zahl* von Angehörigen aus Bosnien-Herzegowina (kurzfristig Erwerbstätigen, Verwandten etc.) wurde der *weitere Verbleib* in unserem Lande *zu Recht bewilligt*. Da ein Ende dieses schrecklichen Bürgerkrieges leider nicht absehbar ist, sind *provisorische Aufenthaltsverlängerungen* für diese schutzsuchenden Personen vorgesehen.

Der grösste Teil der Asylgesuche wurde 1992 von Angehörigen *aus dem ehemaligen Jugoslawien* (35 %), aus *Sri Lanka* (16 %) und der *Türkei* (10 %) gestellt. Während in unserem Lande die Zahl der Asylgesuche erstmals rückläufig war, zeichnete sich für die *nördlichen Länder* ein *gegenläufiger* Trend ab.

Es ist äusserst *schwierig*, *Motive* für das Asylverhalten zuverlässig zu ergründen. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich ein *wesentlicher Anziehungsgrund* in der Schweiz, ein sog. *Pull-Faktor*, für sogenannte Wirtschafts- und Armutsflüchtlinge *entscheidend verschlechtert* hat: Die *Aufnahmefähigkeit unseres Arbeitsmarktes* hat im letzten Jahr markant abgenommen – deutlicher jedenfalls, als in einigen nördlichen Staaten.

Umgekehrt dürfte die im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum *zurückhaltende Kontingentspolitik* gegen Ende der achtziger Jahre mit verantwortlich für einen erhöhten Wanderungsschub gewesen sein. Damit möchte ich auf eine heikle *Schnittstelle* hinweisen, wo sich die Ausländerpolitik und die Asylpolitik *berühren* und teilweise auch *konkurrenzieren*. Dies lässt sich an folgenden Zahlen veranschaulichen:

Ende 1992 waren 110'000 Personen in der Schweiz gemeldet, die den Weg über das Asylrecht gesucht und schliesslich auch eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben:

- ca. 27'000 davon (24 %) waren *anerkannte Flüchtlinge*;
- ca. 21'000 davon (19 %) waren *abgewiesene Asylbewerber*, denen aus humanitären Gründen eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.

Zum Vergleich: 1992 wurden über die Ausländerregelung rund 10'000 *erstmalige Jahresbewilligungen* an rekrutierte Arbeitskräfte erteilt.

### 3. Handlungsbedarf für die Schweiz

Ich habe *andeutungsweise* versucht, auf einige *Schnittstellen* zwischen der Ausländer- und Asylpolitik hinzuweisen. Mit Bezug auf den *traditionellen* Ausländerbereich stehen wir vor der Tatsache, dass sich unsere Wirtschaft *bei zunehmender Globalisierung* der Märkte – für Güter, Kapital und Personen – *behaupten muss*. Ein Teil unserer Unternehmen sieht sich durch *eine zu rigide Arbeitskräfte- bzw. Ausländerregelung* *wachsend benachteiligt*. Eine Benachteiligung trifft einen kleinen *Heimmarkt mit hoher Exportabhängigkeit* indessen ungleich stärker als grössere Wirtschaftsräume. Für den *Erhalt unseres Landes als Wirtschafts- und Arbeitsplatz* ist es daher entscheidend, dass die *benötigten Arbeitskräfte mit den gewünschten Qualifikationen, soweit sie bei uns trotz hoher Arbeitslosigkeit nach wie vor fehlen*, im Ausland *schnell* rekrutiert werden können. Unsere Ausländerpolitik wird daher vermehrt als bisher dazu beitragen müssen, dass die benötigten Arbeitskräfte in der gewünschten Qualifikation verfügbar sind, *ohne aber gleichzeitig die sozial- und integrationspolitischen Aspekte zu vernachlässigen und unter Berücksichtigung unserer bevölkerungspolitischen Interessen*. Bei einer Ausländerquote von 18 Prozent kann es weder bevölkerungs- noch wirtschaftspolitisch befriedigen, dass der Spielraum in der Arbeitsmarkt- und Ausländerpolitik so minimal ist und erst noch schwindet:

Von der Einwanderung von 130'000 Ausländern waren im letzten Jahr *knappe 15 Prozent – lediglich 19'000 Arbeitnehmer – arbeitsmarktpolitisch direkt lenkbar*. Überdies waren 57 Prozent oder 73'000 Personen nicht erwerbstätig.

Es wurde *empirisch erhärtet*, dass mit *geographischer* Entfernung zum Einwanderungsland tendenziell auch die *strukturelle und kulturelle Distanz* zunimmt, umgekehrt aber die Integrationsfähigkeit leidet. Wenn sich nun die ausländische Bevölkerung aus den uns wirtschaftlich und kulturell nahestehenden EG- und EFTA-Ländern innerhalb

der letzten zwei Jahrzehnte markant von 90 auf 67 Prozent zurückbildete, so besteht daher ein Handlungsbedarf im Ausländerrecht.

Ein Handlungsbedarf drängt sich aber ebenso im Asylrecht auf. Dieses muss auch weiterhin sicherstellen, dass Asylsuchenden im Sinne der Genfer Konvention von 1951 in unserem Lande Schutz geboten wird.

Wenn jedoch nur 4,5 Prozent der Asylbewerber (1992) die asylrechtlichen Voraussetzungen erfüllen, daneben aber zahlreiche Armuts- und Wirtschaftsflüchtlinge in unserem Land verbleiben und nachträglich dem ordentlichen Ausländerrecht – kontingentsfrei – “gutgeschrieben” werden müssen, so besteht auch hier ein offensichtlicher Handlungsbedarf.

In der Vergangenheit hat sich überdies ein weiterer Mangel gezeigt. Für sogenannte Gewaltflüchtlinge besteht keine klare Rechtsgrundlage (und keine Strategie); dies hat sich im Falle von Bosnien-Herzegowina verdeutlicht.

#### 4. Möglichkeiten für die Neukonzeption des Migrations- und Ausländerrechts

Die Forderung nach einer Neukonzeption des Ausländerrechts ist seit einiger Zeit zu hören; sie hat ihren Niederschlag auch in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen in beiden Kammern gefunden.

Die Ziele und Vorstellungen über den möglichen Inhalt einer Neukonzeption gehen indessen weit auseinander:

- Die einen wollen eine grosszügigere Zulassung im humanitären Bereich (für Flüchtlinge und Gewaltflüchtlinge);
- andere fordern eine strengere Anwendung des Asylgesetzes (seine Rückführung auf die Genfer Konvention);
- dritte erwarten eine schrankenlose Zulassung von ausländischen Arbeitskräften;
- und fast alle fordern mehr Transparenz und klare, verständliche Gesetze.

Der Wunsch nach mehr Transparenz und einfacheren, verständlichen Gesetzen steht wohl auch hinter der Forderung nach einem “Migrationsgesetz”. Tatsächlich bestehen heute eine ganze Zahl von gesetzlichen Regelungen auf verschiedenster Stufe, die sich im Laufe der Jahre und Jahrzehnte aneinandergereiht haben. Diese Vielfalt ist neu zu ordnen und zu vereinheitlichen, Überholtes aufzuheben. Gerade aus dieser Überlegung heraus steht in der laufenden Legislaturperiode eine Revision des Asylgesetzes (bzw. die Überführung des Asylverfahrensbeschlusses 88/AVB in ein Gesetz) sowie die Totalrevision des “Ausländergesetzes” ANAG auf dem Programm.

Eine Konzeption für diese Revisionen besteht an sich. Aufgrund des Strategieberichtes zur Flüchtlingspolitik der neunziger Jahre (1989) und des Konzeptberichtes zur Ausländerpolitik (1991) hat der Bundesrat einen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 (bereits früher genannt) erstellt und in beiden Räten auch zur Diskussion gestellt. In den parlamentarischen Debatten wurde dieser Bericht zwar in

verschiedenen Punkten *kritisiert*, im ganzen gesehen *jedoch gut aufgenommen*. Es scheint mir daher angebracht, dieses Konzept nun ohne Verzug zu verwirklichen. Das bedeutet nun aber nicht, dass nicht *gleichzeitig die Denkarbeiten fortgesetzt* und die Konzeption aus dem Jahre 1991 weiterentwickelt werden soll.

Für die Ausländerpolitik bringt dies die Umsetzung des *3-Kreis-Modells*. Dies bedeutet, etwas konkreter, die *Liberalisierung im inneren Kreis*, also für die EG- und EFTA-Staaten. Eine weitgehende *Annäherung an das entsprechende EWR-Recht* sollte aus eigenem Interesse in einer höchstens fünfjährigen Übergangsfrist verwirklicht werden. *Längerfristig* wird eine vollständig EG-konforme *arbeitsmarktlche Freizügigkeit* im westeuropäischen Raum angestrebt. Die arbeitsmarktlche und demographische Entwicklung im inneren Kreis wird ausschlaggebend dafür sein, wie (restriktiv) eine Zulassungspolitik aus dem *mittleren Kreis* zu formulieren ist. Vorderhand wird jedoch nicht ernsthaft bestritten, dass im inneren Kreis ein genügendes Rekrutierungspotential auf allen gewünschten Qualifikationsebenen vorhanden ist, das es allerdings noch besser auszunützen gilt.

Weitgehende Übereinstimmung besteht auch darüber, dass eine *Liberalisierung im inneren Kreis eine kontrolliert-restriktive (kontingentierte) Zulassung aus dem mittleren Kreis* voraussetzt, will man die *bevölkerungspolitischen Bedenken* ernst nehmen; und dazu *besteht guter Grund*. Die entsprechenden Abstimmungsanalysen stimmen diesbezüglich jedenfalls überein. Zum *mittleren Kreis* zählen die traditionellen Rekrutierungs- (und aus schweizerischer Sicht ehemaligen Einwanderungs-) *Länder USA und Kanada*. Über eine *allfällige Erweiterung* dieses Rekrutierungsraumes ist *frühestens dann zu beschliessen*, wenn die quantitativen Auswirkungen aus dem *inneren Kreis* bekannt sind oder sich als unzureichend abzeichnen. Bei einer allfälligen Erweiterung dieses Rekrutierungsraumes, etwa in *Richtung Mitteleuropa*, dürfte sich im Hinblick auf längerfristige europapolitische Überlegungen indessen eine weitestmögliche *Kongruenz zur EWR- bzw. EG-Politik aufdrängen*. Autonome Alleingänge der Schweiz könnten ihre *späteren Optionen* sonst einschränken.

Der *äussere Kreis* umfasst alle übrigen Länder, die nicht zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören (seit 1991 unter *Einschluss des ehemaligen Jugoslawien*). Hier ist grundsätzlich keine Rekrutierung vorgesehen. *Zulassungen* erfolgen jedoch ganz *ausnahmsweise* entweder aus arbeitsmarktlchen oder handelspolitischen Gründen (*Kadertransfer, joint ventures, Spezialisten*) oder dann im Rahmen der humanitär begründeten Zulassungen (*Wirtschafts- und Entwicklungshilfe, Flüchtlinge, Gewaltflüchtlinge*).

#### *Massnahmen zur Reduktion bzw. zur Abwehr des Wanderungsdrucks*

Massnahmen sind nur in *Zusammenarbeit mit den andern Ländern* Westeuropas sowie mit den Herkunftsländern möglich und wirksam. Die Einsicht besteht sowohl bei den *Herkunfts-* als auch bei den *Zielländern*, dass die Wanderungsprobleme *nicht in den Zielländern* gelöst werden können.

Im Vordergrund stehen heute folgende Massnahmenbündel:

*a) Versuch zur Abschottung in den Zielländern:*

- eine gemeinsame und restriktive *Visumspolitik* (die Schweiz hat teilweise Schritte in diese Richtung unternommen);
- Abschluss von *weiteren Rückübernahmeabkommen* mit allen wesentlichen, in Frage kommenden Herkunfts- und Transitländern;
- Dialog der *“Wiener Konferenz”* (vom Januar 1991) mit follow up und Umsetzung;
- internationale Koordination.

*b) Bekämpfung der Ursachen in den Herkunftsländern:*

- durch schweizerische und *OECD-weite massive Aufstockung der Entwicklungshilfe* in allen Formen;
- durch eine aktive und entsprechend instrumentalisierte *Aussenwirtschaftspolitik*;
- durch ein engagiertes *Vorantreiben des GATT-Abkommens*;
- sowie durch ein *entschlossenes Weltbankengagement*.

Angesichts des weltweit riesigen, zum grossen Teil noch *schlummernden Migrationspotentials* besteht *keine Alternative* zu diesen Massnahmen. Es ist die einzige Chance, diesen Ländern, ihren Bürgern und damit auch uns selbst zu helfen. Dazu genügen Beiträge in Prozentbruchteilen der Budgets westlicher Staaten allerdings bei weitem nicht.

*Ein Migrationsgesetz?*

Dem Wanderungsdruck, ausgelöst durch das *Wohlstandsgefälle*, durch *instabile politische* Verhältnisse, durch Krieg oder durch fehlende Beachtung der Menschenrechte, muss auch auf nationaler Ebene begegnet werden können. Wir verfügen hierzu indessen nicht, wie erwähnt, über die geeigneten rechtsstaatlichen Instrumente. Bis heute erfolgt die durch den Migrationsdruck ausgelöste Einwanderung deshalb über den Weg des *Asylverfahrens*. Dies führt zu einer Zweckentfremdung der für den Flüchtlingsbereich konzipierten Institutionen und zu einer *Verfälschung der ausländerpolitischen Ziele*. Diese Entscheide, getroffen im Rahmen der Asyl- und Flüchtlingspolitik, wirken sich massgeblich auf asylfremde Bereiche aus: auf die Ausländer-, die Bevölkerungs-, die Sozial-, Aussen- und die Wirtschaftspolitik. *Mit erhöhtem Migrationsdruck* kommt der *Asylpolitik* somit eine Bedeutung zu, die ohne Zweifel von einer übergeordneten Politik getragen werden müsste. Dies spricht für die *Notwendigkeit einer Migrationspolitik!*

Bei der immer wieder vorgebrachten Forderung nach einem *Gesamtkonzept* wird oft der Ruf nach einer *Quantifizierung der Ausländerpolitik* laut, z. B. durch Festlegung eines Migrationssaldos.

Eine derartige zahlenmässige Bestimmung der Ausländerpolitik halte ich aber *gesamtpolitisch nicht für erwünscht* und darüber hinaus auch *kaum für realisierbar*:

- Sie müsste im Rahmen einer – ebenfalls quantifizierbaren – *Bevölkerungspolitik* erfolgen. Der Bundesrat hat eine solche jedoch bisher konsequent abgelehnt und sich stattdessen, unter *Berücksichtigung sozio-ökonomischer und politischer Aspekte*, anhand von *Bevölkerungsszenarien orientiert*.
- Sie *böte zuwenig Flexibilität*. Die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung verhält sich *nicht stabil*, sondern ist vielseitigen, oft gegenläufigen Einflüssen ausgesetzt. Die *wirtschaftliche*, aber auch die *humanitäre Dispositionsbereitschaft* unseres Landes muss jedoch auch kurzfristig gewährleistet bleiben.
- Alle mit unseren Verhältnissen vergleichbaren, mir bekannten Versuche in Ländern mit *quantitativen Steuerungssystemen im Ausländerbereich* sind *unbefriedigend* oder gescheitert.

Eine *Motion Simmen* aus dem Jahre 1992 fordert nicht nur eine Migrationspolitik, sondern ein *Migrationsgesetz*. Der Bundesrat lehnte die verbindliche Form einer Motion zwar ab, einerseits um zunächst eine übergeordnete Migrationspolitik zu bestimmen, andererseits auch um frei über die Form der gesetzgeberischen Massnahme zu befinden. Entgegen seinem Willen wurde die *Motion nun in beiden Räten überwiesen*.

Die *gesetzgeberische Form* dieser Neukonzeption wurde allerdings *ausdrücklich offen gelassen*. Der Sinn der Motion liegt zunächst wohl darin, dass zumindest die Schnittstellen zwischen den *ausländerpolitischen*, bzw. den *migrations- und asylpolitischen* Bereichen auf Gesetzesstufe geregelt werden sollen. Damit hat das Parlament auch zum Ausdruck gebracht, dass es in Zukunft bei der Gestaltung der Ausländerpolitik vermehrt mitreden will.

Wie könnte nun ein *Migrationsgesetz* aussehen?

*Denkbar* wäre ein *umfassendes Rahmengesetz mit programmatischem Charakter*. Für die technische Regelung bliebe dabei genügend Raum in den bestehenden, jedoch anpassungsbedürftigen Bereichsgesetzen. Ein solches Rahmengesetz müsste dann die Zielvorgaben für die folgenden Bereiche umfassen:

- *das Ausländerrecht*;
- *das Flüchtlingsrecht*;
- *das Recht für Gewaltflüchtlinge*;
- und die *Regelung für Migranten*, die nicht oder nicht mehr unter einen dieser Regelungsbereiche fallen.

Da die gesetzliche *Form noch offen ist*, bevorzuge ich jedoch die Möglichkeit, die *übergeordneten Normen in die bestehenden Gesetze einzufügen*, ohne formell ein zusätzliches *Rahmengesetz* zu schaffen. Die Umsetzung der Konzeption des *Bundesrates*

*von 1991 könnte somit durch Revision des Asylgesetzes und des Ausländergesetzes erfolgen. Wegen der nahen Verwandtschaft von Gewaltflüchtlingen mit der asylpolitischen Zielsetzung wäre dieser Bereich sinnvollerweise im Asylgesetz zu regeln. Angesichts der gebotenen Dringlichkeit dieser Arbeiten scheint mir dieser Weg realistischer.*