



Im August 1989

Stellungnahme der ECOPOP zum Strategiebericht Flüchtlings- und Asylpolitik

Die ECOPOP beurteilt den Strategiebericht grundsätzlich positiv; das darin vorgeschlagene Migrationsmodell erlaubt eine rationale und gesamtheitliche Gestaltung unserer ganzen Ausländerpolitik. Ebenso ist die Analyse der Ursachen des Flüchtlingsproblems vom Ansatz her richtig, jedoch müsste dieser Aspekt noch stärker gewichtet werden. Die Flüchtlingsbewegung ist Teil einer durch das Wohlstandsgefälle bedingten Süd-Nord-Wanderung und kann nur durch Verminderung dieses Gefälles aufgehalten werden. Der Bericht hingegen konzentriert sich in den konkreten Massnahmen hauptsächlich auf eine Symptomtherapie, die höchstens kurzfristig wirksam werden kann.

Das Flüchtlingsproblem ist aber nur ein Teilproblem der ganzen Ausländerpolitik. Versagt hat in den letzten zehn Jahren insbesondere die angeblich hochgehaltene Stabilisierungspolitik, indem der Einwanderungsüberschuss (Differenz zwischen Ein- und Auswanderung) jährlich im Durchschnitt rund 10'000 Personen betrug.

Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch sind in der Schweiz heute deutlich zu hoch. Dazu trägt neben der grossen Pro-Kopf-Umweltbelastung auch die starke Ueberbevölkerung bei. Der Gesamtbestand der Wohnbevölkerung sollte daher nicht weiter ansteigen, sondern abnehmen. Die Schweiz kann deshalb kein Einwanderungsland sein.

Der Wanderungssaldo darf aus diesen Gründen maximal null sein. Der Vorrang muss dabei den an Leib und Leben Bedrohten zukommen, nicht dem Import von billigen Arbeitskräften. Es besteht ein fundamentaler Widerspruch darin, dass einerseits mit allen Mitteln die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen angestrebt, andererseits aber der Arbeitskräftemangel beklagt und eine Lockerung der Ausländerpolitik gefordert wird.

## VERNEHMLASSUNG

zum Bericht der Interdepartementalen Strategiegruppe für eine  
Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre, Januar 19891. Die Flüchtlingsproblematik

Die im Strategiebericht vorgenommene Analyse der Problematik ist grundsätzlich richtig. Die heutige Flüchtlingsbewegung ist Teil der globalen Süd-Nord-Wanderung, welche vor allem eine Folge des Wohlstandsgefälles zwischen industrialisierten Ländern und Dritter Welt ist. Die Ursachen dieses Wohlstandsgefälles liegen teilweise in den politischen Verhältnissen der betreffenden Länder, teilweise in der Bevölkerungsexplosion, teilweise aber auch in den einseitigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen industrialisierten Ländern und Dritter Welt. Man muss noch klarer, als dies der Strategiebericht tut, hervorstreichen, dass das "Flüchtlingsproblem" der Industrieländer nicht gelöst werden kann, solange diese Ursachen nicht behoben sind, und dass das Flüchtlingsproblem teilweise auch durch die heutigen Zielländer mitverursacht wird. Vieles von dem, was heute an flüchtlingspolitischen Massnahmen diskutiert wird, kann höchstens kurzfristige Symptomtherapie sein.

Mittel- und längerfristig wirksame Flüchtlingspolitik bedeutet vor allem:

- Einsatz für eine neue Weltwirtschaftsordnung (z.B. Schuldenproblematik);
- Konsequenterer Einsatz für Menschenrechte und zum Schutze verfolgter Minderheiten;
- Zurverfügungstellung der guten Dienste nicht nur zwischen verschiedenen Staaten, sondern auch zwischen verfeindeten Volksgruppen innerhalb eines Staates;
- Gestaltung der Entwicklungshilfepolitik nicht unter dem Primat der eigenen Aussenwirtschaftspolitik, sondern mit der konsequenten Zielsetzung, die Lebensqualität in den Entwicklungsländern langfristig zu sichern;
- Einsatz für Familienplanung in der Dritten Welt.

2. Bevölkerungssituation der Schweiz

Die Schweiz ist heute - wenn man das nicht kultivierbare Land abzieht - eines der am dichtesten besiedelten Länder der Welt. Die Bevölkerung nimmt weiterhin zu: allein 50'000 mehr im letzten Jahr. Eine Extrapolation dieser Zunahme bringt uns in weniger als einem Menschenalter auf die Zahl von 10 Millionen Einwohnern - die magische Zahl, die man noch vor einigen Jahren als unrealistisches Hirngespinnst einiger Futurologen betrachtete.

Da zudem die Umweltbelastung pro Kopf in der Schweiz im globalen Vergleich hoch ist, ergibt sich pro Flächeneinheit eine Umweltbelastung, die das längerfristig tragbare Mass schon sehr deutlich überschritten hat. Auch wenn es gelingt, die Pro-Kopf-Umweltbelastung zu verringern, führt jeder zusätzliche Einwohner zu einer Mehrbelastung der ohnehin schon überlasteten natürlichen Lebensgrundlagen. Unter ökologischen Aspekten ist die Schweiz daher heute bereits überbevölkert, aber auch unter andern Aspekten - biologisch, versorgungspolitisch, psychologisch (Engegefühl). Sie kann daher kein Einwanderungsland sein.

Die Uebervölkerung der Schweiz ist nicht nur auf die Zuwanderung zurückzuführen. Auch die Zahl der Schweizer hat zugenommen und liegt bereits über dem, was längerfristig ökologisch tragbar ist. Die Ausländerpolitik ist jedoch der einzige Politikbereich, in welchem die Bevölkerungszahl kurzfristig beeinflussbar ist. Ausländerfeindlichen Strömungen jeder Art muss aber vehement entgegengetreten werden, ebenso den rassistischen Postulaten, Ausländer aus dem europäischen Raum bevorzugt gegenüber andern zu behandeln. Daraus ergibt sich auch die Forderung, diejenigen Ausländer, die in der Schweiz wohnen, nicht als billige Arbeitskräfte zu betrachten, sondern sie als Menschen gleich zu behandeln wie Einheimische.

Die Schweiz ist keine Insel; die Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt geschieht unabhängig von der Entwicklung in der Schweiz. Es wäre aber eine Illusion, das Uebervölkerungsproblem der Dritten Welt mittels Völkerwanderung in die industrialisierten Länder lösen zu wollen. Es wäre unmöglich, auch schon nur alle Flüchtlingen aus der ganzen Welt in den Industrieländern aufzunehmen. Der Umstand, dass in andern Ländern die Bevölkerung zunimmt, ist daher kein Grund, in der Schweiz die ökologisch notwendige Stabilisierung oder Reduktion der Bevölkerung nicht anzustreben. Auch traditionelle Einwanderungsländer, die viel weniger dicht besiedelt sind als die Schweiz, kennen heute restriktive Einwanderungsregeln. Stattdessen sind international gemeinsame Lösungen zu suchen, die vor allem auf eine Beseitigung der Fluchtgründe abzielen müssen.

### 3. Ausländerpolitik und Flüchtlingspolitik

In der Schweiz leben ca. 30'000 anerkannte Flüchtlinge und ca. 50'000 Asylbewerber, daneben aber mehr als 1 Million "gewöhnliche" Ausländer. Schon diese Zahlen zeigen, dass das Flüchtlingsproblem zwar nicht vernachlässigbar, aber doch nur ein relativ untergeordnetes Problem ist. Die Bedeutung der Flüchtlinge wird irrational überschätzt. Eine gesamtheitlichere Betrachtung tut not.

"Echte" Flüchtlinge und "Wirtschaftsflüchtlinge" können nicht immer scharf auseinandergehalten werden. Zudem wird von Ausländern, die in die Schweiz einreisen möchten, oft das Asylverfahren benutzt, um die ausländerrechtlichen Bestimmungen zu umgehen. Schon das allein macht es unmöglich, Ausländer- und Asylpolitik als getrennte Gebiete zu behandeln.

Der Strategiebericht ist daher grundsätzlich positiv zu würdigen; erstmals wird damit eine gesamtheitliche Optik angestrebt. Bedauerlich ist nur, dass der Titel des Strategieberichts den irreführenden Eindruck erweckt, es gehe nur um Flüchtlings- und Asylpolitik, und dass sich die konkreten Vorschläge nur auf diesen Bereich beziehen (Das ist nicht ein Vorwurf an die Strategiegruppe, sondern an diejenigen, die ihr den Auftrag erteilt haben).

Die in der Presse verlautbarten Kritiken z.B. des Bundesamtes für Ausländerfragen am Strategiebericht sind aus diesen Gründen als irrational und kleinkariert zu qualifizieren.

Die bisherige Ausländerpolitik hat versagt. In den letzten zehn Jahren war der Wanderungssaldo - auch ohne Berücksichtigung der Flüchtlinge und Asylbewerber - um etwa 110'000 Personen positiv, also durchschnittlich rund 11'000 jährlich. Die ständigen bundesrätlichen Aeusserungen, die Stabilisierungspolitik werde weitergeführt, sind eine Irreführung der Oeffentlichkeit. Das Aufbauschen der Flüchtlingsproblematik vertuscht das zentrale Problem, nämlich das Versagen der Begrenzungspolitik. Offensichtlich kapituliert der Bundesrat vor den Forderungen bestimmter Wirtschaftsbereiche, welche die Ausländer als billige Konjunkturpuffer benützen.

#### 4. Folgerungen für die Ausgestaltung der Ausländerpolitik

Das vorgeschlagene Migrationsmodell ist grundsätzlich positiv zu würdigen. Es erlaubt eine rationale und umfassende Gestaltung unserer Wanderungspolitik. Es ist allerdings für sich allein nicht eine Lösung des Problems, aber es ist ein verfahrensmässiges Instrument, um eine rationale Problemlösung zu ermöglichen.

Da die Schweiz kein Einwanderungsland sein kann, darf der Einwanderungssaldo für die ständig anwesende Wohnbevölkerung maximal Null sein.

Die Bestandesgrösse für die vorübergehend anwesende ausländische Wohnbevölkerung darf keinesfalls grösser sein als heute; sie ist vielmehr deutlich zu senken. Die Kategorie der Kurzaufenthalter ist klar zu umschreiben und zu begrenzen und darf nicht zur Umgehung der Saisonier-Begrenzung führen. Längerfristig ist das Statut der 9-Monats-Saisoniers abzuschaffen und die entsprechenden Bewilligungen dem Kontingent für Jahresaufenthalter anzurechnen. Generell muss verhindert werden, dass über die Kategorie der vorübergehend anwesenden Wohnbevölkerung die Beschränkung der ständig anwesenden umgangen wird. Der Umstand, dass jeder einzelne Saisonier nur vorübergehend anwesend ist, ändert nichts daran, dass gesamthaft betrachtet diese Zahl praktisch gleich wie die ständig anwesende Wohnbevölkerung zu betrachten ist. Man könnte sich daher auch überlegen, die vorübergehend anwesende Wohnbevölkerung ebenfalls ins Migrationssaldo einzubeziehen, anstatt dafür auf die Bestandesgrösse abzustellen.

Unter den verschiedenen Ausländerkategorien muss getreu der humanitären Tradition der Schweiz der Vorrang den an Leib und Leben Bedrohten zukommen. Das sind nicht nur die Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes, sondern auch die sogenannten Gewaltflüchtlinge. Da jährlich rund 50'000 Personen aus der Schweiz auswandern, ist die Forderung nach Aufnahme der an Leib und Leben Bedrohten mit der Forderung nach Einwanderungssaldo Null mit grosser Wahrscheinlichkeit vereinbar.

Der Spielraum für die ändern Ausländerkategorien muss nötigenfalls entsprechend gekürzt werden.

### 5. Bemerkungen zur Wirtschaft

In diesem Zusammenhang sind einige grundsätzliche Bemerkungen zum Verhältnis von Wirtschaft und Ausländerpolitik anzubringen:

Aus der Optik des einzelnen Betriebes ist es verständlich, dass man versucht, Ausländer anzustellen, wenn wohl Aufträge, aber keine schweizerischen Arbeitnehmer vorhanden sind. Gesamtwirtschaftlich gesehen führt jedoch diese Optik, und die daraus herführende Forderung nach Lockerung der Ausländerpolitik zu einer fundamentalen Widersprüchlichkeit: einerseits wird mit allen Mitteln versucht, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten; das Arbeitsplatzangebot ist immer das zentrale Gegenargument, wenn es darum geht, notwendige und sinnvolle Regelungen beizubehalten oder einzuführen (z.B. Fruchtfolgeflächen, Schutz unberührter Landschaften, Umweltschutz, Verkehrsberuhigung usw.). Sind dann aber die Arbeitsplätze da, hat es plötzlich zu wenig Arbeitskräfte, um sie zu besetzen, und man ruft nach mehr Ausländerbewilligungen. Diese Situation muss einmal in ihrer ganzen Absurdität hervorgehoben und angeprangert werden.

Sinn und Zweck der Wirtschaft ist, dass jeder, der hier wohnt, einen Arbeitsplatz findet. Es ist weder nötig noch sinnvoll, mehr Arbeitsplätze zu schaffen oder zu unterhalten, als von der einheimischen Bevölkerung besetzt werden können. Der Beizug von (billigen) Ausländern dient nur der Stützung von Betrieben oder Branchen, die keine marktgerechten Löhne bezahlen können oder wollen, und ist daher eine wettbewerbsverzerrende und künstlich strukturerhaltende Politik, die längerfristig ausserordentlich gefährlich ist (Vgl. H. Schwarz, Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, Volkswirtschaft 5/89). Es ist unter allen Aspekten sinnvoller, "überzählige" Arbeitsplätze zu exportieren als Arbeitskräfte zu importieren. Das kann insbesondere auch zu einer bescheidenen Annäherung der Lebensqualität in den betreffenden Ländern an die unsrige führen und so mithelfen, die Ursachen der Süd-Nord-Wanderung zu beheben.

Auch die heute gängige, bequeme Praxis, für hochqualifiziertes Personal in Berufen mit ausgesprochenem Arbeitskräftemangel vermehrt auf Ausländer zurückzugreifen, ist ausserordentlich gefährlich, riskiert man doch, dadurch ausbildungsmässig in Rückstand zu geraten. Mangel an bestimmten Berufsleuten muss nicht mit Import von Berufsleuten behoben werden, sondern mit forcierter Ausbildung im Inland (oder mit Verbesserung der Arbeitsbedingungen, dort wo mangelnde Attraktivität des Arbeitsplatzes der Grund für den Mangel an schweizerischen Arbeitskräften ist).

### 6. Bemerkungen zur europäischen Zusammenarbeit

Ziel der EG ist die EG-interne personelle Freizügigkeit. Das kann jedoch nicht das Ziel der Schweiz sein. Diese Tatsache setzt unserer Zusammenarbeit mit der EG Grenzen. Es ist neutralitätspolitisch bedenklich (und teilweise rassistisch motiviert), EG-Bürger anders zu behandeln als andere Ausländer. Das schliesst freilich den Abschluss von Europa-weiten Abkommen im Bereich der Flüchtlingspolitik nicht aus. Solche Abkommen sind vielmehr zu befürworten.

Zum Thema "Europaverträglichkeit" ist gelegentlich wieder einmal daran zu erinnern, dass das verfassungsmässige Ziel der Eidgenossenschaft (Art. 2 BV) die Behauptung der Unabhängigkeit ist und nicht die Integration in ein Gross-Europa. Integrationspolitische Vorstellungen dürfen daher nicht zu einer Lockerung unserer Wanderungspolitik führen.

#### 7. Bemerkungen zu konkreten Fragen der Flüchtlingspolitik

Unter den kurzfristigen Massnahmen muss eine Verfahrensbeschleunigung Priorität haben. Jahrelange Verfahren sind für alle Beteiligten unzumutbar. Nötigenfalls ist eine Globallösung für bestimmte Kategorien von Asylbewerbern vorzuziehen.

Die Schaffung einer besonderen Kategorie von "Gewaltflüchtlingen" (Bürgerkriegsflüchtlinge, ethnisch Verfolgte usw.) ist zu begrüssen. Die Anerkennung als Gewaltflüchtling darf aber nicht einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung oder Asylerteilung gleichgestellt werden. Es ist anzustreben, die Ursachen der Gewalt zu beheben und die Flüchtlinge zu repatriieren. Da die Aufenthaltsdauer zum voraus nicht abgeschätzt werden kann, sind diese Gewaltflüchtlinge nicht als vorübergehend, sondern als ständig anwesende Wohnbevölkerung zu betrachten und somit bei der Berechnung des Migrationsaldos zu berücksichtigen. Für die Aufnahme von Gewaltflüchtlingen sind Globalverfahren vorzusehen.

Es ist aus verschiedenen Gründen sinnvoll, dass ein Ausländer, der sich in welchem Status auch immer in der Schweiz aufhält, auch arbeiten kann. Umgekehrt darf es sich für den Ausländer, der in der Schweiz arbeiten will, nicht lohnen, ein Asylgesuch zu stellen, anstatt auf dem ordentlichen Weg eine Arbeitsbewilligung anzustreben. Diesem Dilemma kann ausgewichen werden, indem Asylbewerber (evtl. auch die anerkannten Gewaltflüchtlinge) zielgerichtet für gemeinnützige Arbeiten eingesetzt werden. Anzustreben ist der Einsatz geeigneter Asylbewerber als Entwicklungshelfer im Auftrag schweizerischer Entwicklungshilfeprojekte.

#### 8. Schlussbemerkungen

Die erfreuliche gesamtheitliche Optik, die im Strategiebericht zum Vorschein kommt, muss konsequent durchgezogen werden, auch gegen Widerstand innerhalb der Bundesverwaltung. Zusammenhänge müssen im Auge behalten werden. Erfolge in der Flüchtlingspolitik dürfen nicht durch Lockerungen der Gastarbeiterpolitik oder durch europäische Integrationspolitik unterlaufen werden. Vor allem aber darf man sich nicht mit Symptombekämpfung begnügen, indem man versucht, Flüchtlingsströme prozedural besser in den Griff zu bekommen, sondern man muss konsequent ihre Ursachen erkennen und beheben und darf sich dabei nicht der Illusion hingeben, ohne Behebung der Ursachen sei eine Reduktion oder auch nur eine Stabilisierung der Wanderungsbewegungen denkbar.