

**Zeitschrift:** Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 73 (1995)  
**Heft:** 4

**Artikel:** (Un)erwünschte Menschen : Gedanken zur bisherigen und künftigen Migrationspolitik der Schweiz  
**Autor:** Fankhauser, Angéline  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-341182>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# (Un)erwünschte Menschen

## Gedanken zur bisherigen und künftigen Migrationspolitik der Schweiz

Mit der Veröffentlichung des Migrationsberichts aus dem Hause Koller und einer anschliessenden Migrationstagung im August dieses Jahres ist die Diskussion über eine Neuausrichtung der Ausländerpolitik lanciert worden. Dies muss Anlass für alle Parteien sein, die Grundsätze der Flüchtlings- und der ausländerbezogenen Arbeitsmarktpolitik zu überprüfen.

---

**Angéline Fankhauser**

---

Jeder Staat hat das Bedürfnis, die Zuwanderung zu regeln, um auf seine Art seine Identität zu wahren und sich von Fremdbestimmung zu schützen. Das ist sicher legitim. Problematisch wird es dann, wenn Repressions- und Abwehrmassnahmen die Würde einzelner Menschen verletzen. Probleme entstehen auch, wenn eine einzelne gesellschaftliche Gruppe, wie ein Teil der schweizerischen Wirtschaft, in der Hochkonjunktur, Arbeitskräfte im Ausland rekrutiert und zum Lohndumping einsetzt. Zusätzliche Probleme entstehen, wenn die ausländischen Arbeitenden, einseitig zu Arbeitskräften degradiert, von ihrem Familienumfeld getrennt werden, wie beispielsweise die Saisoniers. Die Saisonierregelung war und ist unlauterer Wettbewerb und hat die Marktbedingungen nachhaltig verfälscht. Ebenso fragwürdig ist es, wenn die zweite und sogar die dritte Generation immer noch als ausländisch betrachtet wird und zur Gestaltung ihres Lebensumfeldes weder Stimm- noch Wahlrecht in Anspruch

nehmen kann. Dabei sind 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz geboren. Ein Drittel der Arbeitnehmerschaft hat deshalb kein Stimmrecht. Das ist sozialer und demokratischer Sprengstoff. Deshalb muss auf politischer Ebene endlich gehandelt werden. Dabei müssen vor allem die Zulassungsbestimmungen breiter abgestützt und die Integrationsmassnahmen systematisch vorangetrieben werden.

Der Ständerat hat im Dezember 1992, der Nationalrat im März 1993 dem Bundesrat den Auftrag gegeben, «ein Migrationsgesetz auszuarbeiten, das die Zielsetzung und Grenzen der Einwanderungspolitik enthält, eine umfassende Integrationspolitik umschreibt, die Grundlage bildet für die Förderung der Reintegration und einen Beitrag liefert für die Beseitigung der Ursachen von Wanderungsbewegungen».

Schlag auf Schlag folgten verschiedene Aufträge: Peter Arbenz, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, wurde gebeten, einen Bericht zur Migrationspolitik auszuarbeiten. Dieser Bericht wurde im Mai 1995 publik gemacht.

Ein Forschungsprogramm «Migration und interkulturelle Beziehungen» innerhalb der 7. Serie des nationalen Forschungsprogrammes wird gegen Ende der 90er Jahre weitere Informationen und Entscheidungsgrundlagen liefern. Neu wurde im Parlament ein Bericht zur Integration der ausländischen Bevölkerung verlangt.

Lange, sehr lange hat der Bundesrat, zuständig für die Umsetzung der Begren-

zungsverordnung, sich mit der Erfüllung der Wünsche der Wirtschaft und einer gleichzeitigen hypothetischen Begrenzung der Anzahl der Ausländer in der Schweiz begnügt und alle Warnungen von gewerkschaftlichen und linken Kreisen, man solle das unmenschliche und wirtschaftlich falsche Saisonierstatut abschaffen, ignoriert. Er hat jegliche zukunftsweisende Migrations- und Integrationspolitik vor sich hergeschoben, bis die Situation so brenzlich wurde, dass verschiedene Feuerwehrrübungen nötig wurden, wie etwa wiederholte Revisionen des Asylgesetzes und die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, dies allerdings ganz nach dem Motto «Abschrecken und Abschieben». Diese Feuerwehrrübungen hatten ausnahmslos repressiven Charakter und haben einiges zur Steigerung der Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz beigetragen. Kriminalität und Drogenhandel sind pauschal den Ausländern angelastet worden. Die Stimmung in der Bevölkerung ist dadurch ausgesprochen angeheizt worden. Die Ausländer-Raus-Politik dient als Ersatz für den sozialen Fortschritt. So können in der Ausländerpolitik die Populisten unverfroren behaupten, dass das Boot absaufe. Es gilt jedoch, auch in diesem Klima mit kühlem Kopf die Regelung einer künftigen Migrationspolitik zu diskutieren. Doch welche Ziele sollen mit einer Migrationspolitik realisiert werden?

### **Die Ziele der Migrationspolitik**

Vieles wird in eine Migrationsgesetzgebung hineinprojiziert, besonders, das haben die Debatten in den Räten gezeigt, Möglichkeiten der Begrenzung und der Abwehr. Der Bundesrat hat selber in seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik übergeordnete Ziele definiert, ein Balanceakt zwischen ethischen Prinzipien, Wahrung der ökologischen und ökonomischen Grundlagen des Landes, des sozialen Friedens und der nationalen Identität.

In seinem Bericht listet Arbenz nicht weniger als 17 verschiedene Ziele auf (Seite 84 des Berichtes). Auch er pendelt mit seinen Vorschlägen zwischen Bekämpfung der illegalen Einreisen und der Versorgung des Arbeitsmarktes mit den nötigen Kräften. An einer vom Bundesamt für Flüchtlinge organisierten Migrationstagung im August 95 haben die Vertreter der schweizerischen Wirtschaft deutlich zu verstehen gegeben, dass für sie die Rekrutierung von geeigneten Arbeitskräften im Vordergrund stehe. Idealerweise sollte jedoch die Wahrung der Würde des Menschen oberstes Ziel einer Migrationspolitik sein. Jeder Mensch sollte, hat er sich auf den Weg zur besseren Zukunft begeben, eine Perspektive erhalten, die Chance, in Freiheit und Würde zu leben. Ein Mensch, der zu uns gekommen ist, in der Hoffnung, eine bessere Zukunft zu finden, darf nicht wie ein Krimineller behandelt werden. International gültige Regeln müssen seine Würde schützen. Dazu braucht es jedoch etliche aussenpolitische Massnahmen. Das Angehen der Ursachen der Migration als wesentlicher Teil einer aktiven Aussenpolitik ist wichtiger als jede noch so ausgeklügelte Form der Einreisegenehmigung.

Bevor ein Gesetz in Angriff genommen wird, sollte ein Konsens über die Ziele der Migrationspolitik angestrebt werden. Zu den verschiedenen, bereits ausgesprochenen Zielen soll eine Prioritätsordnung ausgehandelt werden. Danach können Instrumente und Mittel vorbereitet werden. Es muss etwa geklärt werden, ob mit einer gesetzlichen Regelung der Migration der Grabe zwischen armen und reicheren Bevölkerungen überwunden werden kann und soll. Oder sollen zuerst die Bedürfnisse der Wirtschaft befriedigt werden, einmal mit höchst qualifizierten, einmal vor allem mit billigen Arbeitskräften? Ist die Migrationspolitik eine Antwort auf Gewalt und Menschenrechtsverletzungen?

Zur Zeit wird in der Schweiz die Migration mehr als Bedrohung denn als Chance betrachtet. Man sucht vor allem nach Steue-

rungsinstrumenten, um alle Wünsche erfüllen zu können, auch wenn diese sich widersprechen. Hier Arbeitskräfte à-la-carte, dort Überfremdungsängste. Die Schweiz wird auch in Zukunft mit Zuwanderung rechnen müssen und darauf auch nicht verzichten können. Die Kunst der Politik wird es sein, eine menschenrechtsorientierte Einwanderungspolitik zu entwickeln.

### **Kohärenz ist gefragt**

Sowohl im Bericht Arbenz wie anlässlich der sommerlichen Migrationskonferenz wurde bald klar, dass es dem Bund weniger an Instrumenten und Mitteln, sondern eher an Kohärenz seines Handelns mangelt. Wir Politiker und Politikerinnen haben das Seilziehen zwischen BIGA und BFF bei der Erarbeitung des Berichtes zu Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom Mai 1991 am Rande mitbekommen, als der Bundesrat sich anschickte, die Welt in drei Kreise aufzuteilen, und erreichte, dass langjährige Gastarbeiter aus den ex-yugoslawischen Ländern plötzlich quasi zu persona non grata wurden, was etliche Härtefälle, Dramen, Demarchen und Interventionen auslöste. In den Räten gab es übrigens nicht wenige kritische Bemerkungen zu diesem Drei-Kreise-Modell und keine formelle Zustimmung, was aber den Bundesrat nicht hinderte, sich auf die politische Akzeptanz zu berufen! Dieses Drei-Kreise-Modell ist rassistischverdächtig, löst keine Probleme und schafft vielmehr neue. Die damit verbundene Bürokratie ist unmenschlich und zudem teuer. Das Modell darf nicht Grundlage für ein neues Migrationsgesetz werden.

Für Aussenstehende ist die Rückschaffungspraxis des BFF zum Teil bar jeglicher aussenpolitischen Betrachtungsweise. Absprachen mit Belgrad zur Rücknahme von Kosovobürgern sind etwa in Anbetracht der Sanktionspolitik der UNO gegenüber dem serbischen Regime schlicht unverständlich. Die Rückschaffung von abge-

wiesenen Kurden in die Türkei, ohne Garantie einer generellen Einhaltung der Menschenrechte, lässt sehr am Willen zur Kohärenz zweifeln.

Zudem wird die Hilfe vor Ort für die Opfer von Gewalt und Naturkatastrophen zu wenig berücksichtigt. Entwicklungszusammenarbeit in der breitesten Form mit der Förderung der zivilen Gesellschaft und von demokratischen Strukturen helfen den Leuten, in der angestammten Umgebung zu leben und an ihrer Zukunft zu arbeiten. Wer irgendwie spürt, dass er etwas zur Verbesserung seines Schicksales beitragen kann, flüchtet nicht. Diese Hilfe kann noch intensiviert werden. Sie darf jedoch nicht als Vorwand zur Verweigerung des Schutzes für Asylsuchende benutzt werden.

### **Breite Abstützung der Zulassungspolitik**

Innerhalb der EU funktioniert die Personenfreizügigkeit. Dank kohärenter Regionalpolitik (man soll die Arbeitsplätze dorthin bringen, wo die Menschen sind, und nicht umgekehrt) wurden bis jetzt grosse Binnenwanderungen aufgefangen. Wenn gesetzlich vorgeschrieben wird, dass auch ausländische Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen die ortsüblichen Löhne und Arbeitsbedingungen einhalten müssen, schwindet die Gefahr des Lohndumpings durch Arbeitsverleihtrupps aus Billiglohnländern. So muss niemand Angst vor der EU-Freizügigkeitsregelung haben, denn gemäss dieser Regelung erhält eine Aufenthaltsgenehmigung nur, wer einen Arbeitsvertrag vorweisen kann. Das würde ebenso für die Schweizer und Schweizerinnen in den Vertragsländern gelten. Auch eine starke internationale Vernetzung der gewerkschaftlichen Bewegung könnte gegen die Gefahr der Lohndrückerei einiges bewirken.

Für die Personen ausserhalb der EU müssen die Zulassungsbestimmungen breiter abgestützt werden als bisher. Heute ist der

Bundesrat zuständig für die Festsetzung der Kontingente. Er führt zwar regelmässig eine Vernehmlassung durch, kann aber in der Regel dem Druck der Wirtschaft kaum widerstehen. So hat er wider besseren Wissens und trotz der Mahnungen seitens gewerkschaftlicher Kreise die Anzahl der Saisoniers kontinuierlich erhöht.

Um die breitere Abstützung zu erreichen, sollte neu eine Migrations-Kommission, bestehend aus allen gesellschaftlich relevanten Kreisen (Sozialpartner, Hilfswerke, Menschenrechtsorganisationen, NGO der Entwicklungszusammenarbeit, Kirchen), periodisch Kontingente vereinbaren können. Von diesen Kontingenten müssen ausdrücklich die Schutzsuchenden ausgenommen werden. Für sie gilt nach wie vor das Völkerrecht und das Asylverfahren. Die Migrationskommission müsste innerhalb der politisch definierten Ziele der Migrationspolitik die Zulassungskriterien bestimmen und die Kreise der Zugelassenen von Fall zu Fall je nach Situation bezeichnen. Selbstverständlich müsste diese Kommission auch dafür besorgt sein, dass für die Integration genug Ressourcen bereitgehalten werden. So ist etwa denkbar, dass eine Unternehmensabgabe eingeführt wird – wer Arbeitskräfte aus dem Ausland braucht, muss auch etwas zu deren Integrationsmöglichkeiten beitragen.

Für die illegal Eingewanderten müssen Schutzbestimmungen international abgesprochen werden. Eine Rückschaffung darf nur erfolgen, wenn in der Heimat keine Sanktionen befürchtet werden. (Völkerrecht).

Künftige Massenwanderungen sind voraussehbar. Zur Prävention muss sich die Schweiz internationalen Beobachtungs- und Vorbeugungsinstanzen anschliessen oder Instrumente mitentwickeln. In diesem Zusammenhang ist es interessant festzustellen, dass die Schweiz im Rahmen der TREVI und anderen multinationalen Ab-sprachen im repressiven Bereich eine führende Position einnimmt, es aber nicht

geschafft hat, bei positiven Massnahmen der Migrationspolitik Absprachen zu treffen. Auch am Schluss der breitangelegten Tagung des EJPD im August war dazu nichts zu hören.

Solange die Migration nur aus dem Blickwinkel der Kriminalität oder gar der Terrorismusbekämpfung und nicht als Sozialphänomen einer hypermobilen Gesellschaft betrachtet wird, solange werden wir hohe Geldsummen in unfruchtbare repressive und zu wenig Mittel in produktive, integrative Massnahmen investieren. Und so lange werden Fremdenfeindlichkeit und Rassismus die Gesellschaft destabilisieren. Deshalb ist es dringend notwendig, die Migration als Teil unseres Gesellschafts-systems zu akzeptieren und die Regeln demokratisch festzulegen.

Schon die Diskussion über die Ziele und über die Priorität dieser Ziele wird ein Bewusstseinsprozess auslösen. Dieser Prozess wird die Basis sein für ein Zunehmen der Akzeptanz gegenüber den Menschen mit unterschiedlicher Herkunft in unserer Gesellschaft. Multikulturalität würde so nicht als eine Gefahr für die schweizerische Identität begriffen, einer Identität, die sich so oder so ständig wandelt. Wir dürfen auch nicht vergessen, dass die Schweiz ihren Zugewanderten einiges zu verdanken hat, nicht zuletzt ihr wirtschaftliches Wachstum und der damit verbundene gesellschaftliche Wohlstand.

Zur Migrationspolitik – noch besser ihr vorangestellt – gehört eine Integrationspolitik. Eine solche ist dringend nötig. Modelle dafür liegen vor. Hilfswerke, Gewerkschaften, Kulturschaffende und Kirchen brauchen dazu die (finanzielle) Unterstützung der Behörden. Warum, ja warum hat sich Bundesrat Koller nicht dafür engagiert? Ist ihm die Polizei lieber?

Angéline Fankhauser ist Zentralsekretärin des Schweizerischen Arbeiterhilfswerkes und Nationalrätin Baselland.