



Expertenkommission Migration
Commission d'experts en migration
Commissione peritale Migrazione

Ein neues Konzept der Migrationspolitik
Zusammenfassung der Ziele und Massnahmen

06

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Bibliothek und Dokumentation

44.439-01



Überblick

Zum Auftrag der Kommission

Die Expertenkommission Migration wurde vom Bundesrat im Herbst vergangenen Jahres beauftragt, Ziele, Mittel und Massnahmen für eine künftige Migrationspolitik zu entwickeln. Dabei sollte sie die Zielkonflikte darlegen, Massnahmen zur Entschärfung dieser Konflikte ausarbeiten und Prioritäten aufzeigen. Die Kommission hatte neben den bestehenden politischen und rechtlichen Grundlagen der Ausländer-, Asyl- und internationalen Flüchtlingspolitik auch die Legislaturziele 1995-1999 zu berücksichtigen. Ebenfalls einzubeziehen waren der Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik („Bericht Arbenz“) vom Mai 95 und dessen Vernehmlassungsergebnisse.

Rahmenbedingungen einer Migrationspolitik

Die Kommission geht davon aus, dass sich der Migrationsdruck auf die Schweiz weiter verstärken wird. Die Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitkräften wird ansteigen, während sich die gesellschaftliche Integrationsproblematik noch verschärfen wird. Gleichzeitig schreitet der europäische Integrationsprozess weiter voran. Migrationspolitische Massnahmen müssen diesen Entwicklungen angepasst sein.

Migration und Migrationspolitik

„Migration“ wird von der Kommission - in Anlehnung an die Definition im Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik - als die vorübergehende oder dauerhafte Verlegung des Wohnsitzes über die Grenze hinweg definiert. „Migrationspolitik“ meint die Gesamtheit aller Ziele, Mittel und Massnahmen, die auf Migrationen und deren Folgen einwirken.



Zu den einzelnen Politikbereichen

ZULASSUNGSPOLITIK

Die Zulassungspolitik berücksichtigt verschiedene 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.



INTEGRATIONSPOLITIK

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.
- Bestehende Barrieren für Ausländerinnen und Ausländer beim Zugang zum öffentlichen Dienst sollen abgebaut werden, sofern nicht staatspolitische Interessen entgegenstehen.

im Bereich Schule und Ausbildung:

- Alle Kinder sollen, unabhängig des ausländerrechtlichen Status der Eltern, einen 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.



im Bereich Familie und Soziales:

- Private und öffentliche Institutionen wie Vereine, Gemeinschaftszentren, Kirchen, Interessengruppen und Parteien sollen sich für Ausländerinnen und Ausländer öffnen.
- Die Integration ausländischer Frauen soll durch Programme zur Sprachförderung und beruflichen Ausbildung gefördert werden.

im Bereich Einbürgerung und politische Rechte:

- Durch Geburt oder lange dauernden Aufenthalt heimisch gewordenen ausländischen Personen sollen erleichtert eingebürgert werden können.
- Kantone, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes sollen ermutigt werden, heimisch gewordenen Ausländern sektoriell politische Rechte einzuräumen.

Zudem:

- Als staatspolitische Aufgabe muss die Integrationsförderung auch gesetzlich verankert werden. Die Kommission begrüsst die Aufnahme eines entsprechenden Artikels in das ANAG.



AUSREISE- UND RÜCKWANDERUNGSPOLITIK

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.
- Bestehende Strafbestimmungen gegen Schlepper, illegal anwesende oder illegal beschäftigte Ausländer sowie gegen Arbeitgeber, die Ausländer schwarz beschäftigen, sollen 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 Daueraufenthaltern die Rückkehr ins Herkunftsland zu erleichtern, sollen die Wiedereinreisebestimmungen in die Schweiz für sie vereinfacht werden.



MIGRATIONSAUSSENPOLITIK

Die Migrationsausserpolitik 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 gegebenen 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 Erstasyabkommen 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, z.B. im Rahmen der WTO.



INFORMATIONEN- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK

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:

- 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.



STRUKTUREN

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.
- Die Strukturanpassungen, wie sie in den einzelnen Politikbereichen vorgeschlagen werden, sollen geprüft und umgesetzt werden:
 - Zulassungspolitik: Für ein neues Zulassungssystem liegt die Zuständigkeit beim Bund.
 - Integrationspolitik: Unter Einbezug bestehender Institutionen soll auf Bundesebene eine Strategieeinheit für Integrationsfragen aufgebaut werden. Im Sinne einer Umverteilung soll geprüft werden, ob sich der Bund an den Integrationsaufgaben der Kantone finanziell beteiligen und im Gegenzug im Fürsorgebereich finanziell entlastet werden kann.
 - Ausreise- und Rückwanderungspolitik: Die Zentralstellen für die Bekämpfung der Schleppertätigkeit und anderer Formen des Menschenhandels sollen zusammengelegt und mit einer effektiv koordinierender Funktion ausgestattet werden.
 - Migrationsaussenpolitik: Informations- und Koordinationsgruppen (insb. zwischen EDA, EJPD, EVD) sollen verstärkt werden.
 - Informations- und Kommunikationspolitik: Auf Bundesebene soll ein Dienst für Information und Kommunikation eingerichtet werden.