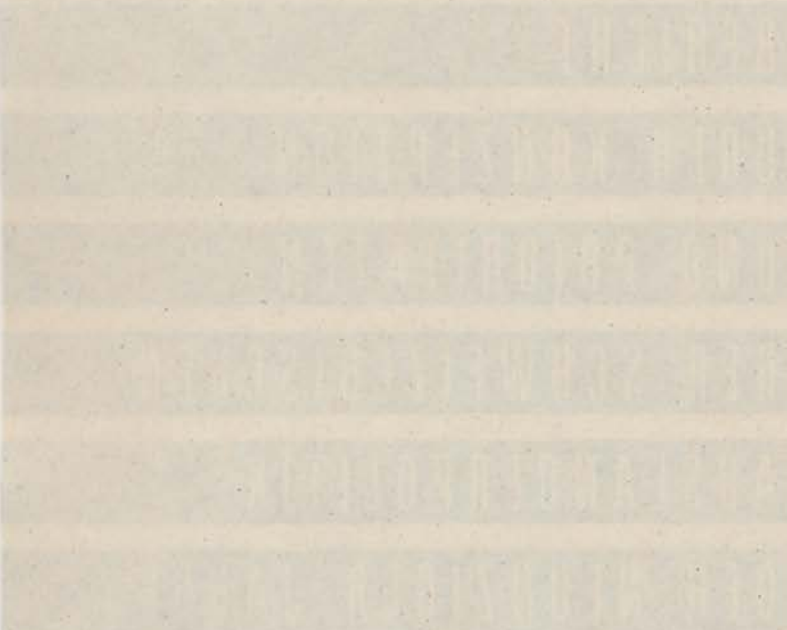


BERICHT
ÜBER KONZEPTION
UND PRIORITÄTEN
DER SCHWEIZERISCHEN
AUSLÄNDERPOLITIK
DER NEUNZIGER JAHRE

BERICHT
ÜBER KONZEPTION
UND PRIORITÄTEN
DER SCHWEIZERISCHEN
AUSLÄNDERPOLITIK
DER NEUNZIGER JAHRE



1991

Vertrieb: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

V O R W O R T

Der letzte umfassende Bericht über die schweizerische Ausländerpolitik erschien im Jahre 1964. Erstmals in der Nachkriegszeit sah sich der Bundesrat damals veranlasst, einschneidende Massnahmen zur Begrenzung der rasch anwachsenden ausländischen Wohnbevölkerung zu ergreifen.

Heute steht die Ausländerpolitik unseres Landes erneut an einem Wendepunkt. Sie ist mit ihren herkömmlichen Mitteln dem weltweit steigenden Migrationsdruck nicht mehr gewachsen. Gleichzeitig entsteht in Westeuropa ein grenzüberschreitender Arbeitsmarkt, dem sich unser Land aus eigenen Interessen nicht verschliessen darf.

Der hiermit veröffentlichte "Ausländerbericht" wurde vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und dem Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) im Rahmen der Vorarbeiten zum gleichzeitig erschienenen bundesrätlichen Bericht über die Flüchtlings- und Ausländerpolitik verfasst. Die beiden Aemter danken an dieser Stelle insbesondere dem stellvertretenden Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt im BIGA, Dr. Samuel Werenfels, für die grosse Arbeit, die er als verantwortlicher Redaktor des vorliegenden Berichtes geleistet hat.

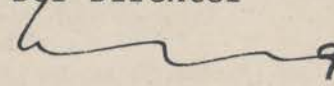
BIGA und BFA hoffen, mit dieser Publikation eine nützliche Uebersicht über die Geschichte und Gegenwart der schweizerischen Ausländerpolitik zu geben sowie taugliche Ansätze für die unumgängliche Neukonzeption dieses wichtigen Politikbereichs vorzulegen. Wenn der Bericht dazu beiträgt, dass die Diskussion über die Neuorientierung der Ausländerpolitik gestützt auf Fakten und klare Vorgaben geführt werden kann, hat er einen seiner Hauptzwecke erfüllt.

BUNDESAMT FÜR
AUSLÄNDERFRAGEN
Der Direktor



Alexandre Hunziker

BUNDESAMT FÜR INDUSTRIE,
GEWERBE UND ARBEIT
Der Direktor



Dr. Klaus Hug

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Beilagen	XII
Verzeichnis der Tabellen und Graphiken	XIII
EINLEITUNG	
1. Anlass zur Abfassung des Berichts	1
2. Hauptgegenstand des Berichts	1
3. Die behandelten Themen	1
4. Drei grundsätzliche Positionen, welche die schweizerische Ausländerpolitik prägen	2
5. Zur Terminologie	2
I DIE RECHTSQUELLEN DES AUSLAENDERRECHTS UND IHRE BEDEUTUNG	5
A <u>Landesrecht</u>	5
1. Artikel 69ter und Artikel 70 der Bundesverfassung (BV)	5
2. Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)	5
3. Vollziehungsverordnungen zum ANAG im fremdenpolizeilichen Bereich	6
4. Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)	7
B <u>Multilaterale völkerrechtliche Bestimmungen</u>	7
1. Im Bereich der UNO	7
- Die UNO-Folterkonvention	7
- Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	8
- Die Uebereinkünfte und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation	8
2. Auf der Ebene des Europarates	8
- Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	8
- Das 7. Zusatzprotokoll zur EMRK	9
- Die Europäische Sozialcharta	9
- Das Europäische Uebereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer	9
3. Im Zusammenhang mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)	10
4. Im Bereich von OECE/OECD	11
5. Auf der Ebene der EFTA	11
6. Im Zusammenhang mit der EG/EWG	11

	7. Gemäss den Wiener Uebereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen sowie den Sitzabkommen mit internationalen Organisationen	12
C	<u>Bilaterale völkerrechtliche Bestimmungen</u>	13
	1. Die Niederlassungsverträge	13
	2. Die Niederlassungsvereinbarungen	13
	3. Die Rekrutierungsabkommen mit Spanien und Italien	14
	4. Vereinbarungen über den Austausch von Stagiaires	14
	5. Abkommen über den kleinen Grenzverkehr	14
	6. Die Abkommen über die Uebernahme von Personen an der Grenze	15
D	<u>Schlussfolgerungen</u>	16
II	DIE ENTWICKLUNG DER AUSLAENDERPOLITIK UND DER IHR ZUGRUNDELIEGENDEN KONZEPTION	17
A	<u>Die Zeit vor 1945</u>	17
	1. Im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts	17
	2. Die Annahme von Artikel 69ter BV und die Annahme des ANAG	17
B	<u>Die Nachkriegszeit</u>	18
	1. Die günstige Wirtschaftsentwicklung nach dem zweiten Weltkrieg	18
	2. Die sechziger Jahre	19
	3. Die "Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte"	19
	4. Die Begrenzungs politik seit 1970: Das System der Höchstzahlen	20
	5. Die Aufgabe der Eingliederung der bei uns lebenden Ausländer	23
	6. Sieben Volksabstimmungen im Bereich der Ausländerpolitik zwischen 1970 und 1990	26
C	<u>Schlussfolgerungen</u>	27
D	<u>Statistischer Anhang zu Kapitel II</u>	28
III	DIE HEUTIGE AUSLAENDERPOLITIK: GRUNDSÄTZE UND HERAUSFORDERUNGEN	37
A	<u>Die Zielsetzungen und Mittel der Ausländerpolitik und ihr Verhältnis zur Arbeitsmarktpolitik</u>	37
	1. Die heutige Konzeption der Ausländerpolitik	37

2. Die Zielsetzungen der Ausländerpolitik	37
3. Die Mittel der Ausländerpolitik	38
4. Der Zusammenhang zwischen der Ausländerpolitik und der Arbeitsmarktpolitik	38
B <u>Die Bewilligungsarten des Ausländerrechts</u>	39
1. Die Aufenthaltsbewilligung	39
- Mehrjährige Aufenthaltsbewilligungen	39
- Einjährige Aufenthaltsbewilligungen	40
- Kurzaufenthalterbewilligungen	40
- Stagiaires-Bewilligungen	40
- Saisonbewilligungen	40
2. Die Niederlassungsbewilligung	41
3. Die Grenzgänerbewilligung	42
4. Die vorläufige Aufnahme und die Internierung	42
C <u>Die Grundsätze der Zulassung erwerbstätiger Ausländer</u>	42
1. Quantitative Anforderungen an die Zulassungspolitik	42
a. Die Verpflichtung zur kontrollierten Zulassung von Ausländern; der Umfang der Höchstzahlen	42
b. Die Verpflichtung zu einer restriktiven Handhabung der Zulassungskriterien	46
c. Keine Definition zahlenmässig fixierter Obergrenzen des Ausländerbestandes	46
d. Qualitative Rahmenbedingungen	47
e. Staatspolitische Aspekte	47
2. Qualitative Anforderungen an die Zulassungspolitik	47
- Die Ziele der qualitativen Anforderungen	47
- Freizügigkeit im Landesinnern	47
- Die arbeitsmarktlichen Vorschriften	48
a. Der Vorrang der inländischen Arbeitnehmer	48
b. Die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte nur in den traditionellen Rekrutierungsgebieten	49
c. Der Schutz vor Lohn- und sozialem Dumping	51
d. Der Vorrang der Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte	52
e. Die Wahrung der Interessen der Regionalpolitik	52
3. Anforderungen gegenüber der Eingliederungspolitik	53
D <u>Herausforderungen, welchen die Ausländerpolitik heute ausgesetzt ist</u>	54
1. Herausforderungen quantitativer Art	54

a.	Ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bezüglich Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt	54
b.	Die Prognosen bezüglich der demographischen Entwicklung	56
c.	Das rasche Ansteigen der Ausländerzahlen	57
d.	Die Zunahme des Migrationsdrucks	58
e.	Der anhaltende Zustrom von Asylbewerbern	59
f.	Akzentuierte Probleme im Umfeld von illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit	60
g.	Die veränderte Zusammensetzung der Ausländer in der Schweiz	60
h.	Eine anhaltend hohe Rückwanderungsquote	62
i.	Die Oeffnung der Staaten Mittel- und Osteuropas	63
2.	Herausforderungen qualitativer Art	63
a.	Umstrittenes Saisonierstatut	63
b.	Ein gestörtes Gleichgewicht zwischen den einzelnen Ausländerkategorien	66
3.	Herausforderungen durch die Realisierung des freien Personenverkehrs im europäischen Binnenmarkt	66
a.	Das Verhältnis der Schweiz zu Europa und zur EG aus arbeitsmarktlicher Sicht	67
b.	Die Grundsätze des freien Personenverkehrs, wie sie im Recht der EG verankert sind	68
c.	Notwendige Umgestaltung der schweizerischen Ausländerpolitik, wenn wir die Freizügigkeit des Personenverkehrs gleich wie in der EG realisieren würden	68
d.	Wertung der Herausforderung	69
4.	Herausforderung durch die Uruguay-Runde des GATT	70
E	<u>Push- und Pullfaktoren als Bestimmungselemente bezüglich des Migrationsverhaltens</u>	71
1.	Begriffliches	71
-	Pullfaktoren	72
-	Pushfaktoren	72
2.	Beeinflussung der Push- und Pullfaktoren im Zusammenhang mit dem weltweiten Migrationsdruck	72
3.	Push- und Pullfaktoren im EG-Binnenmarkt	73
4.	Pullfaktoren im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EG	74
F	<u>Schlussfolgerungen</u>	75

IV	DIE KONZEPTION DER KUENFTIGEN AUSLAENDERPOLITIK: EIN "MODELL DER DREI KREISE"	77
A	<u>Der Rahmen der künftigen Ausländerpolitik</u>	77
	1. Zwei zentrale Anliegen der Neugestaltung der schweizerischen Ausländerpolitik	77
	2. Die Grundpositionen der Ausländerpolitik	77
	3. Das wirtschaftlich Notwendige und das staatspolitisch Machbare	78
B	<u>Das "Modell der drei Kreise"</u>	78
	1. Die einzelnen Kreise	78
	a. Der innerste Kreis	78
	b. Der mittlere Kreis	78
	c. Der äusserste Kreis	79
	2. Ein Modell der zwei oder ein Modell der drei Kreise?	79
	a. Ausnahmen betreffend einzelne Kategorien von Personen	79
	b. Kriterien zur Zuteilung von Staaten zum mittleren Kreis	80
	3. Neue Handlungsspielräume infolge der Realisierung des "Modells der drei Kreise"	81
C	<u>Der Zielkatalog der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre</u>	83
V	MOEGLICHKEITEN DER AUSGESTALTUNG DER AUSLAENDERPOLITIK DER NEUNZIGER JAHRE	85
	<u>1. Ziel: Wahrung eines staatspolitisch vertretbaren Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und demjenigen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung</u>	85
	- Mögliche Massnahmen bezüglich des innersten Kreises	85
	a. Schrittweises Vorgehen und Uebergangsfristen	85
	b. Festhalten an einer quantitativen Kontrolle	85
	c. Erleichterung der Einbürgerungen	86
	- Mögliche Massnahmen bezüglich des mittleren und des äussersten Kreises	86
	d. Weiterführung der Begrenzungs politik	86
	e. Zur Grösse der Kontingente	86
	f. Anwerbung nur in traditionellen Rekrutierungsgebieten	86
	g. Die Haltung gegenüber Asylbewerbern	87
	h. Prioritäten, wenn der Arbeitskräftebedarf nicht mehr gedeckt werden kann	87
	i. Forschung und Statistik	87

2. <u>Ziel: Förderung der Erarbeitung und Realisierung europaweiter Strategien zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdruckes</u>	87
a. Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen der Migration in den Herkunftsstaaten	87
b. Massnahmen zur Verhinderung irregulärer Migrationen	88
c. Massnahmen zur Verbesserung der gegenseitigen Information	88
3. <u>Ziel: Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur; Anpassung der Ausländerpolitik an die Bedürfnisse einer internationalisierten, globalisierten und sich rasch wandelnden Wirtschaft, das heisst Erhöhung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes</u>	88
- Mögliche Massnahmen bezüglich des innersten Kreises	89
a. Verwirklichung eines Freizügigkeitsmodells; eine Oeffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes, die auch den Schweizern den freien Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt bringen wird	89
b. Flexibilisierung der Zulassungspolitik	89
- Mögliche Massnahmen bezüglich des mittleren und des äussersten Kreises	90
c. Flexibilisierung der Zulassungspolitik	90
d. Eine flexible Handhabung der Zuweisung von Staaten zum mittleren oder zum äussersten Kreis	90
4. <u>Ziel: Gewährleistung des Verkehrs mit dem Ausland, insbesondere des Austausch von Spezialisten in Wissenschaft, Forschung und Ausbildung sowie des Austausches von Spitzenkräften der Wirtschaft für zeitlich begrenzte Erwerbsaufenthalte</u>	91
- Mögliche Massnahmen	91
a. Der Abschluss weiterer Abkommen zur Sicherstellung der vermehrten Teilnahme an Bildungs-, Technologie- und Forschungsprogrammen	91
b. Die Förderung von Austauschprogrammen im Bereich der beruflichen und universitären Aus- und Weiterbildung	91
c. Der Abschluss von Ausbildungsabkommen	91
d. Die Anerkennung von Diplomen und Berufsabschlüssen	91
e. Erleichterungen bezüglich Spitzenkräften in betrieblichen Schlüsselpositionen	91

5. <u>Ziel: Weiterhin Befriedigung der saisonalen Arbeitsmarktbedürfnisse</u>	92
- Mögliche Massnahmen bezüglich des innersten Kreises	92
a. Kurzfristige Massnahmen	92
b. Langfristige Massnahmen	92
- Mögliche Massnahmen bezüglich des mittleren Kreises	93
c. Beibehaltung des Saisonierstatuts	93
6. <u>Ziel: Verbesserung der Eingliederungsmassnahmen zugunsten der bei uns lebenden Ausländer</u>	93
- Mögliche Massnahmen zur Förderung der Aufnahmebereitschaft der Schweizer	94
a. Information der Oeffentlichkeit	94
- Mögliche Massnahmen zugunsten von Ausländern aus allen drei Kreisen	94
b. Förderung der Aufnahme von Beziehungen zur Schweizer Bevölkerung und der Beteiligung am schweizerischen Gesellschaftsleben	94
c. Erleichterung der Einbürgerung junger Ausländer	94
d. Mehr personelle und finanzielle Mittel	94
e. Grundlagenforschung	94
f. Ausweitung des Bildungsangebotes	95
- Mögliche Massnahmen zugunsten von Ausländern aus Staaten des mittleren und des äussersten Kreises	95
g. Verbesserung der Rechtsstellung	95
h. Erleichterung der Wiedereinreise	95
i. Rückkehrhilfe	95
VI SZENARIEN EINER AUSLAENDERPOLITIK DER NEUNZIGER JAHRE	97
A <u>Der Status quo mit Verbesserungen im Detail</u>	98
1. Ziel und Absicht	98
2. Massnahmen	99
a. Gegenüber Ausländern aus den Staaten des innersten Kreises	99
b. Gegenüber Ausländern aus sämtlichen Kreisen	99
3. Mögliche Auswirkungen	100
a. Vorteile	100
b. Nachteile	101
B <u>Der freie Personenverkehr im innersten Kreis</u>	102
1. Ziel und Absicht	102

2. Massnahmen	103
a. Gegenüber Ausländern aus den Staaten des innersten Kreises	103
b. Gegenüber Ausländern aus den Staaten des mittleren Kreises	103
c. Gegenüber Ausländern aus den Staaten des äussersten Kreises	104
d. Im Hinblick auf die Zukunft des Saisonierstatuts insbesondere	104
e. Bezüglich des Verhältnisses zwischen Asyl- und Ausländerpolitik	104
3. Mögliche Auswirkungen	105
a. Vorteile	105
b. Nachteile	106
C <u>Wertung der Szenarien</u>	107
1. Gemeinsame Zielsetzungen beider Szenarien	107
2. Die wesentlichen Unterschiede	107
3. Zahlenmässige Auswirkungen	107
- Zusammenfassung und Schlussfolgerung	108
D <u>Ergänzung durch flankierende Massnahmen</u>	109
VII ZUSAMMENFASSUNG	111
A <u>Die Konzeption der Ausländerpolitik der neunziger Jahre</u>	111
B <u>Das weitere Vorgehen: Ein "Masterplan Ausländerpolitik"?</u>	113
VERZEICHNIS DER BEILAGEN	
Beilage 1: Niederlassungsverträge im Sinne von Artikel 4 ANAV	115
Beilage 2: Niederlassungsvereinbarungen, die einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung einräumen	118
Beilage 3: Vereinbarungen über den Austausch von Stagiaires	120
Beilage 4: Abkürzungsverzeichnis	122

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND GRAPHIKEN	
- Höchstzahlen Jahresaufenthalter, Kurzaufenthalter und Saisonniers, seit 1970 (Graphiken)	21
- Höchstzahlen seit 1970 (Tabelle)	22
- Einbürgerungen in Prozenten der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung seit 1970 (Graphik)	25
- Ausländerbestand und Zahl der Einbürgerungen seit 1970 (Tabelle)	25
- Einbürgerungen von in der Schweiz wohnhaften Personen 1970-1990 (Graphik)	26
- Wohnbevölkerung und Erwerbstätigkeit 1970-1990 (Tabelle)	29
- Jahresaufenthalter und Niedergelassene 1970-1990 (Tabelle)	30
- Bilanz der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen 1970-1990 (Tabelle)	31
- Umwandlungen und deren Familiennachzug 1970-1990 (Graphik)	32
- Rückwanderungen 1970-1990 (Graphik)	32
- Einreisen von Ausländern 1970-1990 (Tabelle)	33
- Zuzüge vom Ausland 1990, Jahresaufenthalter (Graphik)	34
- Bestand der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen nach Staatsangehörigkeit Ende Dezember 1990 (Tabelle)	35
- Bestand der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen nach Wohnkanton Ende Dezember 1990 (Tabelle)	36
- Umwandlungen von Saison- in Nichtsaisonbewilligungen und dadurch bewirkter Familiennachzug 1970-1990 (Tabelle)	44
- Persönliche Härtefälle 1986-1990 (Graphik)	45
- Persönliche Härtefälle 1982-1990 (Tabelle)	45
- Bestand der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen nach Staatsangehörigkeit Ende Dezember 1989 (Graphik)	50

- Prozentanteil der Betriebe mit einem Mangel an gelernten Fachkräften 1982-1990 (Graphik)	55
- Schweizer, Jahresaufenthalter und Niedergelassene nach Alter Ende Dezember 1989 (Graphik)	56
- Anzahl und Herkunft der Asylbewerber in der Schweiz 1983-1990 (Tabelle)	59
- Jahresaufenthalter und Niedergelassene in Prozenten der Gesamtbevölkerung, unterschieden nach Herkunftsregion, 1970-1990 (Graphik)	61
- Anteil der Ausländer aus EG- und EFTA-Staaten in der Schweiz 1970-1990 (Tabelle)	62

Einleitung

1. Anlass zur Abfassung des vorliegenden Berichts ist ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (Postulat 89.021 vom 24. Mai 1989). Die Geschäftsprüfungskommission verabschiedete dieses Postulat anlässlich der Beratung des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe EJPD/EDA/EVD vom Januar 1989, "Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre". Der Nationalrat überwies das Postulat am 13. Juni 1989 und beauftragte den Bundesrat, nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zum genannten Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe einen neuen Bericht vorzulegen, der nicht nur über die Politik im Flüchtlings- und Asylbereich in aktualisierter Form Auskunft geben, sondern auch eine Darlegung der Konzeptionen und Prioritäten zu den internationalen und nationalen Fragen der Ausländerpolitik und der Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung insbesondere der europäischen Integration enthalten sollte.

Mit dem Bericht vom Januar 1989 erfuhren die Flüchtlings- und die Asylpolitik bereits eine umfassende Darstellung. Eine vergleichbare Dokumentation der Ausländerpolitik dagegen fehlt bislang. Auch der neue Bericht des Bundesrates kann diese Funktion nicht übernehmen, weil in seinem Mittelpunkt die Synthese der angesprochenen Politikbereiche stehen muss. Der vorliegende Bericht will daher diese Lücke schliessen und die Hintergründe der heutigen Ausländerpolitik und die Möglichkeiten ihrer Neugestaltung detaillierter schildern, als dies im Bericht des Bundesrates möglich ist.

2. Hauptgegenstand des vorliegenden Berichts ist die Darlegung der schweizerischen Ausländerpolitik. Die Arbeitsmarktpolitik wird insofern einbezogen, als sie Berührungspunkte mit der Ausländerpolitik hat. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte der Fall. Auf die Darstellung der weiteren Aspekte der Arbeitsmarktpolitik (ihre Interdependenzen mit Bildungs-, Regional-, Konjunktur-, Wettbewerbs-, Forschungs-, Sozial-, Sozialversicherungs-, Bevölkerungspolitik etc.) wird hingegen verzichtet. Die Ausländerpolitik ihrerseits bezieht sich nicht nur auf die Zulassung erwerbstätiger Ausländer. Sie erfasst ebenso die Zulassung nicht erwerbstätiger Ausländer sowie die allgemeinen fremdenpolizeilichen Zielsetzungen und die gesellschaftliche Eingliederung der ausländischen Wohnbevölkerung.

3. Der Bericht behandelt in sieben Kapiteln die folgenden Themen:

- I Die Rechtsquellen des Ausländerrechts und ihre Bedeutung;
- II Die Entwicklung der Ausländerpolitik und der ihr zugrundeliegenden Konzeption in den letzten hundert Jahren;
- III Die Grundsätze sowie die wesentlichsten Herausforderungen, welchen die heutige Ausländerpolitik ausgesetzt ist;
- IV Die Konzeption der künftigen Ausländerpolitik: Ein "Modell der drei Kreise";
- V Die Zielsetzungen und möglichen Massnahmen einer Ausländerpolitik der Neunzigerjahre;
- VI Szenarien einer künftigen Ausländerpolitik;
- VII Eine Zusammenfassung und einen Ausblick auf die bevorstehenden konzeptionellen Arbeiten.

4. Drei grundsätzliche Positionen prägen die schweizerische Ausländerpolitik:

- a) **Wir brauchen Ausländer.** Unsere Wirtschaft ist auf sie angewiesen. Jeder vierte Arbeitsplatz wird heute in der Schweiz durch einen Ausländer besetzt. Verschiedene Wirtschaftszweige wären ohne eine grosse Zahl ausländischer Arbeitskräfte in weiten Teilen nicht mehr lebensfähig (so insbesondere die Bauwirtschaft, das Gastgewerbe, das Gesundheitswesen oder die Textilindustrie, immer mehr aber auch die Bereiche der Forschung und der universitären Lehre). Die Wirtschaftsstrukturen, aber auch das kulturelle und gesellschaftliche Leben ganzer Regionen würden weitgehend verarmen, wenn wir auf die in der Schweiz lebenden und arbeitenden Ausländer verzichten müssten.
- b) **Die Aufnahme weiterer Ausländer muss aber gewisse Grenzen respektieren, da bereits sehr viele Ausländer bei uns leben.** Der nationale Zusammenhalt ist schon unter Schweizern eine stets neu zu bewältigende Herausforderung, da vier verschiedene Kulturen und Wesensarten zusammenkommen. Die Wahrung einer nationalen und kulturellen Identität setzt voraus, dass zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung zahlenmässig eine gewisse Ausgewogenheit gegeben ist. Ein grosser zusätzlicher Zustrom von Ausländern könnte die Stabilität des Landes gefährden und die gesellschaftliche Eingliederung der Ausländer erheblich erschweren.

Der Ausländerpolitik ist die Aufgabe gestellt, zwischen diesen beiden Positionen einen ausgleichenden Mittelweg zu finden. Dieser muss sowohl dem wirtschaftlich Notwendigen wie dem staatspolitisch Machbaren Rechnung tragen.

c) Wir wollen diejenigen Ausländer, die wir im Rahmen unserer Begrenzungs politik bei uns zur längerfristigen Wohnsitznahme aufgenommen haben, darin unterstützen, bei uns eine neue Heimat zu finden.

5. In der früheren Terminologie benutzte man, wenn von den in der Schweiz lebenden Ausländern gesprochen wurde, die Worte "Fremdarbeiter" oder "Gastarbeiter", denn man ging vom Bild des Ausländers aus, der nur vorübergehend in die Schweiz kam, um sich hier die Mittel zu erarbeiten, die es ihm erlaubten, anschliessend in seiner Heimat eine eigene wirtschaftliche Existenz aufzubauen. Heute gehen wir vom Grundsatz der Eingliederung der bei uns lebenden Ausländer in die schweizerischen Verhältnisse aus. Daher sprechen wir von "erwerbstätigen Ausländern" oder von "ausländischen Arbeitskräften" und generell von "Ausländerpolitik", nicht mehr von "Fremdarbeiterpolitik". - Gegenstand der Ausländerpolitik ist die reguläre Migration. Wenn also in diesem Bericht von Ausländern die Rede ist, so beziehen wir uns insbesondere nicht auf Asylbewerber oder illegale Aufenthalter. Für Asylbewerber, aber auch für Funktionäre internationaler Organisationen, gelten spezielle Regelungen. Diese sind nicht Gegenstand der Ausländerpolitik und dieses Berichtes.

I Die Rechtsquellen des Ausländerrechts und ihre Bedeutung

A Landesrecht

1. Artikel 69ter und Artikel 70 der Bundesverfassung (BV; SR 101)

Der in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925 angenommene Artikel 69ter BV überträgt die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer dem Bund. Artikel 69ter BV hat folgenden Wortlaut:

¹ *Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu.*

² *Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechtes die Kantone. Dem Bunde steht jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber:*

- a. *kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen;*
- b. *Verletzung von Niederlassungsverträgen;*
- c. *kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft;*
- d. *Verweigerung des Asyls.*

Artikel 70 BV war bereits in der ursprünglichen Form der Bundesverfassung von 1874 enthalten und verleiht dem Bund eine Wegweisungsbefugnis zum Schutz gegen staatsgefährdende Ausländer.

2. Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20)

Das ANAG wurde am 26. März 1931 gestützt auf Artikel 69ter BV erlassen. Es trat am 1. Januar 1934 in Kraft und wurde bisher viermal, in den Jahren 1948, 1986, 1987 und 1990, revidiert. Mehrere parlamentarische Vorstösse im Verlaufe der Siebzigerjahre veranlassten den Bundesrat, einen Entwurf für ein neues Ausländergesetz auszuarbeiten, das die Prinzipien der Stellung der Ausländer auf Gesetzesstufe normieren sollte. In der Abstimmung vom 6. Juni 1982 verwarf das Volk jedoch die Vorlage.

Das ANAG ist als Rahmengesetz konzipiert und belässt den Vollzugsbehörden einen ausserordentlich grossen Ermessensspielraum. Es regelt insbesondere die Voraussetzungen, welche den Ausländer zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigen, sowie die Entfernung- und Fernhaltemassnahmen (Wegweisung, Einreisesperre, Ausweisung, Heim-schaffung, Ausschaffung). Seine heutige Konzeption und Ausrichtung stammt im wesentlichen aus dem Jahr 1948. Artikel 23, revidiert 1987, enthält unter anderem Strafbestimmungen gegen die Schlepperei (Absatz 2) und gegen die Schwarzarbeit (Absatz 4).

Das ANAG (insbesondere die Artikel 18 Absatz 4 und Artikel 25) weist dem Bundesrat weitreichende Kompetenzen zu. Zahlreiche Verordnungen, welche zum Teil grundlegende Fragen des Ausländerrechts regeln, wurden in der Folge erlassen.

3. Vollziehungsverordnungen zum ANAG im fremdenpolizeilichen Bereich

Aufgrund der Delegationsnormen im ANAG (Artikel 18 Absatz 4 und Artikel 25) hat der Bundesrat folgende Verordnungen erlassen:

- Die Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV; SR 142.201);
- die Verordnung vom 20. April 1983 über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (SR 142.202);
- die Verordnung vom 10. April 1946 über Einreise und Anmeldung der Ausländer (SR 142.211);
- den Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1971 über die Meldung wegziehender Ausländer (SR 142.212);
- die Verordnung vom 20. Oktober 1982 über das Zentrale Ausländerregister (SR 142.215);
- die Verordnung vom 20. Mai 1987 über die Gebühren zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.241);
- den Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1965 über die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt (SR 142.261);
- die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21); dazu unten Ziffer 4;

- die Verordnung vom 25. November 1987 über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern (SR 142.281). Sie definiert den Rechtsstatus der Internierten und vorläufig Aufgenommenen. Der Vollzug liegt beim Bundesamt für Flüchtlinge, soweit das ANAG (vgl. Artikel 14a folgende) nicht die Kantone damit beauftragt;
- den Bundesbeschluss vom 15. Juni 1909 betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund (SR 142.291);
- die Verordnung vom 9. März 1987 über Reisepapiere für schriftlose Ausländer (SR 143.5).

4. Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21)

Die BVO begründet ein Kontingentierungssystem, welches die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften zahlenmässig begrenzt. Die Begrenzungsverordnung gilt grundsätzlich für sämtliche Ausländer in der Schweiz, sofern sie nicht die Niederlassungsbewilligung besitzen (Artikel 2 BVO). Sie bestimmt die Voraussetzungen, unter denen die zuständigen Behörden eine Bewilligung erteilen oder verlängern können. Erstmals einreisende, erwerbstätige Ausländer können in der Regel nur im Rahmen begrenzter Kontingente, die alljährlich vom Bundesrat festgelegt werden, eine Bewilligung erhalten (Artikel 12 folgende BVO). Keine zahlenmässige Begrenzung gibt es für nicht erwerbstätige Ausländer (Studenten, Rentner usw.).

Kapitel III des vorliegenden Berichtes stellt in den Buchstaben A, B und C den wesentlichen Inhalt der BVO und die Grundsätze des Vollzugs dar.

B Multilaterale völkerrechtliche Bestimmungen

1. Im Bereich der UNO

- Die Schweiz ist der UNO-Folterkonvention beigetreten (Uebereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; SR 0.105). Vertragsstaaten der Folterkonvention dürfen keine Person in einen Staat ausweisen oder abschieben oder an einen Staat ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Person Gefahr liefe, dort gefoltert zu werden.

- In absehbarer Zeit wird voraussichtlich die Ratifizierung zweier weiterer UNO-Uebereinkommen erfolgen, die Bestimmungen enthalten, welche für die Ausländerpolitik von Bedeutung sind. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 gibt jedermann das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Staates, in dem er sich rechtmässig aufhält, frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen sowie jedes Land zu verlassen. Dieses Recht kann allerdings aus bestimmten, im Pakt genannten Gründen durch Gesetze eingeschränkt werden. Das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 verbietet jede Art von auf nationalem Ursprung beruhender Unterscheidung, welche zum Ziel hat, eine gleichberechtigte Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu beeinträchtigen oder zu vereiteln. Unterscheidungen zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen sind allerdings zulässig.

- Von den Vertragswerken der Sonderorganisationen der UNO sind für die Rechtsstellung der Ausländer vor allem die Übereinkünfte und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) von Interesse. Besonders zu nennen sind die Übereinkommen Nummer 97 über die Wanderarbeiter (Neufassung 1949; Bundesblatt 1950 II 928 folgende) und Nummer 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (Bundesblatt 1976 III 428 folgende). Das erste Uebereinkommen bezweckt den Schutz der Wanderarbeiter und ihrer Familien und regelt insbesondere Ein- und Ausreise sowie Aufnahme der Wanderarbeiter. Es wurde von der Schweiz nicht ratifiziert. Der Hauptgrund dafür liegt in der Gleichbehandlungspflicht auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Da unsere Ausländerpolitik und -gesetzgebung in einigen wichtigen Fragen den Anforderungen des Übereinkommens Nummer 143 nicht genügen, konnte die Ratifikation auch dieser Konvention vorläufig nicht erfolgen. - Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ausländischer Arbeitskräfte ist in verschiedenen Übereinkünften der IAO festgehalten.

2. Auf der Ebene des Europarates

- Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) enthält insbesondere in ihren Artikeln 3 und 8 für das Ausländerrecht relevante Bestimmungen: Artikel 3 (Verbot der Folter, der unmenschlichen oder erniedrigenden Bestrafung oder Behandlung) hält das Prinzip des Non-Refoulement (der Nichtrückweisung) fest, welches besagt, dass kein Ausländer zur Ausreise in einen Staat gezwungen werden darf, wenn ihm dort eine schwerwiegende menschenrechtswidrige Behandlung droht (vgl. BGE

111 Ib 70 folgende). In Artikel 8 ist der Schutz des Privat- und Familienlebens verankert. Gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte lässt sich aus dieser Bestimmung kein Anspruch auf Einreise oder Aufenthalt in einem bestimmten Staat ableiten (vgl. Fall Abdulaziz, EuGRZ 1985, S. 567 folgende). Das Bundesgericht hat aber gestützt auf diesen Artikel einen grundsätzlichen Anspruch der Familienmitglieder im engeren Sinn auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung anerkannt, wenn ein anderer Familienangehöriger in der Schweiz ein Anwesenheitsrecht besitzt und es diesem nicht zuzumuten ist, das Familienleben im Ausland fortzuführen (BGE 109 Ib 183 folgende und 110 Ib 205 folgende; bestätigt in BGE 115 Ib 1 folgende). Als Familienmitglieder im engeren Sinn gelten dabei der Ehegatte und die minderjährigen Kinder, unter besonderen Umständen aber auch mündige Kinder (vgl. BGE 115 Ib 4).

- Gemäss Artikel 1 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK vom 22. November 1984 (SR 0.101.07) darf ein Ausländer, der sich rechtmässig im Land aufhält, nur aufgrund eines gesetzmässigen Entscheides ausgewiesen werden. Es muss ihm die Möglichkeit gewährt werden, Gründe gegen den Entscheid geltend zu machen, den Entscheid überprüfen zu lassen sowie sich vor der zuständigen Behörde vertreten zu lassen.
- Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 will dazu beitragen, den Lebensstandard und das soziale Wohl der Bevölkerung zu fördern. Der Bundesrat unterzeichnete die Charta am 6. Mai 1976 und empfahl deren Ratifizierung. Das Parlament verweigerte jedoch bisher die Zustimmung zur Sozialcharta. - Für den Ausländer bedeutungsvoll sind die Artikel 18 und 19 von Teil II beziehungsweise Punkt 18 und 19 von Teil I, welche einerseits die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet eines andern Vertragsstaates und andererseits das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand behandeln.
- Das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer vom 24. November 1977 enthält eine Anzahl von Bestimmungen, welche die sozialrechtliche Stellung der Wanderarbeiter erheblich verbessern. Das Abkommen wurde von der Schweiz - wie übrigens von der Mehrheit der Mitgliedsstaaten des Europarates - bisher nicht ratifiziert. Der Grund hierfür liegt in einigen (allerdings eher unbedeutenden) Unvereinbarkeiten mit unserer Ausländergesetzgebung.

Der Europarat übt mittels zahlreicher Resolutionen und Empfehlungen, Expertengremien mit Mitgliedern der Herkunfts- wie der Gastländer sowie der Europäischen Arbeitsministerkonferenz und der Konferenz der für Wande-

rungsfragen zuständigen Minister zusätzlichen Einfluss auf das Ausländerrecht und die Rechtsstellung ausländischer Erwerbstätiger aus.

3. Im Zusammenhang mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)

Die Schlussdokumente der KSZE-Konferenzen von Helsinki (1975), Madrid (1983) und Wien (1989) sind nicht rechtlich bindende Normen, haben aber politisch weitgehend verpflichtenden Charakter. Sie sprechen sich im Bereich der Ausländerpolitik unter anderem zur Rechtsstellung von Wanderarbeitnehmern, zum Austausch qualifizierter Arbeitskräfte, zu Bildungsmassnahmen gegenüber Ausländern und ihren Kindern, zu kultureller Integration von in einem Teilnehmerstaat lebenden Staatsangehörigen eines andern Teilnehmerstaates und zu Fragen der Erleichterung von Familienzusammenführungen aus. Die entsprechenden Empfehlungen sind durchwegs zurückhaltend formuliert oder unter den Vorbehalt des geltenden Landesrechts gestellt, soweit dieses den internationalen Verpflichtungen des einzelnen Teilnehmerstaates entspricht. Unsere Ausländerpolitik wird diesen Empfehlungen gerecht. Die Empfehlungen sind nicht so formuliert, dass der einzelne Bürger eines Teilnehmerstaates beispielsweise ein Recht auf Zulassung und Erwerbstätigkeit in einem andern Staat oder auf dortige staatliche Leistungen geltend machen könnte. Sie halten vielmehr den Gaststaat an, Chancengleichheit und die nötigen Freiräume zur persönlichen Entfaltung zu gewähren.

Eine spezielle Bedeutung kommt dem Schlussdokument von Helsinki insofern zu, als es Erleichterungen bezüglich der Zulassung zur Erwerbstätigkeit für Medienschaffende vorsieht, die bei der Regierung des Gastlandes akkreditiert sind (vgl. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f BVO, der diese Bestimmung ins Landesrecht übernahm). - Im Schlussdokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension (1990) erklären die Teilnehmerstaaten ihre Bereitschaft, bei künftigen KSZE-Treffen die entsprechenden Aspekte der weitergehenden Förderung der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien zu prüfen. - Eine ähnliche Aussage enthält die Charta von Paris vom 21. November 1990. Sie weist darauf hin, dass Fragen der Wanderarbeiter sowohl wirtschaftliche wie kulturelle und soziale Aspekte einschliessen als auch eine menschliche Dimension haben. Die Charta ist ein umfassendes Bekenntnis zu Demokratien in Europa, die auf den Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhen. Sie bekräftigt, dass der Schutz und die Förderung von Rechtspositionen auch Wanderarbeitern zugute kommen sollen, die sich rechtmässig in Aufnahmeländern aufhalten.

4. Im Bereich von OECE/OECD

Dem OECE-Ratsbeschluss vom 30. Oktober 1953/7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten (von der OECD übernommen, nicht in der SR publiziert) ist auch die Schweiz beigetreten. Artikel 1 a) des Ratsbeschlusses verpflichtet die Vertragsstaaten, zugunsten von Arbeitnehmern aus den andern Vertragsstaaten Arbeitsbewilligungen auszustellen, sobald feststeht, dass auf dem einheimischen Arbeitsmarkt keine einheimischen oder ausländischen Arbeitskräfte zu finden sind, die geeignet sind, die freie Stelle zu besetzen. Nach Auffassung des Bundesgerichts ist der Ratsbeschluss nicht unmittelbar anwendbar und vermag deshalb keinen Anspruch des Ausländers auf Ausstellung der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zu begründen (vgl. BGE 100 Ib 226). Für die Vertragsstaaten aber handelt es sich um eine zwingende völkerrechtliche Verpflichtung.

Heute liegt die Bedeutung der OECD für die Ausländerpolitik vor allem im Erfahrungsaustausch unter den westlichen Industrienationen, insbesondere im "Système d'observation permanente des migrations" (SOPEMI). Diese Institution wurde zu Beginn der siebziger Jahre geschaffen und gibt in Form eines jährlichen Berichts Auskunft über die Situation und die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in den im SOPEMI mitwirkenden Staaten.

5. Auf der Ebene der EFTA

Artikel 16 des Abkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 (SR 0.632.31) regelt das Niederlassungsrecht. Im Falle von natürlichen Personen muss die Niederlassung gewährt werden, wenn es sich um leitendes Personal oder um Personen in Handelsunternehmungen (nicht in Dienstleistungsbetrieben) handelt, deren spezielle Fähigkeiten für den Betrieb eines Unternehmens wesentlich sind. Das Bundesgericht hat dieser Verpflichtung unmittelbare Wirkung zuerkannt (BGE 98 Ib 385). Diese Bestimmung, welche den Begünstigten einen Anspruch auf eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit gibt, wurde als Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe k auch in der BVO aufgenommen. Sie wird in der Praxis eher selten angerufen.

6. Im Zusammenhang mit der EG/EWG

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) enthält zwar selbst keine Bestimmungen über die Freizügigkeit des Personenverkehrs, sein Abschluss

war aber unter anderem nur möglich, nachdem zuvor mit Italien eine Einigung hinsichtlich der Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen (Änderung des Abkommens vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz; SR 0.142.114.548) sowie bezüglich des Familiennachzuges erreicht worden war. Am 22. Juni 1972 unterzeichneten die Vertragsparteien in Rom ein Verhandlungsprotokoll, in dem die Ergebnisse der Arbeiten der Gemischten italienisch-schweizerischen Kommission niedergelegt sind (BBl 1972 II 653, 711). In der Folge wurde durch Beschluss des Bundesrates vom 1. Oktober 1973 (nicht veröffentlicht) die für die Umwandlung erforderliche Dauer der Anwesenheit in der Schweiz von 45 Monaten während 5 aufeinanderfolgenden Jahren auf 36 Monate während 4 aufeinanderfolgenden Jahren herabgesetzt. Zudem wurde die Wartefrist für den Familiennachzug von 18 Monaten auf 15 Monate verkürzt (vgl. unten Buchstabe C Ziffer 3, S. 14; heute beträgt die Wartefrist ein Jahr).

Die Schweiz ist bestrebt, Zugang zu den Forschungs- und Technologieförderungsprogrammen der EG zu erhalten. Dieser Zugang wurde ihr bisher insbesondere bezüglich der Programme SCIENCE (Programmplan zur Stimulierung der internationalen Zusammenarbeit und des erforderlichen Austausches für europäische Forscher), COMETT II (Programm über Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft im Bereich der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Technologie) und ERASMUS (Gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten) gewährt. Für die Auswirkungen der entsprechenden Vereinbarungen zwischen der EG und der Schweiz auf die Ausländerpolitik ist Artikel 10 des SCIENCE-Vertrages charakteristisch: "Die Vertragsparteien bemühen sich, die Freizügigkeit und den Aufenthalt von Studenten und Personalangehörigen, die an den unter dieses Abkommen fallenden Tätigkeiten in der Schweiz und in der Gemeinschaft teilnehmen, zu erleichtern".

7. Gemäss den Wiener Uebereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen sowie den Sitzabkommen mit internationalen Organisationen

Im Rahmen des völkerrechtlichen Gesandtschaftsrechts muss die Schweiz die Einreise und den Aufenthalt desjenigen ausländischen Personals sowie von dessen nächsten Angehörigen gestatten, welches diplomatische und konsularische Vertretungen, internationale Organisationen in Genf sowie die dort akkreditierten Missionen für die ordnungsgemässe Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Zulassung dieser Personen wird durch die BVO nicht erfasst. Die Rechtsstellung der Mitglieder von diplomatischen und konsularischen Vertretungen bestimmt sich nach dem Wiener Ue-

bereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 (SR 0.191.01) sowie dem Wiener Uebereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 (SR 0.191.02). Der Status der Beamten von in der Schweiz niedergelassenen internationalen Organisationen bestimmt sich nach den entsprechenden Sitzabkommen (vgl. das Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Organisationen der Vereinten Nationen vom 11. Juni/1. Juli 1946, SR 0.191.120.1).

C Bilaterale völkerrechtliche Bestimmungen

1. Die Niederlassungsverträge

Die Schweiz hat vor allem in der zweiten Hälfte des 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts mit 31 Staaten (vgl. Beilage 1) Niederlassungsverträge abgeschlossen. Sie bildeten die Grundlage der Freizügigkeit des Personenverkehrs in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg. Heute werden in gegenseitigem, oft stillschweigendem Einverständnis die Bestimmungen dieser Verträge restriktiv ausgelegt und lediglich auf die Niedergelassenen, nicht aber auf die anderen Ausländerkategorien angewandt (vgl. BGE 110 Ib 66; bestätigt in Pra 75 Nr. 87). Die Niederlassungsverträge sind von den **Niederlassungsvereinbarungen** zu unterscheiden. Nur letztere gewähren einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einer gewissen Zeit.

2. Die Niederlassungsvereinbarungen

Die Schweiz hat mit den fünf Nachbarstaaten sowie mit Dänemark, Belgien, den Niederlanden, Spanien und Portugal Niederlassungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese gewähren einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen, ordnungsgemässen Aufenthalt von fünf oder zehn Jahren. Vereinbarungen, welche obenerwähnten Anspruch nach fünf Jahren Aufenthalt gewähren, bestehen mit Belgien, Dänemark, Frankreich, dem Fürstentum Liechtenstein, den Niederlanden, Spanien und Portugal. Mit der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Österreich wurde eine Aufenthaltsdauer von 10 Jahren für die Entstehung des Anspruchs vereinbart (vgl. Beilage 2). Ein demnächst zur Unterzeichnung gelangender Notenwechsel mit der Bundesrepublik Deutschland wird die Aufenthaltsdauer für deutsche Staatsangehörige voraussichtlich ebenfalls auf fünf Jahre herabsetzen.

Aufgrund von Gegenrechtserwägungen erhalten auch die Angehörigen folgender Staaten die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt: Finnland, Grossbritannien (nur Bürger des Vereinigten Königreichs), Irland, Island, Luxemburg, Norwegen und Schweden.

Aufgrund einer Erklärung des Bundesrates vom 29. April 1983 erhalten auch italienische Staatsbürger die Niederlassung nach einem fünfjährigen Aufenthalt.

3. Die Rekrutierungsabkommen mit Spanien und Italien

Die Schweiz hat am 2. März 1961 mit Spanien (SR 0.142.113.328) und am 10. August 1964 mit Italien (SR 0.142.114.548) Abkommen über die Anwerbung spanischer und italienischer Arbeitskräfte abgeschlossen. Beide Abkommen bestätigen den Grundsatz der privaten Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte. Sie regeln die Anwerbung, die Uebernahme der Reisekosten, die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Sozialmassnahmen in Bezug auf die zuwandernden Arbeitnehmer. Das Abkommen mit Italien enthält zudem Bestimmungen hinsichtlich der Erneuerung der Bewilligungen, des Stellenwechsels, des Familiennachzugs und der Stellung der Saisoniers. Aus Gründen der Rechtsgleichheit hat die Schweiz im Jahre 1967 die den italienischen Arbeitnehmern gewährten Begünstigungen auf die Bürger der übrigen Staaten Westeuropas ausgedehnt (BB1 1978 II S. 174).

4. Vereinbarungen über den Austausch von Stagiaires

Die Schweiz hat mit 13 europäischen Staaten sowie mit Kanada, den USA und Neuseeland Vereinbarungen über den Austausch von Stagiaires (Praktikanten) getroffen (vgl. Beilage 3). Die vertragschliessenden Länder verpflichten sich darin, eine bestimmte Anzahl junger Berufsleute pro Kalenderjahr zu einem heute maximal achtzehnmonatigen Weiterbildungsaufenthalt zuzulassen.

5. Abkommen über den kleinen Grenzverkehr

Grenzgängerabkommen wurden mit der Bundesrepublik Deutschland (Abkommen vom 21. Mai 1970 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von

Personen im kleinen Grenzverkehr; SR 0.631.256.913.63), **Frankreich** (Abkommen vom 1. August 1946 zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Grenzverkehr; SR 0.631.256.934.91) und **Österreich** (Abkommen vom 13. Juni 1973 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über den Grenzübertritt von Personen im Kleinen Grenzverkehr; SR 0.631.256.916.33) geschlossen. Im Verhältnis zu **Italien** besteht ein nicht publiziertes Uebereinkommen vom 21. Oktober 1928 über den Grenzverkehr.

Diese Abkommen legen die Bewilligungsvoraussetzungen, die Rückkehrpflicht in die benachbarte Grenzzone sowie den Umfang der Grenzzonen fest. Aufgrund einer zusätzlichen Vereinbarung vom 15. April 1958 zwischen der Schweiz und Frankreich über die Arbeitskräfte im kleinen Grenzverkehr (SR 0.142.113.498) haben die Staatsangehörigen beider Länder nach einer ununterbrochenen, zehnjährigen unselbständigen Tätigkeit als Grenzgänger Anspruch auf Verlängerung der (Grenzgänger-) Bewilligung, dies jedoch nur, wenn nicht schwere Störungen des Arbeitsmarktes entgegenstehen.

6. Die Abkommen über die Übernahme von Personen an der Grenze

Mit der **Bundesrepublik Deutschland** (Abkommen vom 25. Oktober 1954 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Übernahme von Personen an der Grenze; SR 0.142.111.369), **Frankreich** (Abkommen vom 30. Juni 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die Übernahme von Personen an der Grenze; SR 0.142.113.499) und **Österreich** (Übereinkommen vom 5. Januar 1955 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Österreichischen Bundesregierung über die Übernahme von Personen an der Grenze; SR 0.142.111.639) hat die Schweiz Vereinbarungen getroffen, welche die gegenseitige Übernahme von eigenen Staatsangehörigen und Ausländern an der Grenze infolge Ausschaffung regeln. Sie sind praktisch vor allem bedeutsam im Zusammenhang mit der Rückschaffung von Ausländern in den Nachbarstaat, von dem her sie illegal in die Schweiz eingereist sind.

D Schlussfolgerungen

Die Ausländerpolitik ist Ausdruck der Souveränität eines Staates. Der souveräne Staat bestimmt zunächst selbst, wem er Zutritt zu seinem Staatsgebiet gewähren will und wer innerhalb seiner Grenzen wohnen darf. Er ist an sich auch frei, die Rechtsstellung der in seinem Hoheitsbereich lebenden Ausländer zu definieren.

Das dichte Netz multi- und bilateraler Abkommen im Bereich der Ausländerpolitik relativiert obige Aussagen, denn mit jedem Abkommen verzichten die Vertragsstaaten darauf, ihre Souveränitätsrechte im Geltungsbereich des Abkommens beliebig wahrzunehmen. Indem aber die Schweiz in Niederlassungsverträgen Bürgern eines bestimmten Staates eine genau definierte Rechtsstellung in der Schweiz zugesteht, handelt sie sich stets auch für ihre eigenen Staatsangehörigen das Recht auf gleiche Behandlung im andern Vertragsstaat ein. Die meisten Abkommen beschränken sich auf Fragen des Rechtsstatus' nach erfolgter Zulassung. Nur in Ausnahmefällen verzichtet die Schweiz auf den vollen Handlungsspielraum in Fragen der Zulassung von Ausländern. So werden Rechtsansprüche eines Ausländers auf eine bestimmte fremdenpolizeiliche oder arbeitsmarktliche Regelung nur im Rahmen von Artikel 16 des EFTA-Uebereinkommens vom 4. Januar 1960 sowie im Zusammenhang mit der Umwandlung von Saison- in Jahresaufenthaltsbewilligungen, im Zusammenhang mit dem Familiennachzug sowie bezüglich der Regelung anerkannter Flüchtlinge zugestanden. Schliesslich beschränkt das völkerrechtliche Non-Refoulement-Gebot die Wegweisungsbefugnisse der Fremdenpolizeibehörden.

Das Interesse an der Wahrung der staatlichen Souveränität prägt auch die Arbeit in internationalen Gremien, die sich mit Wanderungs- und Ausländerfragen befassen. Diese Gremien dienen der Analyse der Wanderungsbewegungen, dem Erfahrungsaustausch und der Erarbeitung von Instrumenten zur Verbesserung der Rechtsstellung von Ausländern in Gaststaaten. Die Erarbeitung einer koordinierten Migrationspolitik oder von Instrumenten zur Steuerung der Migrationsströme ist aber - mit der Ausnahme eines europäischen Asylrechts - vorläufig erst in Ansätzen erkennbar. Dennoch ist in letzter Zeit vermehrt eine "Europäisierung" der Ausländerpolitik zu beobachten: Visapolitik erfolgt vermehrt im Einklang mit den europäischen Staaten. Rücken die Staaten Europas wirtschaftlich, ideell und/oder politisch näher zusammen, so wird die Ausländerpolitik des souveränen Einzelstaates vermehrt eine gesamteuropäische Koordination erfahren.

II Die Entwicklung der Ausländerpolitik und der ihr zugrundeliegenden Konzeption

A Die Zeit vor 1945

1. Im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Fremdenpolizei grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund konnte allein aufgrund von Artikel 70 BV aus politischen Gründen Ausländer aus der Schweiz ausweisen. Faktisch bestimmte er aber durch den Abschluss von Niederlassungsverträgen den Handlungsspielraum der Kantone. Angehörige von Staaten, mit denen ein Niederlassungsvertrag bestand, konnten sich ohne Einschränkungen in der Schweiz niederlassen und eine Erwerbstätigkeit nach freier Wahl ausüben. Diese Freizügigkeit wurde in der Praxis auch gegenüber Ausländern angewandt, mit deren Heimatstaaten kein Niederlassungsvertrag bestand.

Im Industrialisierungsprozess des 19. Jahrhunderts war der Bedarf an Arbeitskräften gross. Im Vergleich mit dem Ausland attraktive Arbeitsverhältnisse und die geltende Freizügigkeit zogen viele ausländische Arbeitskräfte an. Der Anteil der Ausländer an der gesamten Wohnbevölkerung in der Schweiz nahm zu und gab zu Besorgnis Anlass:

Jahr	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910
Ausländeranteil	3,0%	4,6%	5,7%	7,5%	7,9%	11,6%	14,7%

Der erste Weltkrieg setzte der Freizügigkeit ein Ende. Die Landesgrenzen wurden geschlossen. Durch Vollmachtenrecht wurde 1917 die Entscheidungskompetenz bezüglich Einreise und Aufenthalt von Ausländern dem Bund übertragen. Massgebend für die Zulassung von Ausländern wurden die Aufnahmefähigkeit des Landes und die Belastbarkeit des Arbeitsmarktes.

2. Mit der Annahme des Artikels 69ter BV im Jahr 1925 und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer im Jahr 1931 wurde die auf das Vollmachtenrecht des ersten Weltkriegs gestützte Regelung in das ordentliche Recht überführt. Als massgebliche Richtlinien für die Zulassungspraxis der Bewilligungsbehörden bezeichnet Artikel 16 ANAG die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Ueberfremdung des Landes. Diese Ausrichtung der Zulassungspraxis ist die Antwort auf am Anfang der Zwanzigerjahre erstellte Prognosen, die darauf hinwiesen, dass eine Fortsetzung der bisherigen Zunahme der Zahl der Ausländer in der Schweiz bis zum Ende des

20. Jahrhunderts zu einem Ausländeranteil von 50 Prozent führen werde. Das Konzept der Freizügigkeit der Vorkriegszeit wurde daher endgültig abgelöst durch eine Konzeption der Ausländerpolitik, welche sich mit folgenden Stichworten umschreiben lässt:

- Ueberfremdungsabwehr;
- Verhinderung des Imports von Arbeitslosigkeit;
- Erhaltung der nationalen Eigenart;
- beschränkte, gezielte Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland im Interesse der jeweiligen Wirtschaftslage.

Die Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre bedingte eine äusserst restriktive Zulassungspolitik. Besonderer Wert wurde auf die Eingliederungsmöglichkeiten der zugelassenen Ausländer gelegt. Diese restriktive Grundhaltung wirkte sich auch auf die damalige Flüchtlingspolitik aus.

B Die Nachkriegszeit

1. Die günstige Wirtschaftsentwicklung, die bald nach dem zweiten Weltkrieg einsetzte, förderte die Nachfrage nach zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften. Infolge einer liberaleren, primär nachfrageorientierten Zulassungspraxis nahm der Ausländeranteil wieder zu:

Jahr	1920	1930	1941	1950	1960
Ausländeranteil	10,4%	8,7%	5,2%	6,1%	9,5%

Die Anwesenheit einer grösseren Zahl von Ausländern in der Schweiz wurde vorerst als konjunkturbedingtes Phänomen und damit als vorübergehende Erscheinung verstanden. Der idealtypische Einwanderer war jung und unverheiratet und erarbeitete sich während eines auf wenige Jahre begrenzten Aufenthaltes in der Schweiz die finanziellen Mittel für den Aufbau einer selbständigen Existenz in seinem Heimatstaat. Sein Ziel war nicht der Daueraufenthalt. Folglich war mit einer grossen Zahl von Ein- und Ausreisen, d.h. mit einer hohen Rotation zu rechnen (die allerdings in der Praxis geringer als erwartet ausfiel). Diese Rotation wurde als Faktum hingenommen und nicht etwa durch behördliche Massnahmen gegenüber dem einzelnen ausländischen Arbeitnehmer gefördert. Es konnte also in diesem Sinne nicht von einer "Rotationspolitik" gesprochen werden. Damit ausländische Arbeitskräfte nicht ständig in attraktivere Branchen und Regionen abwanderten und durch zusätzliche Ausländer ersetzt werden mussten, wurde allerdings ihre geographische und berufliche Mobilität beschränkt. Der Stellen- und Berufswechsel wurde bewilligungspflichtig erklärt. Dadurch wurden zugleich die ein-

heimischen Arbeitskräfte geschützt, indem attraktive Stellen faktisch ihnen vorbehalten waren. So war zwar die Zulassung auf liberale Weise geregelt, nicht aber der Rechtsstatus des Ausländers nach erfolgter Zulassung.

2. Zu Beginn der Sechzigerjahre wuchs infolge anhaltender Hochkonjunktur und der zunehmenden Bedeutung von Familiennachzügen der Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung um fast 90'000 Personen jährlich (von August 1960 bis August 1961 nahm die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter, Grenzgänger und Saisoniers um 112'836 Personen oder 25,9% zu). Die Erkenntnis setzte sich durch, dass viele Ausländer auf Dauer in der Schweiz bleiben würden und die genannten Wachstumsraten zu hoch waren. Auch riefen konjunkturelle Ueberhitzungserscheinungen nach staatlichen Dämpfungsmassnahmen.

Daher ergriff der Bundesrat 1963 aus konjunkturpolitischen Gründen erste zahlenmässige Begrenzungsmassnahmen. Zur Eindämmung des Zustroms von ausländischen Arbeitnehmern wurde der Ausländerbestand pro Betrieb plafoniert. Vorerst wurden neue Bewilligungen für erwerbstätige Ausländer sowie Bewilligungen für den Stellenwechsel von Ausländern in der Regel nur noch erteilt, wenn der Gesamtpersonalbestand (Schweizer und Ausländer) des betroffenen Betriebs den Stand von Dezember 1962 nicht überstieg. Ab 1964 wurden Bewilligungen - von Ausnahmen abgesehen - nur noch erteilt, wenn der Gesamtpersonalbestand um einen bestimmten Prozentsatz reduziert worden war. Weiterhin konnten abgewanderte Schweizer aber durch Ausländer ersetzt werden, so dass der Ausländerbestand weiter wuchs. Daher wurden die Betriebe ab 1965 verpflichtet, zusätzlich ihren Ausländerbestand um 5 Prozent zu reduzieren, und neue Bewilligungen wurden nur noch im Rahmen dieses Plafonds erteilt. So wurde das Stabilisierungsziel bezüglich der Zahl der erwerbstätigen Ausländer weitgehend erreicht. Die Zahl der Niedergelassenen und Jahresaufenthalter insgesamt nahm allerdings weiterhin zu (vgl. unten Buchstabe D, S. 29-36).

3. Bereits 1961 setzten EVD und EJPD eine "Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte" ein, welche ihren Bericht 1964 vorlegte. Dieser nannte als Zielsetzungen der Ausländerpolitik in erster Linie das Festhalten an der nationalen Unabhängigkeit und politischen Eigenständigkeit der Schweiz, womit er sich gegen Bestrebungen einer europäischen Integration abgrenzte, sowie den Kampf gegen die Ueberfremdungsgefahr. Als Hauptmassnahme im Bereich der Arbeitsmarktpolitik schlug er eine generelle Verringerung der Nachfrage nach Arbeitskräften vor. Diese Stossrichtungen erklären sich aus den damals sprunghaft ansteigenden Ausländerzahlen sowie aus dem Bedürfnis, wirtschaftspolitische Massnahmen gegen

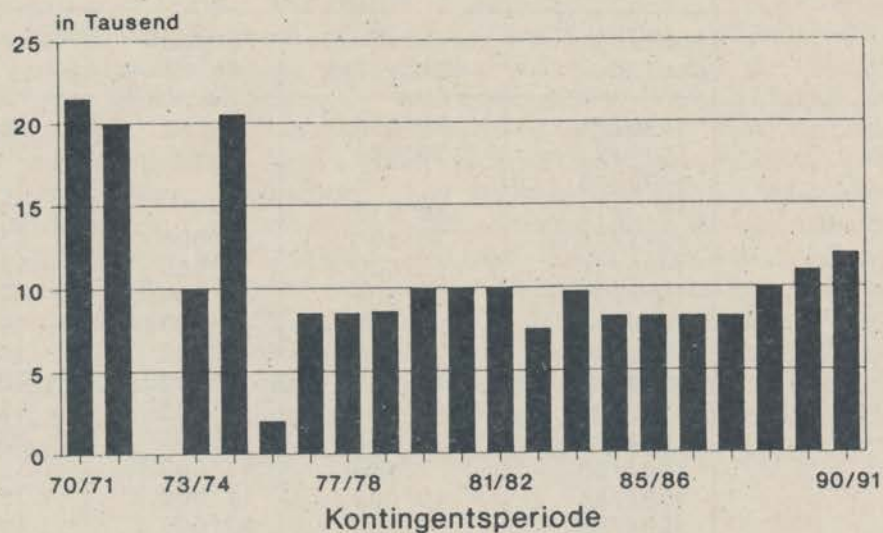
die Ueberhitzungserscheinungen der damaligen Hochkonjunktur zu ergreifen.

Der Bericht schlug 1964 eine Reihe weiterer ausländerpolitischer Massnahmen vor, die teilweise bis heute die Konzeption der schweizerischen Ausländerpolitik entscheidend prägen:

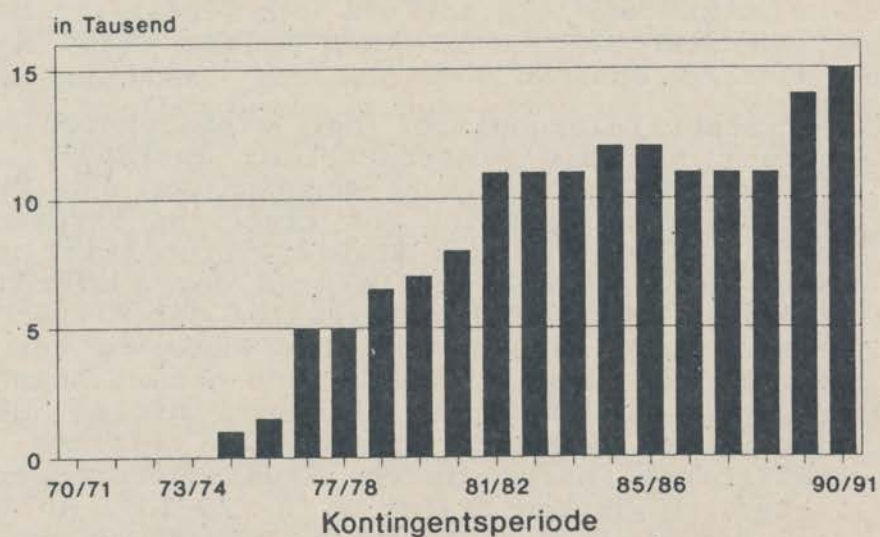
- Bevorzugung des inländischen Arbeitskräftepotentials vor Neurekrutierungen im Ausland mittels Erhöhung des Angebots an inländischen Arbeitskräften und Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit;
- Begrenzung der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften;
- Rekrutierung möglichst qualifizierter und bildungsfähiger Ausländer;
- Beschränkung der Anwerbung und Zulassung von Ausländern auf Länder mit verwandter Kultur, d.h. auf die traditionellen europäischen Herkunftsländer;
- progressive Verbesserung der Rechtsstellung der ausländischen Arbeitnehmer, insbesondere bezüglich Arbeitsbedingungen und Löhnen Gleichbehandlung mit schweizerischen Arbeitnehmern;
- eine Politik der Eingliederung der Ausländer und ihrer Familien in den Arbeitsprozess und in das Gesellschaftsleben der Schweiz;
- Förderung der Aufnahmebereitschaft der Schweizer gegenüber in der Schweiz lebenden Ausländern;
- Liberalisierung der Einbürgerungspolitik.

4. Die betriebsweise Plafonierung des Ausländerbestandes in den Sechzigerjahren schränkte die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft stark ein. Zudem vermochte sie infolge ihrer begrenzten Geltung ein weiteres, wenn auch verlangsamtes Wachstum des Ausländerbestandes nicht zu verhindern. Daher wurde 1970 die betriebsweise Plafonierung durch eine Globalplafonierung abgelöst, die im wesentlichen zum Ziel hatte, den Zugang ausländischer Erwerbstätiger zum schweizerischen Arbeitsmarkt insgesamt zu kontrollieren und begrenzen. Die Verteilung der erwerbstätigen Ausländer auf die einzelnen Betriebe erfolgte nun durch eine behördliche Zuweisung aufgrund arbeitsmarktlicher Kriterien (wobei weiterhin die Mobilität ausländischer Arbeitskräfte eingeschränkt blieb). Seither werden jährlich Höchstzahlen für im Ausland zwecks Erwerbstätigkeit rekrutierte Jahresaufenthalter, Kurzaufenthalter und Saisoniers festgelegt (die Kontingente für Kurzaufenthalter gibt es erst seit 1974; Niedergelassene und Grenzgänger sind keinen Höchstzahlen unterstellt).

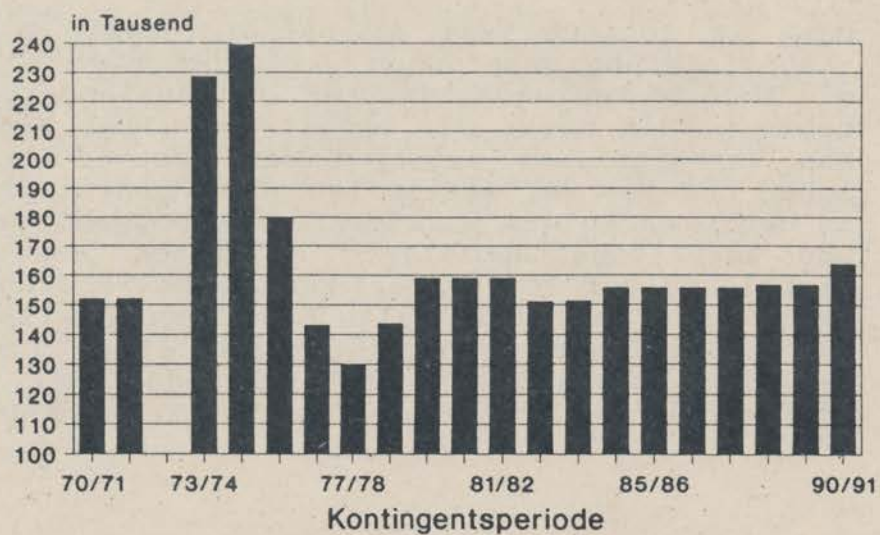
Jahresaufenthalter



Kurzaufenthalter



Saisonniers



Höchstzahlen seit 1970			
Kontingents- periode	Jahresauf- enthalter	Kurzauf- enthalter	Saisonniers
1970/71	21'500	--	152'000
1971/72	20'006	--	152'000
1972/73	--	--	--
1973/74	10'010	--	228'529
1974/75	20'500	1'000	239'425
1975/76	2'000	1'500	180'800
1976/77	8'509	5'000	143'000
1977/78	8'500	5'000	143'000
1978/79	8'590	6'507	143'650
1979/80	10'002	7'002	158'966
1980/81	10'002	8'003	158'966
1981/82	10'002	11'000	158'966
1982/83	7'505	11'000	151'017
1983/84	10'002	11'000	151'218
1984/85	8'250	12'000	155'724
1985/86	8'250	12'000	155'724
1986/87	8'250	11'000	155'724
1987/88	8'250	11'000	155'724
1988/89	10'000	11'000	156'725
1989/90	11'000	14'000	156'725
1990/91	12'006	15'002	163'750

Das Stabilisierungsziel der Globalplafonierung erfasste vorerst nur die erwerbstätigen Ausländer, ab 1974 aber die gesamte ausländische Wohnbevölkerung. Der Geltungsbereich wurde allmählich auf sämtliche Berufsgruppen ausgedehnt. 1975 wurde das Stabilisierungsziel durch das Ziel einer Herabsetzung des Umfangs der ausländischen Wohnbevölkerung ersetzt. Die Rezession der Mitte der Siebzigerjahre führte zu einem raschen Rückgang der Ausländerpräsenz in der Schweiz (wobei eine grosse Anzahl von Einbürgerungen ausländischer Kinder infolge des geänderten Kindsrechts des ZGB im gleichen Zeitraum ebenfalls die statistisch nachgewiesene Ausländerpräsenz zurückgehen liess; vgl. unten Ziffer 5, S. 23-26). Ab 1976 wurde als Ziel der Ausländerpolitik die Schaffung und Erhaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung deklariert.

Dass in letzter Zeit auf Behördenseite nicht mehr von Stabilisierung gesprochen wird, bedeutet nicht, dass damit der Begrenzungscharakter der Ausländerpolitik aufgegeben worden wäre. Das angestrebte Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung muss aber in den Grenzen des wirtschaftlich Notwendigen und staats- und gesellschaftspolitisch Möglichen und unter Berücksichtigung der fortschreitenden Eingliederung von bereits lange hier lebenden Ausländern einen gewissen zahlenmässigen Spielraum, einschliesslich eines langsamen, kontrollierten Wachstums des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung zulassen. Anlässlich jeder Veränderung

der Höchstzahlen der einzelnen Ausländerkategorien wird errechnet, welche Veränderungen in der Zusammensetzung und im Gesamtbestand der ausländischen Wohnbevölkerung damit voraussichtlich verbunden sind und ob diese im Rahmen der Verpflichtung zum ausgewogenen Verhältnis verantwortbar sind. Diese Berechnungen aufgrund von Erfahrungswerten sind nötig, weil die Höchstzahlen nicht jede Art der Einwanderung, sondern nur einen kleinen Teil der Faktoren erfassen, welche zur Erhöhung des Ausländerbestandes beitragen (sie haben keinen Einfluss auf den Zuzug Nicht-Erwerbstätiger, auf den Familiennachzug, die Heirat mit Ausländern und Geburten von Ausländern in der Schweiz; nur indirekt haben sie einen beschränkten Einfluss auf die Zahl der Umwandlungen von Bewilligungen für Saisoniers in Jahresaufenthaltsbewilligungen und den Familiennachzug nach Umwandlung der Bewilligungen).

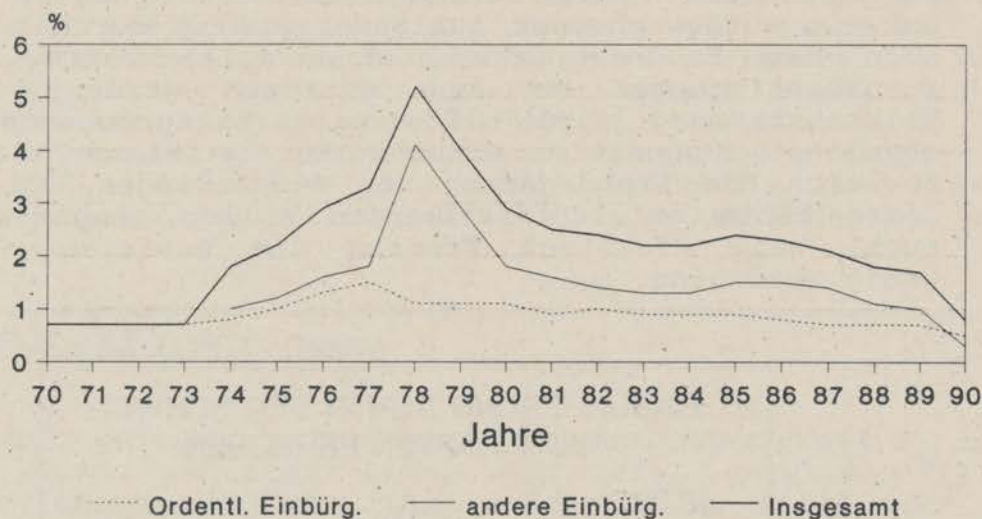
Die jährliche Festlegung der Höchstzahlen erlaubt ein flexibles Reagieren auf den konjunkturbedingten Arbeitskräftebedarf. So wurden in den Rezessionsphasen Mitte der Siebziger- und zu Beginn der Achtzigerjahre die Höchstzahlen reduziert. Die Einreise zusätzlicher Arbeitskräfte wurde gedrosselt, die bereits in der Schweiz lebenden Ausländer aber wurden nicht durch die Behörden zur Ausreise angehalten. Der Ausländerbestand bildete sich in beiden Rezessionsphasen zurück (in der ersten sehr viel stärker als in der zweiten). Eine wesentliche Rolle mag dabei gespielt haben, dass die meisten Ausländer in der ersten Rezessionsphase in Ermangelung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert waren und daher, als sie stellenlos wurden oder zu werden drohten, die Schweiz verliessen.

5. Neben der qualitativen Pflege des Arbeitsmarktes (Bevorzugung des inländischen Arbeitskräftepotentials und Rekrutierung qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte) und der Zulassungsbegrenzung bezüglich ausländischer Arbeitnehmer stellen die Verbesserung der Rechtsstellung und die Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung der bei uns lebenden Ausländer den dritten Pfeiler der schweizerischen Ausländerpolitik dar. Eingliederung bedeutet einerseits Aufnahme des Ausländers in die örtliche Gemeinschaft: Zwischen ihm und der Schweizer Bevölkerung sollen vielfältige Beziehungen entstehen und der Ausländer soll Gelegenheit haben, sich am schweizerischen Gesellschaftsleben zu beteiligen. Andererseits heisst Eingliederung auch Förderung der Bereitschaft und der Fähigkeit des Ausländers, sich in die schweizerische Umwelt einzufügen, ohne dass er deswegen seine angestammte kulturelle Eigenart und seine Staatsangehörigkeit preisgeben müsste. Eingliederung setzt die Bereitschaft seitens der Schweizer wie der Ausländer voraus, sich gegenüber dem anderen zu öffnen und ihn als solchen zu akzeptieren. Zwecks Förderung der Eingliederung wurde 1970 die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (EKA) eingesetzt.

Damit die EKA das Verständnis von Schweizern und Ausländern für Belange der Eingliederung fördern kann, ist sie auf eine Zusammenarbeit breiter Kreise angewiesen. Integrationsförderung kann jedoch nicht ausschliesslich die Aufgabe der Behörden sein. Die Kommission muss sich zu einem wesentlichen Teil auf die Initiative und Tätigkeit privater wie öffentlicher Stellen in den Kantonen und Gemeinden abstützen können. In den meisten Kantonen und in mehreren Städten sind in Form von Arbeitsgemeinschaften, Koordinationsstellen oder Ausländerkommissionen sogenannte Ausländerdienststellen gegründet worden. Die EKA unterstützt, berät und koordiniert in Form von Empfehlungen und Informationsmaterialien sowie durch regelmässige Aussprachen und Arbeitstagungen die Tätigkeiten dieser Ausländerdienststellen. Gleichzeitig ist sie für die Ausländerdienststellen und die Ausländervereinigungen in der Schweiz Verbindungsstelle zu den Bundesbehörden und zu gesamtschweizerischen Institutionen (SRG, Stiftung Pro Helvetia, Erziehungsdirektorenkonferenz). Neben themenspezifischen Abklärungen und Eingliederungsempfehlungen für Behörden und Private erarbeitet die EKA Informationsschriften für Ausländer und engagiert sich im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe in der Förderung der Ausländerbildung. Sie gibt unter anderem ein Verzeichnis der spezifischen Bildungskurse für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen in der Schweiz heraus. Besonders hervorzuheben ist ferner das Handbuch "Ausländer in der Gemeinde", das die Kommission anfangs 1990 in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Verband der Bürgergemeinden, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband herausgegeben hat. Das Handbuch erinnert die Gemeinden an ihre Verantwortung gegenüber den ausländischen Mitbewohnern, zeigt ihnen konkrete Möglichkeiten auf und orientiert über die bisher zur Betreuung und Eingliederung der Ausländer getroffenen Massnahmen.

Den letzten Schritt zur vollen Eingliederung eines Ausländers in unsere staatliche Gemeinschaft stellt der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts dar. Diese Möglichkeit ist vor allem für Ausländerkinder der zweiten und dritten Generation, welche hier die Schule und Lehre absolviert haben und teilweise bereits in der Schweiz geboren sind, von grosser Bedeutung. Die jüngste Revision des Bürgerrechtsgesetzes (Juli 1990) trägt dem Rechnung, indem künftig Einbürgerungskandidaten auf ihr ursprüngliches Bürgerrecht nicht mehr verzichten müssen und Doppelbürger werden können.

EINBÜRGERUNGEN in % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung

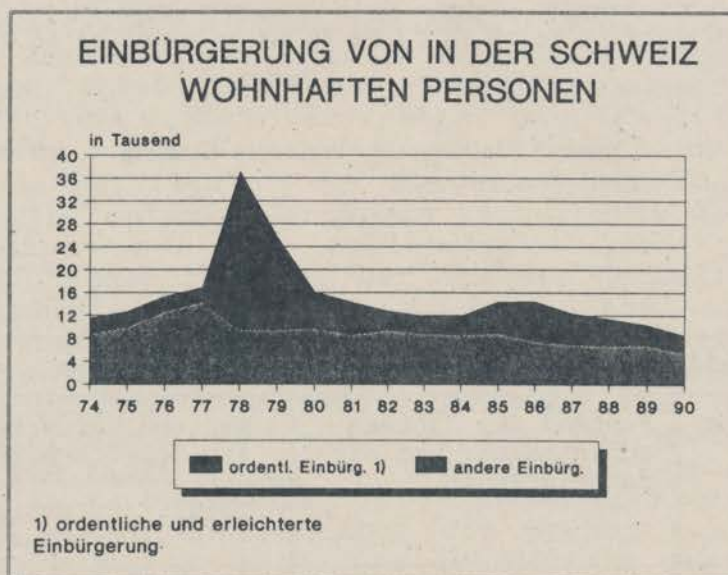


Ausländerbestand und Zahl der Einbürgerungen			
Jahr	Bestand der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen	Eingebürgerte Personen* (in der Schweiz wohnhaft)	
		Total	in Prozent des Bestandes
1970	982'887	6'939	0,7 %
1971	999'309	7'405	0,7 %
1972	1'032'285	7'640	0,7 %
1973	1'052'505	7'843	0,7 %
1974	1'064'526	8'739	0,8 %
1975	1'012'710	9'891	1,0 %
1976	958'599	12'609	1,3 %
1977	932'743	14'354	1,5 %
1978	898'062	9'437	1,1 %
1979	883'837	9'372	1,1 %
1980	892'807	9'735	1,1 %
1981	909'906	8'574	0,9 %
1982	925'826	9'352	1,0 %
1983	925'551	8'722	0,9 %
1984	932'386	8'593	0,9 %
1985	939'671	8'803	0,9 %
1986	955'982	7'531	0,8 %
1987	978'737	6'909	0,7 %
1988	1'006'530	6'689	0,7 %
1989	1'040'325	6'863	0,7 %
1990	1'100'262	5'497	0,5 %

* = Total der ordentlichen und erleichterten Einbürgerungen sowie der Wiedereinbürgerungen

In den Jahren 1978 bis 1988 wurde zusätzlich zu den oben aufgelisteten Einbürgerungen 57'561 Kindern von Schweizerinnen in der Folge der Revision des Kindesrechtes des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (in Kraft getreten am 1.1.1978) das Schweizer Bürgerrecht zuerkannt.

Der erhöhten Eingliederungsfähigkeit junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländer sollte durch eine Revision der Bundesverfassung und erleichterte Einbürgerungsbestimmungen Rechnung getragen werden. In einer Volksabstimmung wurde 1983 eine entsprechende Vorlage abgelehnt. Opposition erwuchs der Revisionsvorlage, weil zugleich die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen hätte erleichtert werden sollen, andererseits aber auch, weil einzelnen Kreisen die Revisionsvorlage zu wenig weit ging.



6. Zwischen 1970 und 1990 fanden im Bereich der Ausländerpolitik sieben Volksabstimmungen statt (die bereits genannte Vorlage bezüglich der erleichterten Einbürgerung nicht mitgerechnet). Sie führten alle zu einem negativen Ergebnis. Abgelehnt wurden fünf Volksbegehren gegen die Ueberfremdung (ein sechstes wurde nach der Behandlung im Parlament zurückgezogen), die "Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik", welche insbesondere das Saisonierstatut abschaffen, den Familiennachzug erleichtern und die freie Wahl von Arbeitsplatz und Wohnort einführen wollte, sowie der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz. Dieses sollte das fünfzigjährige ANAG ablösen. Es verfolgte vier Ziele:

- Anpassung des geltenden Rechts an die auf nationaler und internationaler Ebene vorherrschenden Auffassungen;
- Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für die Ausländerpolitik;

- Festlegung der Rechtsstellung der Ausländer entsprechend der Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz;
- Gewährung des für die Rechtsstellung der Ausländer notwendigen Rechtsschutzes.

Die Opposition gegen das Ausländergesetz, die mit nur 10'000 Stimmen Mehrheit den Entwurf zu Fall brachte, hatte sehr verschiedene Ursachen: Für die einen machte das Ausländergesetz die Schweiz für Ausländer viel zu attraktiv; andere befürchteten, in Krisenzeiten könne der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer nicht mehr gewährleistet werden; noch andere wehrten sich gegen die den Saisoniers und Grenzgängern eingeräumte Rechtsstellung, und schliesslich ging manchen auch die liberalere Regelung der politischen Tätigkeit von Ausländern zu weit.

C Schlussfolgerungen

Wir haben gelernt, mit einem hohen Ausländeranteil zu leben und haben davon wirtschaftlich, kulturell, gesellschaftlich und menschlich profitiert. Die Präsenz von Ausländern in der Schweiz ist ein derart selbstverständlicher Teil unseres täglichen Lebens geworden, dass eine grosse Mehrheit der Schweizer kein Verständnis für Interessengruppen hat, welche die Zahl der bei uns lebenden Ausländer reduzieren möchten. Die Politik des Bundesrates, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung zu schaffen und zu erhalten, kann sich, wie die Volksabstimmungen der letzten zwanzig Jahre gezeigt haben, auf einen recht breiten Konsens in der Bevölkerung stützen. Ob dieser Konsens auch ein kontrolliertes, massvolles Wachstum der ausländischen Wohnbevölkerung erlaube, ist eine nicht einfach zu beantwortende Frage. Die Besorgnis über eine angeblich zu grosse Ausländerpräsenz wird immer wieder thematisiert. Diese Besorgnis ist sehr oft die Folge mangelhafter Informationen über die Ausländerpräsenz und das Resultat einer Ueberschätzung derselben. Eine bessere Information der Bevölkerung über Ausländerbelange ist daher dringend nötig.

Das Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung bleibt aber - unabhängig von der Zahl der bei uns lebenden Ausländer - nur so lange ausgewogen, wie die Aufnahmebereitschaft der Schweizer ein Mindestmass an Rahmenbedingungen für die Eingliederung der Ausländer gewährleistet. Diese Bereitschaft hängt wesentlich vom Gelingen unserer Eingliederungspolitik und von der Eingliederungsfähigkeit der Ausländer ab. Die Hindernisse, die überwunden werden müssen, sind kleiner, wenn die Ausländer, die zu uns kommen, aus uns verwandten Kulturkreisen stammen, unsere Gedankenwelt verstehen und unsere Wertvorstellungen teilen. Bereits der Bericht aus dem Jahr 1964 hat auf diese Zusammenhänge hingewiesen. Sie haben seither ihre zentrale Bedeutung beibehalten, nicht zuletzt auch bezüglich der Bestimmung unseres künftigen ausländerpolitischen Handlungsspielraums.

<u>D Statistischer Anhang zu Kapitel II</u>		
Tabelle 1	Wohnbevölkerung und Erwerbstätigkeit 1970-1990	29
Tabelle 2	Jahresaufenthalter und Niedergelassene 1970-1990	30
Tabelle 3	Bilanz der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen 1970-1990	31
Graphik 3.1	Umwandlungen und deren Familiennachzug 1970-1990	32
Graphik 3.2	Rückwanderungen 1970-1990	32
Tabelle 4	Einreisen von Ausländern 1970-1990	33
Graphik 4.1	Zuzüge vom Ausland 1990, Jahresaufent- halter	34
Tabelle 5	Bestand der Jahresaufenthalter und Nie- dergelassenen nach Staatsangehörigkeit, Ende Dezember 1990	35
Tabelle 6	Bestand der Jahresaufenthalter und Nie- dergelassenen nach Wohnkantonen, Ende Dezember 1990	36

1. WOHNBEVÖLKERUNG UND ERWERBSTÄTIGE 1970 - 1990

Jahr	Ständige Wohnbevölkerung		Erwerbstätige Schweizer, JA u. NL 2) 3)	
	Total	Ausländer 1)	Total	JA u. NL
1970	6193100	1001900		
1975	6321000	1032600	2873600	545900
1980	6335200	913500	3002400	499600
1981	6372900	930600	3060400	512900
1982	6409700	946900	3063400	519700
1983	6427800	946600	3081700	520600
1984	6455900	953400	3127100	528600
1985	6484900	960700	3189400	540700
1986	6523500	977000	3218700	558300
1987	6566800	999700	3239000	579100
1988	6620000	1032700	3264200	600500
1989	6673800	1066100	3292900	626200
1990	6724762	1126300	3305000	651600

1) inkl. internat. Funktionäre

2) JA u. NL: Jahresaufenthalter und Niedergelassene

3) Jahresendwerte (4. Quartal)

2. JAHRESAUFENTHALTER UND NIEDERGELASSENE 1970 - 1990

Jahr	Im ganzen		Veränderung zum Vorjahr		Jahresaufenthalter		Niedergelassene	
	Total	Absolut	In %	Veränderung zum Vorjahr		Total	Absolut	In %
				Absolut	In %			
1970	982887	11092	1,1	617092	-38108	365795	49200	15,5
1971	999309	16422	1,7	565299	-51793	434010	68215	18,6
1972	1032285	32976	3,3	523903	-41396	508382	74372	17,1
1973	1052505	20220	2,0	477810	-46093	574695	66313	13,0
1974	1064526	12021	1,1	426505	-51305	638021	63326	11,0
1975	1012710	-51816	-4,9	358242	-68263	654468	16447	2,6
1976	958599	-54111	-5,3	303996	-54246	654603	135	0,0
1977	932743	-25856	-2,7	268189	-35807	664554	9951	1,5
1978	898062	-34681	-3,7	236586	-31603	661476	-3078	-0,5
1979	883837	-14225	-1,6	210972	-25614	672865	11389	1,7
1980	892807	8970	1,0	209280	-1692	683527	10662	1,6
1981	909906	17099	1,9	215904	6624	694002	10475	1,5
1982	925826	15920	1,7	217902	1998	707924	13922	2,0
1983	925551	-275	0,0	209286	-8616	716265	8341	1,2
1984	932386	6835	0,7	199981	-9305	732405	16140	2,3
1985	939671	7285	0,8	201478	1497	738193	5788	0,8
1986	955982	16311	1,7	213994	12516	741988	3795	0,5
1987	978737	22755	2,4	230132	16138	748605	6617	0,9
1988	1006530	27793	2,8	248761	18629	757769	9164	1,2
1989	1040325	33795	3,4	268298	19537	772027	14258	1,9
1990	1100262	59937	5,8	270066	1768	830196	58169	7,5

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

3. Bilanz der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen 1970 - 1990

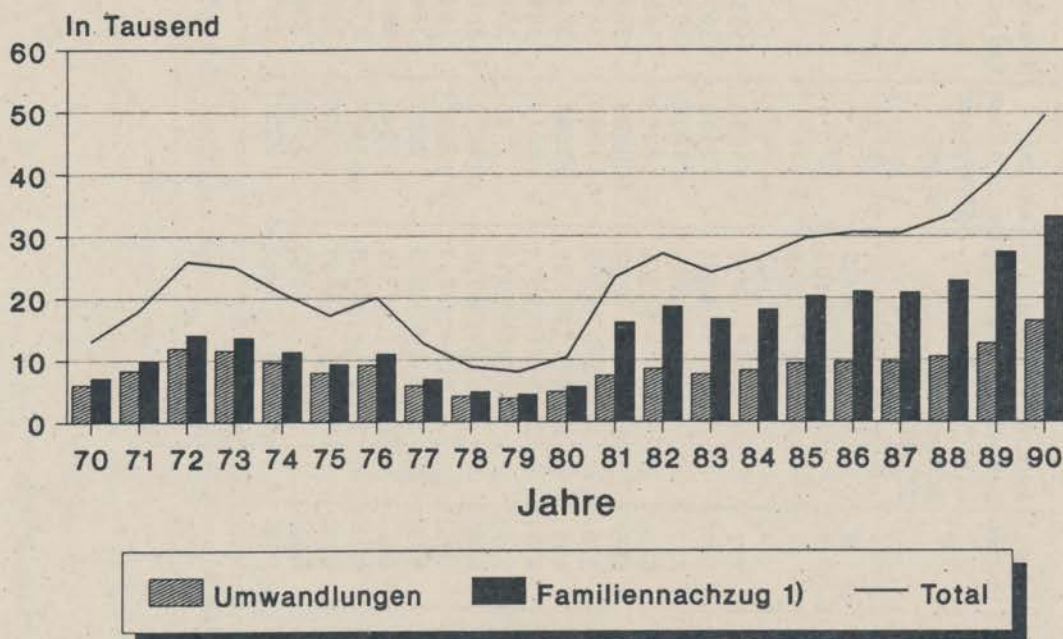
Jahr	Bestand		Z U W A C H S				A B G A N G								
	Total	Veränderung zum Vorjahr	Total	Einwanderung	Geburten	Umwandlungen: Ausweis A auf B oder C	Übriger Zuwachs	Total	Auswanderung	Adoptionen	Anerkennungen als Schweizer Bürger	Einbürgerungen	Heirat mit einem Schweizer Bürger	Sterbefälle	Übriger Abgang
1970	982887	11092	136955	101276	29687	5992	-	125863	*	*	-	6939	*	*	118924
1971	999309	16422	114019	76824	28877	8318	-	97597	*	*	-	7405	*	*	90192
1972	1032285	32976	117718	77792	28032	11894	-	84742	*	*	-	7639	*	*	77103
1973	1052505	20220	117439	78566	27321	11552	-	97219	*	*	-	7843	*	*	89376
1974	1064526	12021	126828	60824	24487	9577	31940	114807	81039	711	-	8739	1938	3535	18845
1975	1012710	-51816	85799	46333	21703	7890	9873	137615	121081	597	-	9891	2100	3674	272
1976	958599	-54111	76437	44938	19329	9228	2942	130548	110297	727	-	12609	1876	3730	1309
1977	932743	-25856	81416	55365	17706	5776	2569	107272	84311	620	-	14354	1769	3667	2551
1978	898062	-34681	71744	53269	12134	4071	2270	106425	63757	686	25183	9437	1793	3619	1950
1979	883837	-14225	74220	56847	11140	3740	2493	88445	55821	830	13623	9372	1799	3651	3349
1980	892807	8970	94567	70474	11535	4788	7770	85597	63697	465	3867	9735	1908	3834	2091
1981	909906	17099	99154	80446	11322	7377	9	82055	63958	437	3172	8574	2017	3895	2
1982	925826	15920	94919	74539	11826	8542	12	78999	62537	532	576	9352	2155	3841	6
1983	925551	-275	77038	58363	11074	7597	4	77313	61682	658	274	8722	2083	3888	6
1984	932386	6835	77803	58617	10833	8344	9	70968	55555	695	212	8593	2258	3644	11
1985	939671	7285	79725	59511	10848	9354	12	72440	54400	523	2869	8803	2092	3746	7
1986	955982	16311	87323	66787	10874	9645	17	71012	52823	665	4084	7531	2045	3854	10
1987	978737	22755	92549	71471	11477	9587	14	69794	53819	623	2046	6909	2664	3721	12
1988	1006530	27793	98813	76080	12259	10468	6	71020	55854	603	1655	6689	2296	3912	11
1989	1040325	33795	105555	80397	12466	12592	100	71760	57546	603	388	6863	2349	3999	12
1990	1100262	59937	132231	101372	14471	16339	49	72294	59587	534	226	5497	2251	4158	41

1) Ab 1974 irrtümlich erfolgte Abmeldungen ins Ausland (programmtechnisch bedingt)

2) Ab 1974 irrtümlich erfolgte Zuzugsmeldungen (programmtechnisch bedingt)

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

3.1. UMWANDLUNGEN UND DEREN FAMILIENNACHZUG



1) Durch Umwandlungen bewirkte Familiennachzüge; geschätzte Werte

3.2. RÜCKWANDERUNGEN



4. EINREISEN VON AUSLÄNDERN 1970 - 1990

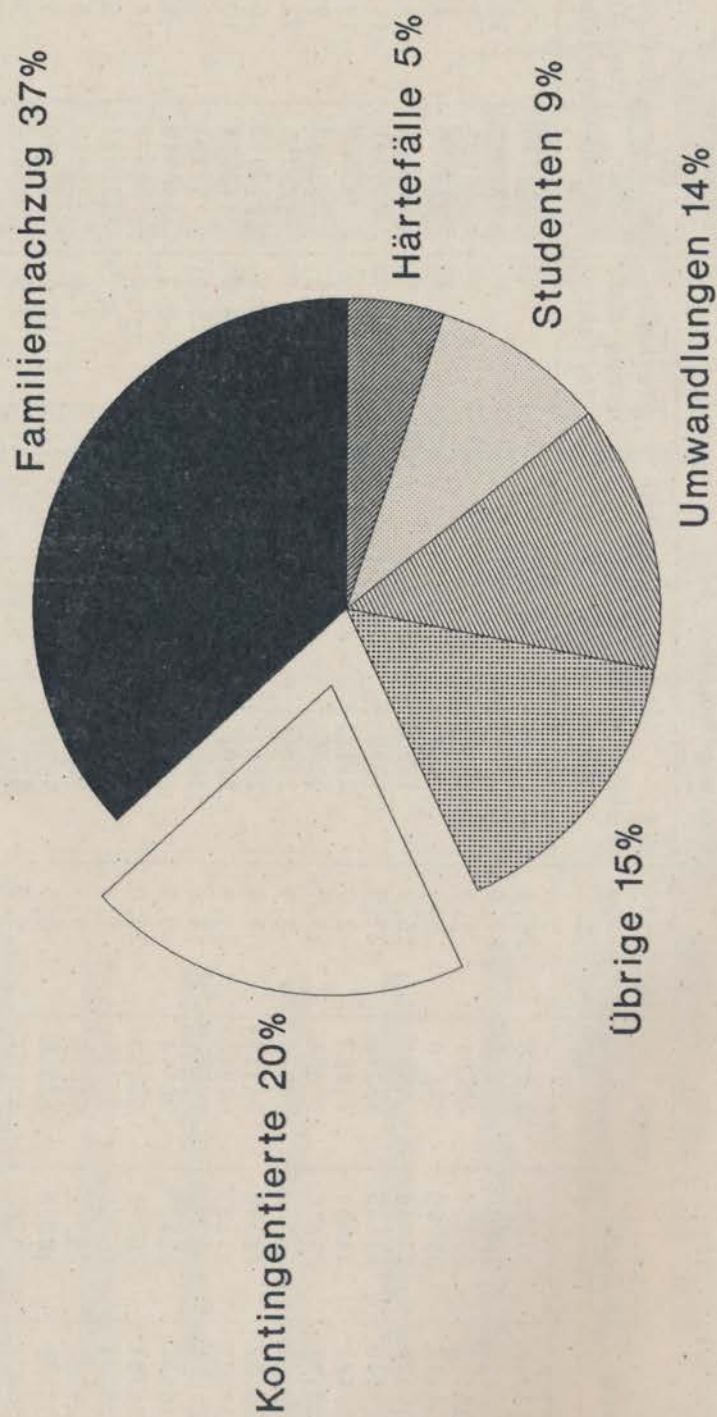
Jahr	Jahresaufenthalter 1)				Niedergelassene 1)				Saisonarbeiter		Grenzgänger 2)	
	Mit Erwerb	Ohne Erwerb	Total	Veränderung zum Vorjahr	Mit Erwerb	Ohne Erwerb	Total	Veränderung zum Vorjahr	Total	Veränderung zum Vorjahr	Total	Veränderung zum Vorjahr
1970	73946	33322	107268	-26,4	*	*	*	*	200338	-5,2	*	*
1971	52460	32682	85142	-20,6	*	*	*	*	227745	13,7	*	*
1972	56312	33374	89686	5,3	*	*	*	*	244103	7,2	*	*
1973	54312	35806	90118	0,5	*	*	*	*	232700	-4,7	*	*
1974	39377	27144	66521	-26,2	1413	2467	3880	*	188174	-19,1	*	*
1975	23840	24536	48376	-27,3	1880	3967	5847	50,7	109591	-41,8	14543	-63,6
1976	22462	24601	47063	-2,7	2178	4925	7103	21,5	90563	-17,4	13993	-3,8
1977	22474	29610	52084	10,7	2869	6188	9057	27,5	99033	9,4	20170	44,1
1978	23084	25302	48386	-7,1	2748	6206	8954	-1,1	121750	22,9	23915	18,6
1979	26587	25366	51953	7,4	2580	6054	8634	-3,6	130073	6,8	24995	4,5
1980	33707	31283	64990	25,1	3280	6992	10272	19,0	143994	10,7	30953	23,8
1981	37687	36797	74484	14,6	4884	8455	13339	29,9	157391	9,3	34890	12,7
1982	36597	33977	70574	-5,2	4855	7652	12507	-6,2	148940	-5,4	21853	-37,4
1983	26784	26871	53655	-24,0	4721	7584	12305	-1,6	127177	-14,6	16430	-24,8
1984	28142	26260	54402	1,4	5009	7550	12559	2,1	131894	3,7	19372	17,9
1985	29760	26316	56076	3,1	5000	7789	12789	1,8	136002	3,1	23693	22,3
1986	33538	28528	62066	10,7	5399	8967	14366	12,3	142790	5,0	28496	20,3
1987	36828	28783	65611	5,7	6301	9146	15447	7,5	150829	5,6	33394	17,2
1988	39233	32011	71244	8,6	5877	9427	15304	-0,9	154018	2,1	39235	17,5
1989	43853	33801	77654	9,0	5773	9562	15335	0,2	156420	1,6	52698	34,3
1990	55357	42536	97893	26,1	7539	12279	19818	29,2	153559	-1,8	*	*

1) Einschliesslich Umwandlungen von Saison- in Nichtsaisonbewilligungen

2) Neuerteilte Bewilligungen, 1990: Statistik kann nicht mehr erstellt werden

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

4.1. Zuzüge vom Ausland 1990 Jahresaufenthalter



5. BESTAND DER JAHRESAUFENTHALTER UND NIEDERGELASSENEN
NACH STAATSANGEHÖRIGKEIT, ENDE DEZEMBER 1990

Staatsangehörigkeit	Im ganzen	Jahresaufenthalter	Niedergelassene
Im ganzen	1100262	270066	830196
BR Deutschland	83401	26365	57036
Frankreich	49980	11186	38794
Italien	378749	15223	363526
Österreich	28802	5329	23473
Spanien	116138	14505	101633
Jugoslawien	140739	72225	68514
Portugal	85649	46733	38916
Türkei	64192	15653	48539
übrige Staaten	152612	62847	89765

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

6. BESTAND DER JAHRESAUFENTHALTER UND NIEDERGELASSENEN
NACH WOHNKANTONEN, ENDE DEZEMBER 1990

Wohnkantone	Im ganzen	Jahresaufenthalter	Niedergelassene
SCHWEIZ	1100262	270066	830196
Zürich	209505	42472	167033
Bern	84987	23412	61575
Luzern	35423	11349	24074
Uri	2271	697	1574
Schwyz	12520	4146	8374
Obwalden	2048	844	1204
Nidwalden	1981	707	1274
Glarus	6886	1697	5189
Zug	13202	3821	9381
Fribourg	21531	8425	13106
Solothurn	29948	5911	24037
Basel-Stadt	41642	10894	30748
Basel-Landschaft ..	31972	6505	25467
Schaffhausen	11803	2243	9560
Appenzell A.Rh.	6449	1941	4508
Appenzell I.Rh.	1133	491	642
St. Gallen	64506	17872	46634
Graubünden	18298	6328	11970
Aargau	76309	14721	61588
Thurgau	34291	9166	25125
Tessin	68573	9344	59229
Vaud	133043	36656	96387
Valais	33843	12763	21080
Neuchâtel	32442	8106	24336
Genève	119064	28076	90988
Jura	6592	1479	5113

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

III Die heutige Ausländerpolitik: Grundsätze und Herausforderungen

A Die Zielsetzungen und Mittel der Ausländerpolitik und ihr Verhältnis zur Arbeitsmarktpolitik

1. Die heutige Konzeption der Ausländerpolitik weicht von derjenigen der letzten dreissig Jahre im wesentlichen nur in einem Punkt ab: Bis 1986 bezog sich die Begrenzungsverordnung nur auf die erwerbstätigen Ausländer. Seither erstreckt sie sich auch auf die Zulassung nicht erwerbstätiger Ausländer. Die Konzeption der Ausländerpolitik kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Zwecks Erhaltung der nationalen Identität: Begrenzung der Zulassung aller Ausländer zur Wohnsitznahme in der Schweiz;
- aber: Steuerung durch Höchstzahlen nur bei der Zulassung erwerbstätiger Ausländer;
- Ausrichtung der Zulassungskriterien bezüglich Erwerbstätiger auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes;
- Bezeichnung von prioritären Rekrutierungsgebieten;
- Harmonisierung der Einreisebestimmungen mit dem europäischen Umfeld;
- Hilfe bei der Eingliederung der hier lebenden Ausländer in die schweizerischen Verhältnisse.

2. Die Zielsetzungen der Ausländerpolitik sind in Artikel 1 BVO festgehalten. Die Ausländerpolitik bezweckt:
- a. ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung;
 - b. die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländer;
 - c. die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung.

Diese Zielsetzungen werden auch als "die drei Eckpfeiler unserer Ausländerpolitik" bezeichnet.

3. Folgende Mittel stehen der Ausländerpolitik zur Verfügung:

- die Definition von Bewilligungsarten für einzelne Aufenthaltzwecke und die Gestaltung des jeweils damit verbundenen Rechtsstatus';
- die Festlegung von Höchstzahlen für die Aufnahme der Erwerbstätigkeit durch Ausländer;
- die Pflege der internationalen Kontakte bezüglich Wanderungsfragen und der Abschluss multilateraler und bilateraler Abkommen;
- die Visapolitik (in der Regel in Abstimmung mit den umliegenden Staaten);
- die Erteilung von Einreisevisa;
- die Kontrolle der Einreisen an der Landesgrenze;
- die Erteilung von Bewilligungen betreffend Aufenthalt und Erwerbstätigkeit. Beide Bewilligungen werden in einer einzigen Verfügung, der Aufenthaltsbewilligung, zusammengefasst. Die Fremdenpolizeibehörde erlässt diese Verfügung, nachdem das Gesuch durch die Arbeitsmarktbehörde begutachtet worden ist. Bewilligungspflichtig ist auch die Wohnsitznahme in der Schweiz durch Personen, welche keine Erwerbstätigkeit ausüben. Für Diplomaten und Mitarbeiter internationaler Organisationen in der Schweiz gelten besondere Regeln. Die einzelnen Bewilligungsarten und ihre Eigenheiten sind unten bei Buchstabe B, S. 39-42 dargestellt;
- die Kontrolle der Anwesenheit der Ausländer in der Schweiz und die Führung eines zentralen Ausländerregisters;
- die Förderung der Eingliederung;
- das Setzen von Ausreisefristen, der Vollzug von Weg- und Ausweisungen und von Heimschaffungen sowie die Verhängung von Einreisesperren.

4. Der Zusammenhang zwischen der Ausländerpolitik und der Arbeitsmarktpolitik stellt sich wie folgt dar:

Zentrales wirtschaftspolitisches Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist das Erreichen und Sichern der Vollbeschäftigung. Die Arbeitsmarktpolitik will unter jeglichen je-

weils gegebenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad schaffen und sowohl bezüglich der Anzahl der Arbeitskräfte wie auch bezüglich deren Qualifikationen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt befriedigen. Vor dem Hintergrund dieser Aufgaben ist die Arbeitsmarktpolitik mit verschiedenen anderen Politikbereichen auf vielfältige Weise eng vernetzt: mit Konjunktur-, Aussenwirtschafts- und Wettbewerbspolitik, mit Regional-, Bevölkerungs-, Bildungs- und Sozialpolitik.

Die Arbeitsmarktpolitik verfügt zur Erreichung ihrer Ziele über einen breiten Katalog von Mitteln. Die Steuerung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ist eines der wichtigsten Mittel. Es dient der Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt (andere Mittel zur Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften sind beispielsweise die Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen und die Arbeitszeitregelung). Da ausländische Arbeitskräfte in der Regel auf dem Arbeitsmarkt mobiler sind als einheimische, ist die Steuerung ihrer Zulassung ein recht einfaches Mittel zur Beeinflussung des Arbeitskräfteangebots. Durch die Steuerung der Zulassung erwerbstätiger Ausländer wird indirekt auch Einfluss auf die Entwicklung des Bestandes der nicht erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz genommen, die zu einem wesentlichen Teil durch Familiennachzüge und Geburten bestimmt wird. Damit steht die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte an einer wichtigen Schnittstelle zwischen Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik.

B Die Bewilligungsarten des Ausländerrechts

Im ANAG werden für die Durchführung der Ausländerpolitik zwei Kategorien von Bewilligungen zur Anwesenheit in der Schweiz unterschieden: die Aufenthaltsbewilligung und die Niederlassungsbewilligung.

1. Die Aufenthaltsbewilligung (Artikel 5 ANAG) ist befristet, ist widerrufbar, gilt nur für den ausstellenden Kanton und kann mit Bedingungen verbunden werden. Die BVO unterscheidet verschiedene Formen der Aufenthaltsbewilligung, die - mit Ausnahme der maximal viermonatigen Aufenthaltsbewilligungen - den Höchstzahlen unterstehen:

- **Mehrjährige Aufenthaltsbewilligungen** können aufgrund einer Verfügung des BIGA zugunsten von hochqualifizierten Spezialisten für die Dauer eines bestimmten Projektes oder einer bestimmten Ausbildung erteilt werden (Artikel 15 Absatz 4 BVO: Kaderrotation, Vorbereitung auf die Uebernahme von Schlüsselfunktionen, Ausbildung im Rahmen von Entwicklungsprojekten der

technischen Zusammenarbeit). Solche Bewilligungen werden in der Regel nach Fristablauf nur aus zwingenden Gründen und nur für eine kurze Dauer verlängert. Sie können aber durch eine andere Bewilligungsart abgelöst werden.

- **Einjährige Jahresaufenthaltsbewilligungen** (Ausländerausweis B) stellen die Regel dar (Artikel 14-15 BVO). Sie können bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung verlängert werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über das Erlöschen und den Widerruf gemäss Artikel 9 ANAG. Der Jahresaufenthalter kann (im Unterschied zu den Inhabern der andern Aufenthaltsbewilligungen, welchen diese Möglichkeit nicht zugestanden wird) in der Regel zwölf Monate nach seiner Einreise seine Ehefrau und seine ledigen Kinder unter 18 Jahren nachkommen lassen, sofern er für sie aufkommen und ihnen eine angemessene Unterkunft bieten kann (Artikel 38-40 BVO). Für Italiener, Spanier und Portugiesen gilt bezüglich des Nachzugs der Kinder die Altersgrenze von 20 Jahren.
- **Kurzaufenthalterbewilligungen** dienen der Weiterbildung und der Abdeckung des Arbeitskräftebedarfs für kürzere Arbeiten (Artikel 20-21 BVO). Kurzaufenthalterbewilligungen aufgrund einer Verfügung des BIGA können maximal 18 Monate dauern, Kurzaufenthalterbewilligungen der Kantone im kontingentierten Bereich maximal sechs Monate, für Au-pair und das Gesundheitswesen maximal 18 Monate, im nichtkontingentierten Bereich maximal vier Monate. Ueber diese Höchstdauer hinaus dürfen sie nicht verlängert werden.
- **Stagiaires-Bewilligungen** werden aufgrund einer Verfügung des BIGA im Rahmen der entsprechenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen zugunsten junger Berufsleute ausgestellt, die sich nach Abschluss ihrer Berufsausbildung in der Schweiz weiterbilden möchten. Auch diese Bewilligungen dauern maximal 18 Monate und können darüber hinaus nicht verlängert werden. (Der Begriff Stagiaire wird heute auf zwei unterschiedliche Weisen verwendet: Im herkömmlichen Sinn ist Stagiaire der junge Berufsmann unter 30 Jahren, der sich nach Abschluss der Berufsausbildung im Ausland weiterbilden will. Im neuen Sinn der Austauschprogramme im Bereich von Wissenschaft und internationaler Forschungszusammenarbeit gelten als Stagiaires auch Hochschulstudenten und -absolventen. Die hier genannten Stagiaires-Bewilligungen sind auf letztere nicht anwendbar).
- **Saisonbewilligungen** (Ausländerausweis A) dürfen für längstens neun Monate im Jahr erteilt werden, und der Saisonnier muss sich innerhalb eines Kalenderjahres während mindestens insgesamt drei Monaten im Ausland aufhalten (Artikel 16-19 BVO). Saisonniers haben kein

Recht auf Familiennachzug (Artikel 38 BVO). Andererseits haben sie die Möglichkeit, ihre Saisonbewilligung in eine Jahresaufenthaltsbewilligung umwandeln zu lassen (die dann ihrerseits sofort den Familiennachzug erlaubt). Die Voraussetzungen für die Umwandlung umschreibt Artikel 28 BVO:

- ordnungsgemässer Aufenthalt als Saisonnier während 36 Monaten in den letzten vier aufeinanderfolgenden Jahren oder
- Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles.

Einen Rechtsanspruch auf Umwandlung haben zwar - gestützt auf einen Staatsvertrag - nur italienische Saisonniers (vgl. Artikel 12 des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz). Eine analoge Stellung gewährt aber die Praxis gestützt auf Vereinbarungen im Rahmen von Gemischten Kommissionen auch spanischen, portugiesischen und jugoslawischen Saisonniers. Gegenüber Angehörigen anderer Staaten gilt diese Praxis sinngemäss.

2. Die Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) ist für Ausländer konzipiert, die sich dauernd in der Schweiz aufhalten möchten (Artikel 6 ANAG). Sie ist unbefristet und darf nicht mit Bedingungen verbunden werden. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist weitgehend dem Ermessen der Bewilligungsbehörden überlassen. Das ANAG hält dazu lediglich fest, dass das Bundesamt für Ausländerfragen im einzelnen Fall festsetze, von welchem frühesten Zeitpunkt an die zuständige kantonale Behörde die Niederlassung bewilligen dürfe (Artikel 17 Absatz 1 ANAG). In der Praxis gewähren die zuständigen Behörden die Niederlassung nach einem ordnungsgemässen und in der Regel ununterbrochenen zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz. Eine Reihe von Niederlassungsvereinbarungen schränkt zudem den Entscheidungsspielraum der zuständigen Behörden ein (vgl. die Zusammenstellung in Beilage 2). Diese Niederlassungsvereinbarungen räumen einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung ein, der - je nach Vertrag - nach zehn oder fünf Jahren eines ordentlichen Aufenthaltes in der Schweiz geltend gemacht werden kann. Den Bürgern der meisten europäischen Staaten wird heute die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren erteilt. Aufgrund des Asylgesetzes hat auch der in der Schweiz anerkannte Flüchtling nach fünf Jahren Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung (Artikel 28 Asylgesetz; SR 142.31). Die Niederlassungsbewilligung erlischt, wenn der Niedergelassene sich während sechs Monaten im Ausland aufhält. Vor Ablauf dieser Frist kann er jedoch beantragen, die Frist solle auf maximal zwei Jahre erstreckt werden (Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe c ANAG).

3. Einen Spezialfall bildet die Grenzgängerbewilligung (Artikel 23-24 BVO). Das ANAG erwähnt sie nicht. Sie wird zugunsten von Ausländern ausgestellt, die in der Grenzzone eines der Schweiz benachbarten Staates wohnen und in der schweizerischen Grenzzone arbeiten. Sie verleiht das Recht, in der Schweiz erwerbstätig zu sein, nicht aber das Recht, in der Schweiz zu wohnen. Der Grenzgänger muss täglich an seinen Wohnort zurückkehren.

4. Im weiteren regelt das ANAG die vorläufige Aufnahme und die Internierung, besondere Arten des Aufenthaltes, die vor allem im Asylbereich von Bedeutung sind. Sie werden verfügt, wenn die Weg- oder Ausweisung eines an sich in der Schweiz unerwünschten Ausländers nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Artikel 14a ANAG). Die vorläufige Aufnahme wurde mit der Revision des ANAG vom 20. Juni 1986 eingeführt und ersetzte die Toleranzbewilligung (Aufhebung von Artikel 7 ANAG). Sie kann für zwölf Monate verfügt werden und ist vom Aufenthaltskanton in der Regel um jeweils zwölf Monate zu verlängern (Artikel 14b ANAG). Die Internierung entspricht einer vorläufigen Aufnahme in einer geschlossenen Anstalt und ist angebracht, wenn der Ausländer ein Sicherheitsrisiko darstellt oder die öffentliche Ordnung schwer gefährdet. Sie wird für sechs Monate verfügt und kann vom Bundesamt für Flüchtlinge um jeweils höchstens sechs Monate verlängert werden, darf aber insgesamt nicht länger als zwei Jahre dauern (Artikel 14d ANAG).

C Die Grundsätze der Zulassung erwerbstätiger Ausländer

1. Quantitative Anforderungen an die Zulassungspolitik

Ziel der quantitativen Anforderungen ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung (Artikel 1 Buchstabe a BVO).

In der Praxis wird dieses Ziel wie folgt konkretisiert:

- a. Es verpflichtet zu einer kontrollierten Zulassung von Ausländern. Einziges Mittel zur Beeinflussung der Zulassung und damit auch des Ausländerbestandes in der Schweiz ist - wie bereits dargelegt - die Festlegung von jährlichen Höchstzahlen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Ausländer in der Schweiz. Diese Höchstzahlen erstrecken sich nicht auf sämtliche Ausländerkategorien, sondern nur auf diejenigen, welche

erwerbstätige Ausländer betreffen sowie für die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung relevant sind (Saisonniers zählen zwar nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, ihre Zahl aber ist infolge ihres Umwandlungsanspruchs, der ihnen den Zugang zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung öffnet, ebenfalls kontingentiert).

Erwerbstätige Ausländer können allerdings in bestimmten Fällen auch ausserhalb der Höchstzahlen eine Bewilligung zum Jahresaufenthalt erlangen. Ins Gewicht fallen insbesondere der Familiennachzug (Artikel 13 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 38-40 BVO), die Erwerbstätigkeit von Schülern und Studenten (in den Grenzen von Artikel 13 Buchstaben l und m BVO), die Umwandlungen von Saison- in Jahresaufenthaltsbewilligungen (Artikel 28 BVO) und der dadurch ermöglichte Familiennachzug sowie die Gewährung von Jahresaufenthaltsbewilligungen, wenn ein persönlicher Härtefall aus humanitären oder staatspolitischen Gründen vorliegt (Artikel 13 Buchstabe f und Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b BVO). Die Regelung persönlicher Härtefälle war ursprünglich als behördliche Korrekturmöglichkeit für Ausnahmefälle konzipiert, in welchen eine strikte Anwendung des Ausländerrechts zu unhaltbaren Ergebnissen führte. In den letzten Jahren wurde sie jedoch in erster Linie zur ordentlichen Regelung des Aufenthalts ehemaliger Asylbewerber beigezogen, die bis zum rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens bereits während einer so langen Zeit in der Schweiz wohnten, dass ihnen eine Wegweisung nicht mehr zugemutet werden konnte. Die Zahl der Asylbewerber, die aufgrund eines persönlichen Härtefalles eine Jahresaufenthaltsbewilligung erhielten, überstieg in den vergangenen Jahren die Zahl derjenigen Asylbewerber, die als Flüchtlinge anerkannt wurden und Asyl erhielten.

Umwandlungen von Saison- in Nichtsaisonbewilligungen
und dadurch bewirkter Familiennachzug, 1970 - 1990

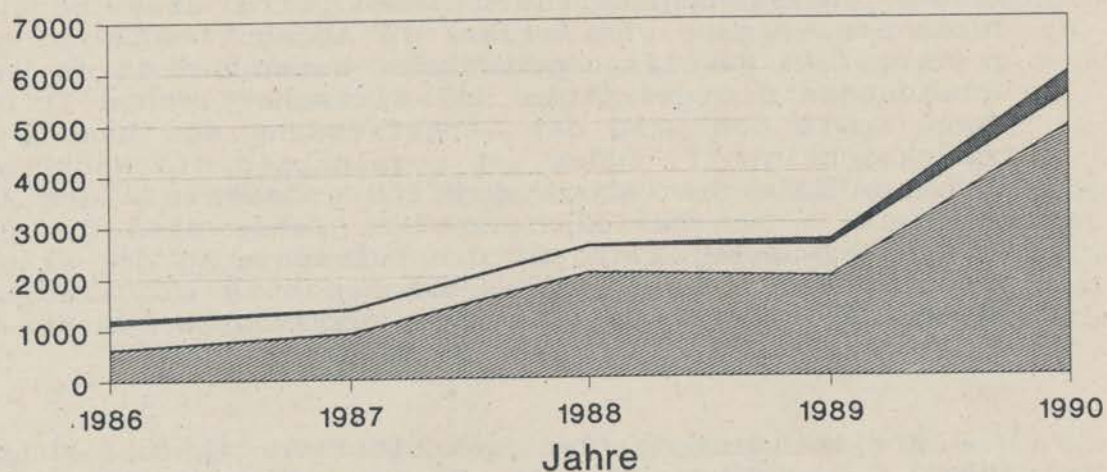
Jahr	Umwandlungen					Familiennachzug 1)	Umwandlungen und Familiennachzug zusammen
	Im ganzen	Davon					
		Italie- ner	Spanier	Jugo- slawen	Portu- giesen		
1970	5992	*	*	*	*	11242	17234
1971	8318	*	*	*	*	15606	23924
1972	11894	*	*	*	*	22315	34209
1973	11552	*	*	*	*	21673	33225
1974	9577	5329	2932	660	101	14684	24261
1975	7890	3981	2488	734	135	11010	18900
1976	9228	4276	2644	1548	295	9842	19070
1977	5776	2635	1317	1295	171	11028	16804
1978	4071	1713	995	857	189	9978	14049
1979	3740	1518	828	954	227	9620	13360
1980	4788	1716	965	1446	397	10948	15736
1981	7377	2614	1329	2367	831	14118	21495
1982	8542	2673	1848	2531	1265	15413	23955
1983	7597	2157	1627	2116	1474	15246	22843
1984	8344	1869	1836	2308	2106	15324	23668
1985	9354	1592	1898	2727	2870	16427	25781
1986	9645	1353	1806	2663	3393	18879	28524
1987	9587	1287	1778	2775	3332	20445	30032
1988	10468	1343	1805	3146	3754	23188	33656
1989	12592	1436	1901	4041	4753	25078	37670
1990	16339	1899	2193	5763	5917	33153	49492

1) Bis 1973 geschätzt

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

PERSÖNLICHE HÄRTEFÄLLE

Anzahl betroffener Personen



abgewiesene Asylbew.
 Staatspol. Gründe
 andere
 Art 28/1b BVO (Sais)

Persönliche Härtefälle						
Jahr	Personen					
	Im ganzen	Artikel 13/f BVO				Artikel 28/1b BVO (Saisonniers)
		Total	Abgewiesene Asylbewerber	Staatspolitische Gründe	Übrige	
1982	598	*	*	*	*	*
1983	390	*	*	*	*	*
1984	293	*	*	*	*	*
1985	420	*	*	*	*	*
1986	1213	1121	610	25	486	92
1987	1391	1351	892	25	434	40
1988	2589	2556	2036	19	501	33
1989	2678	2555	1950	10	595	123
1990	5933	5485	4879	7	599	448
Fälle						
1982	536	386	*	16	370	150
1983	331	211	*	4	207	120
1984	225	189	*	3	186	36
1985	307	265	*	7	258	42
1986	590	535	204	13	318	55
1987	620	597	269	17	311	23
1988	1195	1176	834	11	331	19
1989	1265	1179	804	7	368	86
1990	3000	2633	2251	5	377	367

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

- b. Die quantitativen Anforderungen an die Zulassungspolitik verpflichten ferner zu einer restriktiven Handhabung der Zulassungskriterien, insbesondere zu einer restriktiven Auslegung der BVO. Die im Bereich der Ausländerpolitik zuständigen Behörden verfügen zwar an sich in der Entscheidung von Einzelfällen über einen weiten Ermessensspielraum. Dieser wird aber bereits durch die Vorgabe von Artikel 16 Absatz 1 ANAG eingegrenzt ("Die Bewilligungsbehörden haben bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Ueberfremdung des Landes zu berücksichtigen"). Zudem ist regelmässig die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften grösser als das Angebot im Rahmen der Höchstzahlen. Daher sind die Behörden gezwungen, sich auf die Befriedigung der dringlichsten Bedürfnisse zu beschränken, was sie wiederum verpflichtet, die Kriterien des Ausländerrechts streng zu handhaben.
- c. Die Konkretisierung der quantitativen Anforderungen führt - abgesehen von den Höchstzahlen, welche sich allein auf den Zuwachs erwerbstätiger Ausländer beziehen - nicht zur Definition zahlenmässig fixierter Obergrenzen. Die Ausländerpolitik operiert heute absichtlich nicht mit festen Bestandesgrössen, weder bezüglich der gesamten Wohnbevölkerung der Schweiz noch bezüglich der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung oder bezüglich einzelner Ausländerkategorien, weder in absoluten Zahlen noch in Prozentanteilen, bezogen zum Beispiel auf den Bestand der schweizerischen Wohnbevölkerung. Auch wird bewusst kein jährlicher Migrationssaldo festgelegt (der Umfang der im folgenden Jahr zu erwartenden Abnahme der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ist allerdings eines unter mehreren Kriterien bei der jährlichen Festlegung der Höchstzahlen). - Das ausgewogene Verhältnis zwischen den Bevölkerungsteilen ist nicht primär eine Frage der Zahl. Es ist vielmehr abhängig von den Eingliederungsmöglichkeiten der Ausländer (jene wiederum sind unter anderem durch die Nationalität, die Religion sowie den gesellschaftlichen und den kulturellen Hintergrund jedes Ausländers geprägt), von der infrastrukturellen Aufnahmefähigkeit des Landes (Infrastruktur, Wohnraum, Schulen usw.), von der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktlage, aber auch von der Präsenz ausländischer Arbeitgeber auf dem inländischen Arbeitsmarkt (sei es in Form von Niederlassungen, sei es mit Kapitalinvestitionen). Bestandesgrössen spielen in der Bewilligungspraxis höchstens auf der Ebene des einzelnen gesuchstellenden Betriebs eine Rolle, indem diesem mit Hinweis auf das ausgewogene Verhältnis entgegengehalten werden kann, dass der von ihm angestrebte Ausländeranteil im Betrieb weit über dem in der Branche Üblichen liege.

Die quantitative Zielsetzung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Bevölkerungsteilen schliesst gewisse qualitative Aspekte mit ein:

- d. In erster Linie geht es dabei um Rahmenbedingungen gesellschaftspolitischer, raumplanerischer und oekologischer Natur. Die Ausgestaltung unserer Umwelt und unserer Lebensverhältnisse kann der Fähigkeit zur Aufnahme weiterer Ausländer Grenzen setzen.
- e. Zu erwähnen sind aber auch staatspolitische Aspekte im Sinne einer Sicherheitspolitik: Der Ausländerbestand darf die Unabhängigkeit des Landes, die innere Sicherheit, unsere Freiheit, die Rechte der Schweizerbürger, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und die Erhaltung der nationalen Identität nicht gefährden.

Die beiden letztgenannten Gesichtspunkte bildeten zentrale Elemente des Berichtes aus dem Jahr 1964, rückten aber im Zusammenhang mit den Rezessionen der Siebziger- und frühen Achtzigerjahre in den Hintergrund. Ihre Bedeutung nimmt momentan eher wieder zu. Staatspolitische Aspekte in diesem Sinne werden nun aber vermehrt im Hinblick auf die Zielsetzung eines besseren Einbezugs der Ausländer in unsere Institutionen diskutiert, so im Zusammenhang mit der Zukunft unserer Sozialversicherung oder der Frage der politischen Betätigung von Ausländern auf lokaler und regionaler Ebene.

2. Qualitative Anforderungen an die Zulassungspolitik

Ziele der qualitativen Anforderungen sind die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung (Artikel 1 Buchstabe c BVO), kurz die "qualitative Pflege des Arbeitsmarktes" als Beitrag zur Erreichung und Sicherung der Vollbeschäftigung und zur Befriedigung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Der Zielerreichung dienen die Regelung der Freizügigkeit der ausländischen Arbeitskräfte (Artikel 29 BVO) sowie die Durchsetzung der sogenannten arbeitsmarktlichen Vorschriften in sozusagen jedem Fall einer bewilligungspflichtigen Erwerbstätigkeit eines Ausländers (Artikel 7-11 BVO in Verbindung mit Artikel 3 BVO).

Freizügigkeit im Sinn der BVO bedeutet das Recht, Stelle, Beruf und Arbeitskanton zu wechseln. Jeder solche Wechsel ist bewilligungspflichtig. Anlässlich der Bewilligungserneuerung prüfen die zuständigen Behörden, ob die neue Erwerbstätigkeit den arbeitsmarktlichen Vorschriften entspricht. Saisoniers (während der Saison) und Kurzaufenthalter erhalten in der Regel keine Bewilligung zum Stellen-, Berufs- oder Kantonswechsel. Grenzgänger und Jah-

resaufenthalter erhalten die Bewilligung erst nach Ablauf des ersten Jahres ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz (Jahresaufenthalter, die gestützt auf Artikel 15 Absatz 4 BVO eine mehrjährige, aber befristete Bewilligung haben, dürfen in der Regel Stelle, Beruf und Kanton auch nicht wechseln). Nur Niedergelassene können sich jederzeit auf die Freizügigkeit berufen. Sie unterstehen der BVO nicht, brauchen daher für einen Wechsel auch keine Bewilligung. Die Freizügigkeit ist mithin ziemlich einschränkend geregelt, obwohl volle Freizügigkeit dem Ideal einer liberalen Wirtschaftsordnung mehr entspräche. Die eher restriktive Ordnung hängt mit der grossen Mobilitätsbereitschaft ausländischer Arbeitnehmer zusammen, die umso grösser ist, je weniger lang der Ausländer bereits in der Schweiz erwerbstätig war. Mit der einschränkenden Regelung soll verhindert werden, dass ein Ausländer, der nach aufwendigen Abklärungen für einen bestimmten Zweck zur Erwerbstätigkeit zugelassen wurde, nach kurzer Zeit ohne wichtigen Grund seine Tätigkeit wechselt. Je eher und umfassender die Freizügigkeit gewährt wird, desto weniger kann mit dem Mittel der Ausländerzulassung das Angebot an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt gesteuert werden. Dass die Gewährung der Freizügigkeit auch einen humanitären Aspekt hat, wurde seit langem erkannt.

Die qualitativen Anforderungen an die Zulassungspolitik werden ferner mit Hilfe der arbeitsmarktlichen Vorschriften erfüllt. Dazu gehören die folgenden Grundsätze:

- a. Der Vorrang der inländischen Arbeitnehmer (Artikel 7 BVO): Im Interesse der Sicherung der Vollbeschäftigung im Inland sollen ausländische Arbeitskräfte nur zugelassen werden, wenn der Arbeitgeber keine einheimische Arbeitskraft findet, die gewillt und fähig ist, die Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu leisten. Die Beschäftigung einheimischer Arbeitskräfte (wozu Schweizer, Niedergelassene und hier aufgewachsene ausländische Jugendliche zählen) geht also der Rekrutierung neuer Arbeitskräfte im Ausland vor und die Ausländerzulassung darf die Sicherheit der Arbeitsplätze Einheimischer nicht gefährden. Auch stellenlose Jahresaufenthalter werden geschützt: Ihre Wiederbeschäftigung geht einer Neurekrutierung zwecks erstmaliger Erwerbstätigkeit in der Schweiz vor. Zudem genügt es noch nicht, dass im Inland kein Arbeitnehmer mit einer bestimmten Qualifikation rekrutiert werden kann: Ein Arbeitnehmer mit der gesuchten Qualifikation darf erst neu im Ausland rekrutiert werden, wenn der Arbeitgeber nicht innert angemessener Frist eine einheimische Arbeitskraft für die vakante Stelle qualifizieren oder ausbilden lassen kann. Andererseits darf die Zulassung neuer, qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte nicht mit dem Argument unterbunden werden, im Inland befände sich bereits eine grössere Zahl stellensuchender, allerdings unqualifizierter Ausländer. Können diese nicht in nützlicher Frist beruflich qualifiziert werden, so sind Rekrutierungen im Ausland zulässig.

So ergibt sich bezogen auf die einzelnen Ausländerkategorien in der Schweiz folgende *Prioritätenordnung auf dem Arbeitsmarkt*:

1. Schweizer, Liechtensteiner, die einen Anspruch auf Bewilligung haben, niedergelassene Ausländer, anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose sowie Ausländer, die mit einer Schweizerin verheiratet sind, und ausländische Kinder von Schweizern;
2. Jahresaufenthalter sowie Konventionsflüchtlinge, die nicht Asyl erhielten;
3. neu im Ausland rekrutierte, erstmals in der Schweiz erwerbstätige Arbeitskräfte;
4. vorläufig Aufgenommene, soweit sie nicht Konventionsflüchtlinge sind;
5. Asylbewerber.

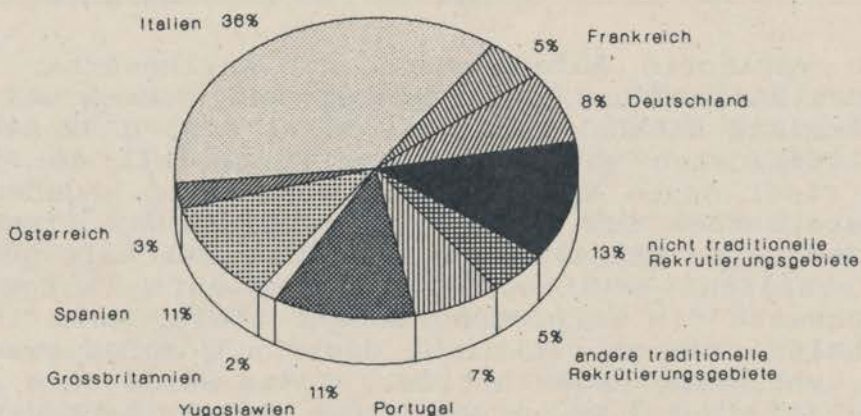
Dass vorläufig Aufgenommene und Asylbewerber in der Prioritätenordnung erst hinter den Neurekrutierungen im Ausland stehen, schliesst nicht aus, dass besonders Qualifizierten unter ihnen im Einzelfall der Vorrang vor einer neuen Rekrutierung im Ausland gegeben wird. Generell aber ist es ein Anliegen der Arbeitsmarktbehörden, eine stabile, ausgeglichene Beschäftigungslage zu erhalten. Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene erschweren die Erreichung dieses Ziels, weil ihr Aufenthalt, solange sie nicht dauerhaft aufgenommen werden, vorübergehender Art ist. Zudem würde ihre Einstufung in einer höheren Priorität die Attraktivität der Schweiz als Zielland irregulärer Wanderungen massiv anheben. Dies aber ist zu vermeiden, solange die qualitative Pflege des Arbeitsmarktes als Anliegen ernstgenommen und dem wachsenden Migrationsdruck widerstanden werden soll.

- b. Die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte nur in den traditionellen Rekrutierungsgebieten (Art. 8 BVO): Als traditionelle Rekrutierungsgebiete gelten heute die Staaten Westeuropas inklusive Jugoslawien sowie die USA und Kanada. Nicht dazu gehört die Türkei. Es handelt sich dabei um Staaten, deren Lebensverhältnisse den unsrigen ähnlich sind. Mit der Beschränkung der Rekrutierungsgebiete soll im Interesse aller eine möglichst günstige Ausgangslage für die Eingliederung geschaffen werden. Ausländische Arbeitnehmer aus uns näher stehenden Kulturkreisen bekunden regelmässig weniger Mühe, sich hier einzuleben. Artikel 8 BVO lässt zwar in Ausnahmefällen auch Rekrutierungen ausserhalb der traditionellen Rekrutierungsgebiete zu. Besondere Gründe, die eine Ausnahme rechtfertigen können, werden

aber nur anerkannt, wenn eine Tätigkeit zwingend nur von einem Ausländer aus einem bestimmten Herkunftsland ausgeübt werden kann. Die Bundesbehörden verfolgen in der Bewilligung von Ausnahmen eine sehr zurückhaltende Praxis. So rechtfertigen insbesondere ein ausgetrockneter Arbeitsmarkt und damit verbundene Rekrutierungsschwierigkeiten allein noch keine Ausnahmen von Artikel 8 BVO.

Bestand der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen nach Staatsangehörigkeit

Ende Dezember 1989



Eine leichte *Modifizierung der genannten Praxis* erfolgte im Juli 1990 zugunsten von *Bürgern Polens, Ungarns und der CSFR*. Ihnen wird neu im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss vom 13. März 1990 "über einen Rahmenkredit zur verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und für entsprechende Soforthilfsmassnahmen" ein maximal viermonatiger Aus- oder Weiterbildungsaufenthalt in der Schweiz gestattet.

Anfang 1990 wurde einmal mehr die *Frage* geprüft, ob die *Türkei* künftig in die traditionellen Rekrutierungsgebiete einzubeziehen sei. Die Antwort fiel negativ aus, denn die Schwierigkeiten bezüglich der Eingliederung türkischer Staatsangehöriger in der Schweiz sind ungleich grösser als bei Angehörigen anderer Staaten Westeuropas.

Artikel 8 BVO bezieht sich zwar nur auf erstmals einreisende Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter. Zudem wird das Prinzip der Anwerbung von Arbeitskräften nur in traditionellen Rekrutierungsgebieten hie und da vor allem aufgrund von Mangellagen in wichtigen Bereichen (zum Beispiel im Gesundheitswesen) recht flexibel gehandhabt. Dennoch ist Artikel 8 BVO ein wichtiges Instrument des Widerstandes gegenüber einem weltweit wachsenden Migrationsdruck. Mittels des Kriteriums der traditionellen Rekrutierungsgebiete legen wir offen, wen wir aufnehmen können und wer wenig Aussicht auf Zulassung hat. Artikel 8 BVO hat somit eine doppelte Funktion: Erfüllung der qualitativen Anforderungen an die Zulassungspolitik, die zugleich der Erreichung des Eingliederungsziels dienen, zudem aber auch Abwehr massiver Zuwanderungen, somit Begrenzungsfunktion. Die Unterscheidung nach prioritären oder traditionellen sowie nach nicht-traditionellen Rekrutierungsgebieten hat - wie die restriktive Zulassungspraxis an sich - allerdings auch die nachteilige Folge, dass arbeitswillige Ausländer, welche die Zulassungskriterien nicht erfüllen, vermehrt Asylgesuche stellen oder nach illegaler Einreise schwarz arbeiten. Es wäre jedoch falsch, daraus den Schluss zu ziehen, durch den Verzicht auf die Politik der traditionellen Rekrutierungsgebiete oder durch eine Ausdehnung der Rekrutierungsgebiete auf Länder, aus welchen Asylbewerber stammen, liessen sich die Probleme im Asylbereich bewältigen. Denn die Ursache der Probleme liegt darin, dass generell mehr Ausländer in den industrialisierten Staaten des Westens leben und arbeiten möchten, als diese Staaten aufzunehmen bereit und in der Lage sind. Angesichts des wachsenden Migrationsdruckes und der stets einfacheren Reisemöglichkeiten sind Begrenzungsmechanismen und eine Selektion in der Zulassungspolitik unumgänglich. Zudem würden bei einer Erweiterung der Rekrutierungsgebiete auf Herkunftsstaaten von Asylbewerbern dort vorhandene Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen nicht gelöst, sondern gegebenenfalls in die Aufnahmestaaten verlagert. Ein Verzicht auf Artikel 8 BVO steht daher nicht zur Diskussion. Die Frage lautet vielmehr, wie Versuchen, die Begrenzungsmechanismen zu umgehen, wirksam entgegengetreten werden kann.

- c. **Der Schutz vor Lohn- und sozialem Dumping** (Artikel 9 BVO): Artikel 7 BVO schützt die einheimischen Arbeitnehmer (Schweizer wie auch bereits hier tätige Ausländer) davor, dass sie durch neu angeworbene Ausländer aus Niedriglohnländern ersetzt werden. Diese Bestimmung wird ergänzt durch Artikel 9 BVO, welcher die neu im Ausland angeworbenen Ausländer davor schützt, dass schweizerische Arbeitgeber sie zu Dumpingzwecken in der Schweiz einsetzen. Daher werden Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte nur erteilt, wenn diese zu

denselben orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen angestellt werden, die auch für Einheimische gelten. Die Arbeitsmarktbehörden kontrollieren einerseits die Arbeitsverträge; andererseits haben sie auch darüber zu wachen, dass die Vorschriften bezüglich der Arbeitssicherheit, speziell die Arbeitnehmerschutzvorschriften, eingehalten werden. Dadurch werden die in der Schweiz tätigen Ausländer vor Ausbeutung geschützt. Zugleich wird verhindert, dass die Löhne der in der Schweiz Erwerbstätigen unter Druck geraten. Zudem muss in jedem Einzelfall sichergestellt sein, dass zugunsten des ausländischen Arbeitnehmers eine Krankenversicherung besteht. Arbeitgebern, welche diese Anstellungsbedingungen missachten, können keine Bewilligungen für die Anstellung ausländischer Arbeitnehmer mehr erteilt werden (Artikel 55 BVO).

- d. **Der Vorrang der Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte:** Die Höchstzahlen bezüglich der Zulassung neuer ausländischer Arbeitskräfte müssen nach Möglichkeit für die Rekrutierung qualifizierter ausländischer Fachkräfte eingesetzt werden, denn in dem Mass, in welchem sie für die Anwerbung unqualifizierter und damit auch billiger Arbeitnehmer verwendet werden, kann die regelmässig sehr viel grössere Nachfrage nach Fachleuten nicht gedeckt werden. Dies wirkt sich in zwei Richtungen aus: Zum einen steigt das Lohnniveau für Fachkräfte, weil sich in diesem Bereich die Mangelage verschärft. Zum andern können Betriebe, die billige ausländische Arbeitskräfte einstellen, dem Rationalisierungs- und Modernisierungsdruck ausweichen. Darunter leidet die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und ihre Krisenanfälligkeit nimmt in strukturschwachen Bereichen zu. Daher darf die Ausländerpolitik strukturschwache Betriebe nicht bevorzugen und den notwendigen Wandel in keinem Bereich aufhalten, ansonsten sie einen ungünstigen Struktureffekt bewirkt. Die BVO trägt dem Rechnung, indem die dem Bund zustehenden Kontingente im wesentlichen nur für die Zulassung hochqualifizierter ausländischer Fachleute verwendet werden dürfen (vgl. Artikel 15 und 21 BVO).
- e. **Die Wahrung der Interessen der Regionalpolitik:** Das Hauptziel der Regionalpolitik besteht darin, interregionale Einkommens- und Wohlstandsunterschiede abzubauen und wenn immer möglich Abwanderungen aus wirtschaftsschwachen Regionen zu verhindern. Die Zuteilung ausländischer Arbeitskräfte ist ein wichtiges regionalpolitisches Instrument, weil dadurch die regionale Verteilung der Arbeitskräfte direkt beeinflusst werden kann. Daher werden in der Aufteilung der Höchstzahlen auf die Kantone die Wirtschaftsstrukturen berücksichtigt. Saisoniers, die mangels Freizügigkeit nicht mo-

bil sind, können regionale Wirtschaftsstrukturen effektiv stützen. Jahresaufenthalter nach Ablauf des ersten Jahres ihrer Erwerbstätigkeit und Saisoniers, deren Bewilligung in einen Jahresaufenthalt umgewandelt wurde, sind dagegen mobil und haben die Tendenz, nach ihrer Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit in wirtschaftlich schwächeren Regionen mit tieferen Löhnen bei der ersten sich bietenden Gelegenheit in eine wirtschaftlich starke Hochlohnregion abzuwandern. Regionalpolitik und Mobilität stehen daher in einem gewissen Widerspruch. Die Mobilität führt dazu, dass einmal abgewanderte ausländische Arbeitskräfte immer wieder durch Neuanwerbungen im Ausland ersetzt werden müssen, wobei die Abwanderung ihrerseits die qualitative Pflege des Arbeitsmarktes erschwert. Zudem binden solche Phänomene, wenn man ihnen Folge geben will, wesentliche Teile der beschränkten Kontingente. Im Zusammenhang mit der Regionalpolitik sind ferner die bereits genannten negativen Struktureffekte beachtlich: Eine sinnvolle Regionalpolitik darf nicht zur Erhaltung strukturschwacher Betriebe führen. Auch sollte die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte keinen Druck auf die örtlichen Löhne bewirken, denn ein solcher würde die Abwanderung einheimischer Arbeitskräfte fördern.

3. Anforderungen gegenüber der Eingliederungspolitik

Eine gezielte Eingliederungspolitik ist das Korrelat zu einer strengen Zulassungspraxis (vgl. oben Kapitel II Buchstabe B Ziffer 5, S. 23-24). Die Eingliederung der Ausländer und ihrer Familien in unserer Gesellschaft und an ihren Arbeitsplätzen muss erleichtert und gefördert werden. Daher ist Ausländern in einer ersten Zeit des Einlebens Hilfe in praktischen Fragen anzubieten und sind anschliessend Möglichkeiten zur sprachlichen und beruflichen Bildung zur Verfügung zu stellen. Der in der Schweiz lebende Ausländer soll auch in die Lage versetzt werden, selbst die Rechte geltend zu machen, die ihm die Rechtsordnung (zum Beispiel im Arbeitsrecht und in der Sozialversicherung) einräumt.

Selektive Zulassung und aktive Eingliederung der Zugelassenen stehen einer aktiven Förderung rückwanderungswilliger Ausländer entgegen. Die Schweiz kennt daher - mit Ausnahme des Asylbereichs - keine staatliche Rückkehrhilfe. Dies heisst allerdings nicht, dass Anliegen von Rückwanderern nicht ernstgenommen werden sollten. So ist anerkannt, dass zum Beispiel der Ausschluss des Exports von Leistungen der schweizerischen Arbeitslosenversicherung neu überdacht werden muss. Fragen der Rückkehrhilfe und des Exports von Leistungen der Sozialversicherung

spielen vor allem eine Rolle für Ausländer, die sich dem Pensionsalter nähern und vor der Frage der Rückkehr in ihr Heimatland stehen.

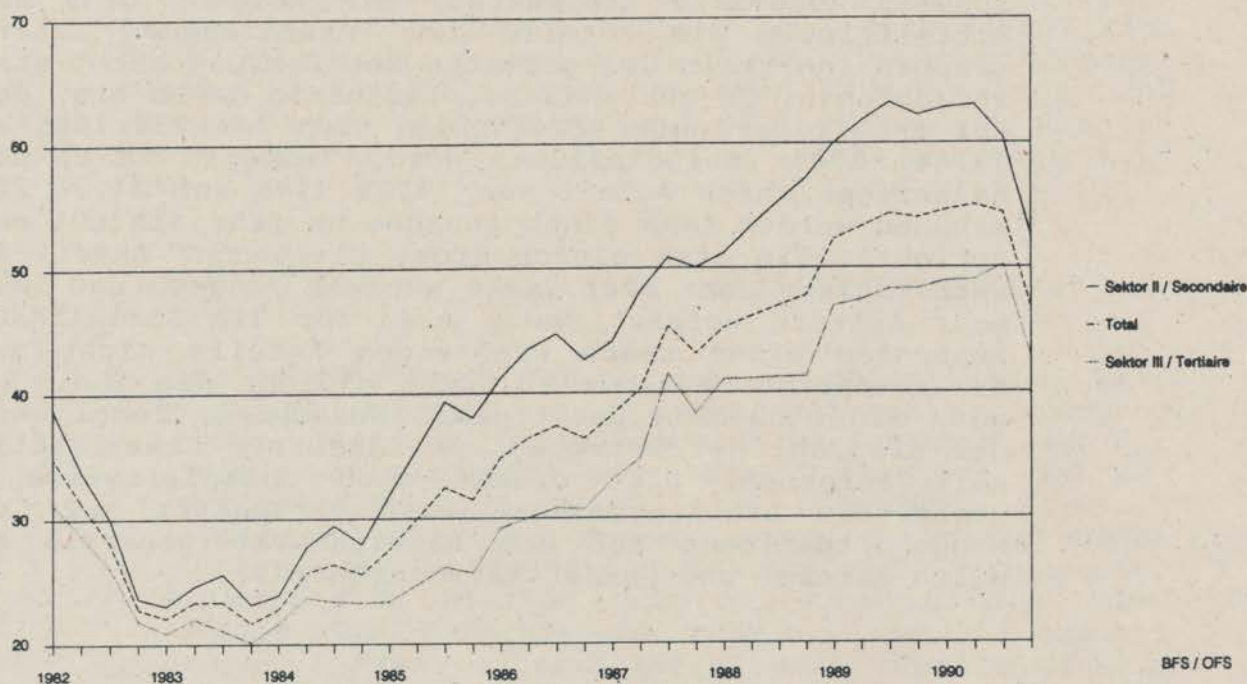
Die Ziele der mit Eingliederungsaufgaben betrauten Institutionen und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel stehen in einer ungünstigen Relation. Eingliederung wird zusehends komplexer und schwieriger, das Zielpublikum heterogener, denn hier aufgewachsene Ausländerkinder (die sogenannte Zweite Generation), Nachzügler, die erst als junge Erwachsene vor Erreichen des Mündigkeitsalters zu ihren Eltern in die Schweiz kamen, und Ausländer aus entfernteren Regionen und Kulturkreisen bekunden je eigene Schwierigkeiten und Bedürfnisse.

D Herausforderungen, welchen die Ausländerpolitik heute ausgesetzt ist

1. Herausforderungen quantitativer Art

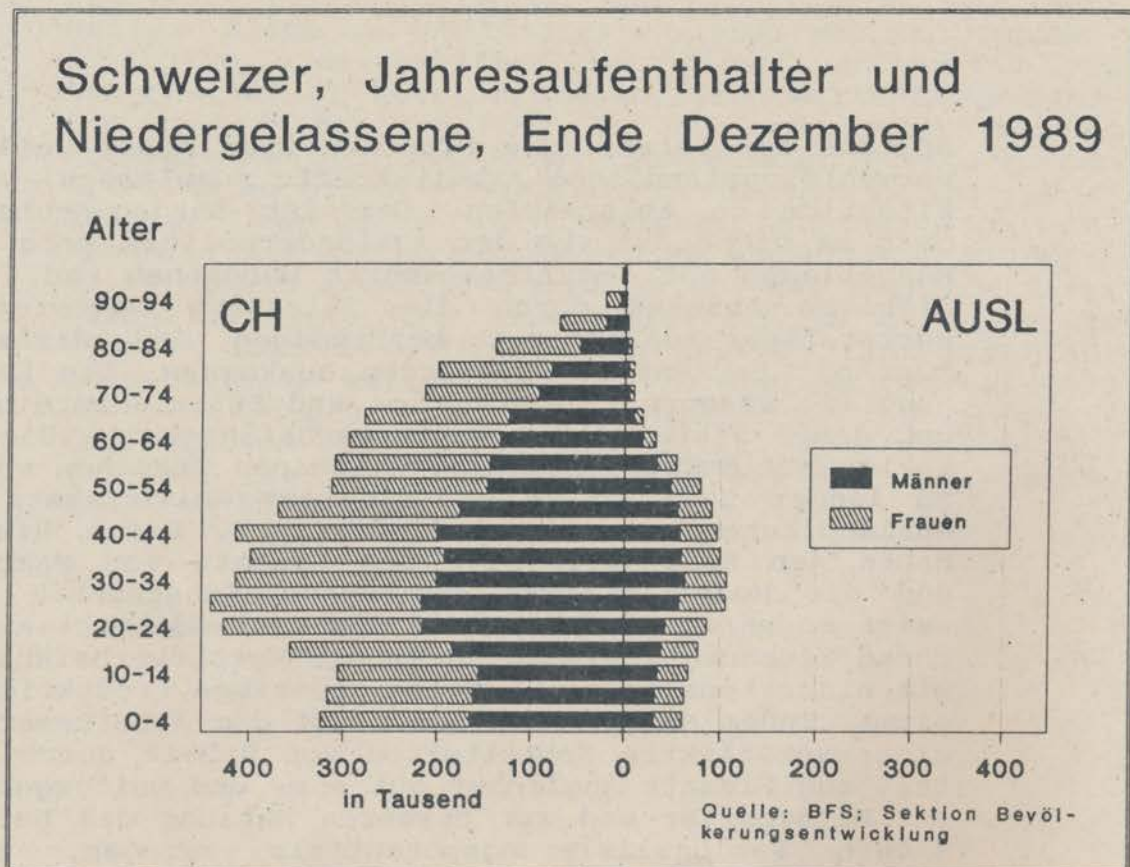
- a. Ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bezüglich Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt: Der Mangel vor allem an qualifizierten, aber auch an unqualifizierten Arbeitskräften ist gross und dürfte von Dauer sein. Er setzt einem weiteren Wirtschaftswachstum gewisse Grenzen. Der in den vergangenen Monaten erfolgte Anstieg der Arbeitslosenzahlen dürfte grundsätzlich an dieser Mangellage in absehbarer Zeit wenig ändern. Immerhin ist ein gewisses Nachlassen der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten: Meldeten im zweiten Quartal 1990 noch 55,6 % der Betriebe einen Mangel an gelernten Arbeitskräften, so waren es im vierten Quartal 1990 nur noch 46,7 %. Einzelne Branchen meldeten allerdings auch im vierten Quartal 1990 einen überdurchschnittlichen Mangel an gelernten Arbeitskräften, so die Banken (76,3% der befragten Betriebe), die Metallindustrie (64,4%) und die Maschinen- und Fahrzeugindustrie (63,5%).

Prozentanteil der Betriebe mit einem Mangel an gelernten Fachkräften
 Pourcentage des établissements faisant part d'une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée



Seitens der betroffenen Branchen wird daher verlangt, vermehrt ausländische Arbeitskräfte zuzulassen, um die Situation zu entschärfen. Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht Aufgabe der Ausländerpolitik sein kann, Mangellagen auf dem Arbeitsmarkt unbesehen und in beliebigem Ausmass durch die Zulassung weiterer erwerbstätiger Ausländer zu befriedigen. Jede Wirtschaft muss mit begrenzten Ressourcen auskommen. Die Begrenzung ist Ansporn zu Innovation und Effizienzsteigerung und damit Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Die bisherige Ausländerpolitik hat einzelnen Branchen während zu langer Zeit in zu grosszügiger Weise stets neue ausländische Arbeitskräfte offeriert. Diese Branchen haben den Kapitaleinsatz, den Einsatz von Maschinen und die Modernisierung der Produktionstechnik teilweise zu wenig gefördert und dem Umstand nicht ausreichend Rechnung getragen, dass die Wettbewerbsfähigkeit mit einer tendenziell arbeitsintensiven Produktion abnimmt. Indem Mangelsituationen auf dem Arbeitsmarkt zu einer verstärkten Substitution von Arbeit durch Kapital, zum Einsatz möglichst gut aus- und weitergebildeter Mitarbeiter und zur besseren Nutzung des betrieblichen Rationalisierungspotentials zwingen, können ihnen unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten auch positive Aspekte abgewonnen werden.

- b. Die Prognosen bezüglich der demographischen Entwicklung: Im Jahre 1987 hat das Bundesamt für Statistik Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz 1986-2025 erarbeitet, die zeigen, dass sich mittelfristig die Anteile der verschiedenen Altersgruppen innerhalb der gesamten Bevölkerung recht stark verschieben. So geht das Hauptszenario davon aus, dass der Anteil der unter 20jährigen sich von 25% 1985 auf 19,6% 2025 zurückbilden wird, wogegen die über 64jährigen ihren Anteil von 14,2% 1985 auf 21,3% 2025 erhöhen werden (was einer Zunahme um mehr als 60% entspricht). Ein etwa gleich gross bleibender Anteil Erwerbstätiger, der aber immer weniger Jüngere und immer mehr Ältere umfasst, muss also für die Soziallasten zugunsten eines rasch wachsenden Anteils nicht mehr Erwerbstätiger aufkommen. Zudem gleicht die Zahl Junger, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, immer weniger die Zahl der Betagten aus, die ihre Erwerbstätigkeit aufgeben. Dies drückt sich beispielsweise im wachsenden Lehrlingsmangel aus, verschärft aber die Mangelsituationen auf dem Arbeitsmarkt generell auf allen Alters- und Qualifikationsstufen.



Zwei Fragen stellen sich: Lässt sich dieser Alterungsprozess der erwerbstätigen Bevölkerung durch die Förderung der Einwanderung bremsen oder verhindern? Kann durch den Beizug junger Ausländer die heutige Grössenordnung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Pensionierten beibehalten und so insbesondere die Zukunft unserer Sozialversicherung sichergestellt werden?

Auf diese Fragen lassen sich zwei Antworten geben:

- Die ungünstigen Folgen der demographischen Entwicklung könnten vorab etwas eingedämmt werden, indem gewissen einheimischen Personengruppen der (Wieder-) Eintritt oder das Verbleiben im Erwerbsprozess erleichtert wird. Zu denken ist an wiedereinsteigende Frauen, an alleinerziehende Mütter oder an Betagte, die auch im Pensionsalter erwerbstätig bleiben möchten. Ansätze zur Steigerung der Erwerbsquote müssen darauf Rücksicht nehmen, dass Arbeitskräfte sich nur produktiv verhalten, wenn sie aus eigenem Antrieb eine Arbeit verrichten.
- Die Förderung der Einwanderung ihrerseits könnte die Auswirkungen der demographischen Entwicklung allenfalls vorübergehend etwas lindern, nicht aber beseitigen, denn eingewanderte Arbeitskräfte und ihre Familien gleichen sich der einheimischen Bevölkerung bezüglich Erwerbsverhalten und Reproduktionsquote relativ rasch an.

Das Hauptszenario der Bevölkerungsentwicklung veranschlagte, wie sich inzwischen gezeigt hat, die Faktoren der Ein- und Rückwanderung zu tief und wird deshalb momentan durch das Bundesamt für Statistik überarbeitet. In den neuen Bevölkerungsprognosen werden auch mögliche Konsequenzen der Einführung eines Freizügigkeitsmodells im Personenverkehr innerhalb eines EWR zu berücksichtigen sein.

- c. Das rasche Ansteigen der Ausländerzahlen: Der Umfang der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung hat den bisherigen Höchststand des Jahres 1974 überschritten. Der positive Wanderungsüberschuss nimmt seit Jahren ununterbrochen zu (vgl. oben Seite 31, Tabelle 3, Bewegungen der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen). Gemäss Erwerbstätigenstatistik für das zweite Quartal 1990 sind 26,2 % der in der Schweiz Erwerbstätigen Ausländer. Das Beschäftigungswachstum wird im wesentlichen durch Ausländer getragen (die Zahl der erwerbstätigen Schweizer ist tendenziell rückläufig). Der Gang der schweizerischen Wirtschaft ist angesichts

dieser Entwicklung mehr denn je von ausländischen Arbeitskräften abhängig. Neben dem Umfang der legalen nimmt auch derjenige der illegalen Einreisen stark zu, wovon die Statistiken der Eidg. Oberzolldirektion Zeugnis ablegen. Ist die legale Einwanderung von vorneherein steuer- und berechenbar, so ist es die illegale nicht. Das geltende Asylrecht insbesondere öffnet einen Zugang zum Arbeitsmarkt, den die Ausländerpolitik verwehrt. Damit bekommen Ausländer vor allem aus entfernteren Staaten die Möglichkeit, die herkömmlichen Grundsätze der Ausländerzulassung zu unterlaufen. Die Zahl der - meist illegal eingereisten - Asylbewerber übersteigt nun diejenige der jährlichen Höchstzahlen für Jahresaufenthalter deutlich. Dieser Trend zur Unterwanderung der geltenden Normen durch irreguläre Migrationen mit völlig verschiedenen Zielsetzungen wurde zum Anlass genommen, eine koordinierte Strategie für den Ausländer- und den Asylbereich zu erarbeiten.

- d. Die Zunahme des Migrationsdrucks: Die weltweite Zahl der Auswanderungswilligen übertrifft die Aufnahmemöglichkeiten in den industrialisierten Zielstaaten bei weitem. Auswanderungswillige in grosser Zahl gibt es nicht nur in Staaten der Dritten Welt, sondern auch in europäischen Staaten wie Jugoslawien und der Türkei. Dutzende von Millionen auswanderungswilliger Menschen leben auch in Nordafrika, im Nahen Osten und in Osteuropa. In den Heimatstaaten der Auswanderungswilligen entwickeln sich die Faktoren, welche den Auswanderungswillen beeinflussen, in eine ungünstige Richtung. Dies gilt beispielsweise für das Wirtschaftswachstum dieser Länder, für deren Verschuldung, für Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigungschancen, Landflucht, Umweltbelastung, Ernährungsmöglichkeiten usw. Wurde bisher das Problem des Migrationsdruckes allein unter dem Aspekt der Süd-Nord-Wanderung behandelt, so kommt nun nach der Oeffnung Mittel- und Osteuropas das Risiko einer umfassenden Ost-West-Migration dazu. Die wachsenden Zahlen der Asylgesuche in der Schweiz sind ein deutlicher Hinweis auf den steigenden Migrationsdruck. Der Umgang damit wird ohne Zweifel eine der grössten Herausforderungen der kommenden Jahre sein. Zu seiner Bewältigung sind die herkömmlichen Instrumente der Ausländerpolitik und der Asylpolitik nicht geeignet. Auch die bisher üblichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit greifen im Hinblick auf die Milderung des Migrationsdrucks zu kurz. Wollten wir z.B. durch die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen oder von Berufsbildungsmassnahmen in den Heimatstaaten der Auswanderungswilligen Ursachenbekämpfung betreiben, so überstiegen die nötigen Mittel die Möglichkeiten nicht nur der Schweiz, sondern der gesamten internationalen Staatengemeinschaft. Auch ein grosses Engagement würde auf keinen Fall rasch zu einem Abbau des Migrationsdruckes führen, was allerdings nicht so verstanden werden darf, dass entsprechende Bestrebungen nicht wesentlich intensiviert werden könnten. Auch

dann aber wird es unumgänglich sein, Schwerpunktprogramme zu entwickeln. Schon bisher war klar, dass die Kanalisierung und Begrenzung von Wanderungsströmen die einzige mögliche Reaktion auf den Migrationsdruck war. Dieser Migrationsdruck kann nicht bewältigt werden, indem man ihm nachgibt. Daher ist es auch ausgeschlossen, irregulären Migranten reguläre Bewilligungen für eine zeitlich befristete Wohnsitznahme und Erwerbstätigkeit in der Schweiz zu geben. Solche Massnahmen würden die Attraktivität des Ziellandes Schweiz für weitere irreguläre Migranten stark erhöhen. Dem weltweit wachsenden Migrationsdruck kann die Schweiz deshalb nicht mit einem ausländerpolitischen Alleingang entgegentreten. Neue, europa- und weltweite Strategien sind nötig. Auf keinen Fall darf allerdings die Erwartung genährt werden, wir wären in der Lage, illegale Einreisen ganz zu verhindern.

- e. Der anhaltende Zustrom von Asylbewerbern: Er stellt die Politik der traditionellen Rekrutierungsgebiete und der Zulassungsbegrenzung an sich in Frage, denn ein Grossteil der Asylbewerber stellt nur ein Asylgesuch, weil auf andere Art eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz nicht erhältlich ist.

Anzahl und Herkunft der Asylbewerber in der Schweiz								
Jahr	Total Asylbewerber	Herkunft						
		Türkei	Jugoslawien	Sri Lanka	Ost-europa ohne Jugos.	Afrika	Lateinamerika	andere
1983	7'886	25,0 %	0,9 %	10,7 %	15,2 %	22,7 %	16,7 %	8,8 %
1984	7'435	35,5 %	1,4 %	16,6 %	11,0 %	16,3 %	7,2 %	12,0 %
1985	9'703	39,6 %	1,4 %	28,5 %	5,3 %	11,6 %	3,7 %	9,8 %
1986	8'546	47,6 %	1,4 %	6,9 %	6,3 %	8,0 %	3,3 %	26,5 %
1987	10'913	53,3 %	1,2 %	8,2 %	4,1 %	6,9 %	3,0 %	23,3 %
1988	16'726	57,8 %	4,9 %	9,1 %	4,1 %	4,9 %	1,1 %	18,1 %
1989	24'425	38,5 %	5,6 %	19,7 %	4,0 %	7,9 %	0,4 %	23,9 %
1990	35'425	20,3 %	15,8 %	13,3 %	9,9 %	10,0 %	0,2 %	30,5%*

* 15,4 % Libanon, 5,1 % Indien, 3,4 % Pakistan

Die Zahl der jährlich eingereichten Asylgesuche ist zwar kleiner als diejenige der jedes Jahr regulär zur Wohnsitznahme in die Schweiz einreisenden Ausländer. Asylbewerber verursachen aber - im Unterschied zu den regulär einreisenden Ausländern - einen grossen Betreuungsaufwand, der je länger je mehr alle beteiligten Institutionen überfordert. Aufnahmefähigkeit und subjektive Aufnahmebereitschaft gegenüber Ausländern insgesamt drohen deshalb Schaden zu nehmen, und dies in dem Moment, in dem in 19 Staaten Westeuropas der freie Personenverkehr realisiert werden sollte. - Rund

95 Prozent der Asylgesuche werden abgewiesen. Trotzdem bleibt rund die Hälfte der abgewiesenen Asylbewerber in der Schweiz.

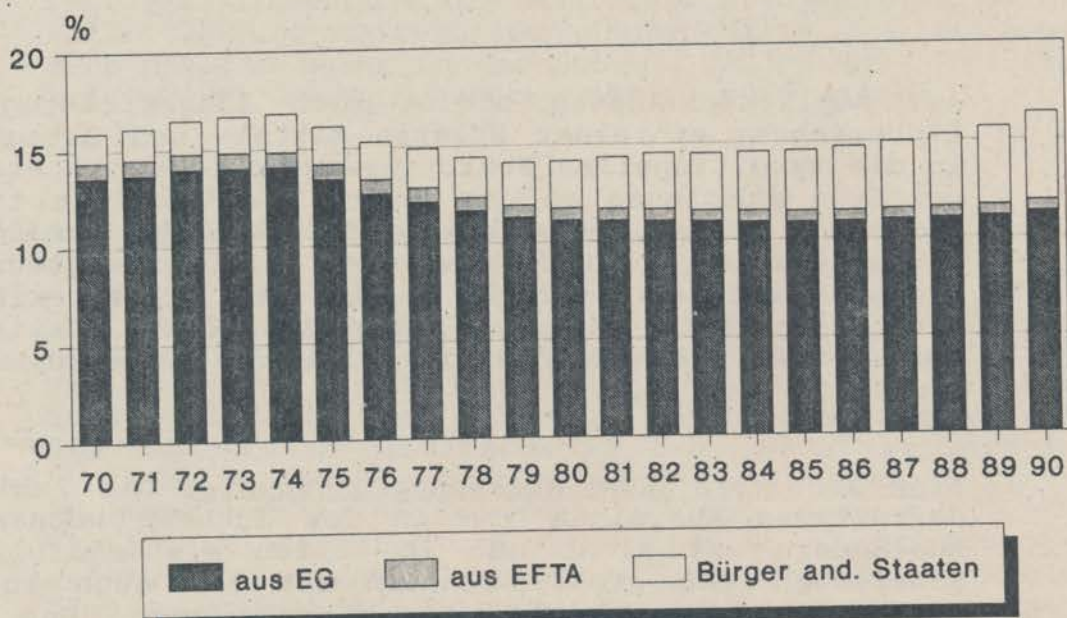
- f. Akzentuierte Probleme im Umfeld von illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit: Der ausgetrocknete Arbeitsmarkt, der zunehmende Migrationsdruck, die rasch wachsende Zahl von Asylgesuchen nicht politisch Verfolgter und das Festhalten der Behörden an einer restriktiven Zulassungspolitik lassen den Schluss zu, dass auch die Zahl von Personen steigt, die ohne Bewilligung in der Schweiz leben und arbeiten. Amtliche Statistiken dazu gibt es nicht. Schwarzarbeit bringt letztlich niemandem Vorteile: Arbeitnehmer haben keinen Versicherungsschutz, oft einen gesundheitsgefährdenden Arbeitsplatz, einen tiefen Lohn und keine Rechte; dem Arbeitgeber sind sie faktisch ausgeliefert. Auch Arbeitgeber profitieren nur scheinbar von Schwarzarbeit: Sie laufen Gefahr, negativen Struktureffekten zu erliegen und riskieren Strafen sowie eine Sperre in der Zuteilung von ausländischen Arbeitskräften.

Der Schwarzarbeit ist mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln entgegenzuwirken. Legalisierungsprogramme stehen nicht zur Diskussion. Erfahrungen im Ausland zeigten, dass amnestierte Schwarzarbeiter rasch durch neue illegale Arbeitskräfte ersetzt werden. - Die nicht gesetzeskonforme Beschäftigung von Arbeitskräften wird ein Thema bleiben, solange überhaupt gesetzliche Vorschriften in diesem Bereich bestehen, die für Arbeitnehmer einen gewissen sozialen und lohnbezogenen Mindeststandard garantieren wollen. Mit dem Problem der Schwarzarbeit haben sich auch andere westliche Industriestaaten auseinanderzusetzen, die keine Zulassungsbegrenzung von der Art der schweizerischen Ausländerpolitik kennen. Eine Lockerung der Zulassungsbestimmungen würde deshalb die Schwarzarbeit nur tendenziell, nicht aber nachhaltig einschränken.

- g. Die veränderte Zusammensetzung der Ausländer in der Schweiz: Der Anteil, den Ausländer aus EG- und EFTA-Staaten an der Gesamtheit der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ausmachen, ist seit zwanzig Jahren prozentual rückläufig. Die Anzahl der Italiener in der Schweiz bildet sich zurück, diejenige der Spanier ist etwa konstant, nur diejenige der Portugiesen nimmt momentan noch stark zu (so dass auch der Anteil der Angehörigen von EG-Staaten in der Schweiz seit 1983 in absoluten Zahlen wieder leicht zunimmt). Die klassischen Rekrutierungsländer Italien und Spanien büssten an Bedeutung ein und wurden abgelöst durch Portugal und - ausserhalb von EG und EFTA - durch Jugoslawien. Der Arbeitsmarkt Schweiz scheint mithin für Bürger von EG-Staaten an Attraktivität zu verlieren. Dies ist weniger darauf zurückzuführen, dass für die Schweiz gültige Faktoren, welche bisher einen Anlass zur Einwanderung

derung bildeten, an Bedeutung verloren. Vielmehr veränderten sich wesentliche Faktoren in den Heimatstaaten der Auswanderer. Zu denken ist an die verbesserte Lage des Arbeitsmarktes, die günstigeren Wirtschaftsaussichten oder das enger geknüpfte Netz der sozialen Sicherheit. Anders gesagt: Push-Faktoren in den Herkunftsländern nahmen ab und wurden nicht oder nur unzureichend kompensiert durch eine gesteigerte Bedeutung der Pull-Faktoren in der Schweiz (zu dieser Terminologie vgl. unten Kapitel III Buchstabe E, S. 71-72). Langfristig stellt sich daher für die schweizerische Ausländerpolitik die Frage, ob der Rückgang der Einwanderung aus den klassischen Rekrutierungsländern und die offensichtliche Attraktivitätseinbusse des Ziellandes Schweiz als unabänderliche Entwicklungen hingenommen werden müssen oder nicht doch durch Gegenmassnahmen beeinflusst werden sollten. Denn letztlich geht es dabei um die Frage, in welchen Staaten wir künftig zur Deckung unseres Arbeitskräftebedarfs überhaupt noch ausländische Arbeitskräfte rekrutieren können, die in der Lage sind, sich in die schweizerischen Lebensverhältnisse einzugliedern.

JAHRESAUFENTHALTER UND NIEDERGELASSENE IN % DER GESAMTBEVÖLKERUNG NACH HERKUNFTSREGIONEN



Anteil der Ausländer aus EG- und EFTA-Staaten in der Schweiz						
Jahr	Total der Jahresaufenthalter u. Niedergelassenen	Anteil EG-Staaten		Anteil EFTA-Staaten 1)		Total Anteil EG + EFTA in %
		Absolut	In %	Absolut	In %	
1970	982887	838269	85,3	50362	5,1	90,4
1971	999309	848685	84,9	50916	5,1	90,0
1972	1032285	873175	84,6	51513	5,0	89,6
1973	1052505	883076	83,9	51618	4,9	88,8
1974	1064526	888741	83,5	50843	4,8	88,3
1975	1012710	842163	83,2	49045	4,8	88,0
1976	958599	790086	82,4	47197	4,9	87,3
1977	932743	760916	81,6	45706	4,9	86,5
1978	898062	727115	81,0	41936	4,7	85,6
1979	883837	706784	80,0	40100	4,5	84,5
1980	892807	700855	78,5	39167	4,4	82,9
1981	909906	702627	77,2	38672	4,3	81,5
1982	925826	705105	76,2	38390	4,1	80,3
1983	925551	701411	75,8	37805	4,1	79,9
1984	932386	701937	75,3	37577	4,0	79,3
1985	939671	702709	74,8	36970	3,9	78,7
1986	955982	708364	74,1	36713	3,8	77,9
1987	978737	717484	73,3	36968	3,8	77,1
1988	1006530	726602	72,2	37071	3,7	75,9
1989	1040325	737701	70,9	37092	3,6	74,5
1990	1100262	760236	69,1	37776	3,4	72,5

1) Einschliesslich Liechtenstein

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

Als möglicher Ausweg bietet sich längerfristig die Einbeziehung einzelner Staaten Mittel- und Osteuropas in die traditionellen Rekrutierungsgebiete an. Bis auf weiteres aber muss an der Praxis der heutigen traditionellen Rekrutierungsgebiete festgehalten werden. Es ist abzuwarten, ob und in welcher Form auf westeuropäischer Ebene wie auch im Rahmen der schweizerischen Ausländerpolitik ein Freizügigkeitsmodell realisiert werden kann und wie sich dieses quantitativ auswirken wird.

- h. Eine anhaltend hohe Rückwanderungsquote: Die Zahl der definitiven Ausreisen von in der Schweiz wohnhaften Ausländern war nicht nur in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten gross, sondern sie hat auch in den vergangenen drei Jahren wieder zugenommen. Das Bild des Wanderarbeiters, der sich im Gastland definitiv niederlässt, entspricht nur teilweise der Realität. Die hohe Rückwanderungsquote könnte Anzeichen eines neuen Migrationsverhaltens sein. Eine eingehende Moti-

vationsforschung müsste den Ursachen dieses Migrationsverhaltens auf den Grund gehen. Dass auch Ausländer in ihre Heimatstaaten zurückkehren, die während langen Jahren in der Schweiz wohnhaft waren, wirft zudem die Frage auf, ob unsere Eingliederungspolitik die in sie gesetzten Erwartungen tatsächlich erfüllt. Unbekannt ist, wieviele Ausländer in der Folge ein zweites Mal in die Schweiz auswandern. Die statistischen Instrumente sind in dieser Hinsicht auszubauen.

- i. Die Oeffnung der Staaten Mittel- und Osteuropas: Mit der Ausnahme Jugoslawiens zählen die Staaten Mittel- und Osteuropas nicht zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten. Indem diese Staaten nun ihren Bürgern die Möglichkeit gewähren, in Westeuropa Arbeit zu suchen, wird die Angebotsstruktur auf dem gesamteuropäischen Arbeitsmarkt wesentlich verändert. Es ist damit zu rechnen, dass es von Osten nach Westen zu Wanderungsströmen kommen wird, die umso grösser sein werden, je düsterer die Aussichten bezüglich der wirtschaftlichen, politischen und oekologischen Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Staaten sind. Die schweizerische Ausländerpolitik muss sich auf diese Entwicklung einstellen. Einmal mehr ist allerdings ein Alleingang der Schweiz nicht ratsam, umso weniger, als sich auch die Notwendigkeit ergeben könnte, irreguläre Wanderungsbewegungen zu bewältigen. Mit Ausnahme der seit kurzem erlaubten Zulassung von Bürgern Polens, Ungarns und der CSFR für maximal viermonatige Weiterbildungsaufenthalte in der Schweiz wurde daher bis jetzt die Ausländerpolitik gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas noch nicht grundsätzlich neu gestaltet. Geprüft wird, ob Bürgern aller Staaten Mittel- und Osteuropas die Möglichkeit eingeräumt werden soll, künftig Weiterbildungsaufenthalte bis zu achtzehn Monaten Dauer in der Schweiz im Rahmen spezieller bilateraler Ausbildungsabkommen zu absolvieren.

2. Herausforderungen qualitativer Art

- a. Umstrittenes Saisonierstatut: Dem Saisonierstatut wird seit längerer Zeit entgegengehalten, es sei inhuman, weil es weder Freizügigkeit noch den Familiennachzug erlaube und faktisch den Saisonier zwingt, die Saisonpause arbeitslos im Heimatstaat zu verbringen. Es sei auch wirtschaftlich nicht sinnvoll, denn es komme vor allem Branchen und Betrieben mit tiefem Qualifikationsniveau und schlechten Lohn- und Arbeitsbedingungen zugute. Der Umwandlungsmechanismus zugunsten langjähriger Saisoniers ermögliche die dauerhafte Zulassung zuvieler unqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, gefährde dadurch die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und fördere eine schlechende Strukturverschlechterung auf dem Arbeitsmarkt.

Die Auseinandersetzung um Beibehaltung oder Aufhebung des Saisonierstatuts wurde insbesondere 1979-1981 im Zusammenhang mit der schliesslich abgelehnten "Miteinand-Initiative" und dem neuen Ausländergesetz geführt (vgl. oben Kapitel II Buchstabe B Ziffer 6, S. 26). Die Bundesbehörden beriefen sich zu seiner Verteidigung auf folgende Argumente (vgl. BBl 1979 III 621-626): Das Saisonierstatut decke den Bedarf an saisonalen Arbeitskräften und entspreche den zeitlich beschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten in verschiedenen Branchen und Landesteilen. Es verhindere ein Anwachsen der Zahl der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen in der Schweiz. Würde es aufgehoben, so könne die Stabilisierungspolitik nicht mehr erfolgreich weitergeführt werden. Die Gewährung des Familiennachzugs insbesondere liesse die Zahl der in der Schweiz wohnenden Ausländer zu stark ansteigen. Die freie Wahl des Arbeitsplatzes dürfe Saisoniers nicht gewährt werden, weil sie sonst von ihren Saisonstellen abwandern würden, was viele Betriebe - vor allem in wirtschaftlich ohnehin benachteiligten Regionen - in ihrer Existenz gefährden könnte. Müssten die Saisoniers in der Zwischensaison die Schweiz nicht verlassen, so verlören in diesen Monaten viele Schweizer ihre Stellen, weil die Arbeitgeber auf mehr Ausländer ausweichen könnten. Arbeitslose Saisoniers, die in der Schweiz blieben, würden ihrerseits Mehrleistungen der Arbeitslosenversicherung bewirken.

In der Diskussion um die Anliegen dieser Initiative anerkannten die Bundesbehörden, dass die Kritik am Saisonierstatut teilweise berechtigt war. Es gebe zahlreiche unechte Saisonarbeitsverhältnisse, es fehle eine angemessene Freizügigkeit und ein geordnetes Familienleben. Als Abhilfe wurde im Entwurf zum neuen Ausländergesetz vorgeschlagen, Saisoniers nur noch in echten Saisonarbeitsverhältnissen zuzulassen, allen Saisoniers den Anspruch auf Umwandlung ihrer Bewilligung in eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu geben, wenn sie innert vier aufeinanderfolgenden Jahren während 35 Monaten in der Schweiz gearbeitet haben, und dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, diese Zeiträume zu verkürzen; ferner sollte mit der Umwandlung der sofortige Familiennachzug erlaubt sein. Das Ausländergesetz wurde dann allerdings 1982 in einer Referendumsabstimmung abgelehnt.

Ende der siebziger Jahre wurde vor dem Hintergrund der damaligen Stabilisierungspolitik das Saisonierstatut vor allem aus staatspolitischen Erwägungen beibehalten. Seit 1980 nimmt (mit Ausnahme des Jahres 1983) die Zahl der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen wieder zu. Massgebend hinsichtlich der staatspolitischen Zielsetzungen der Ausländerpolitik wurde ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der

schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung, so dass die damaligen quantitativen Argumente heute ein anderes Gewicht haben. In der Diskussion um die Zukunft des Saisonierstatuts haben vielmehr wirtschaftspolitische Argumente an Bedeutung gewonnen, welche auch die damaligen arbeitsmarktpolitischen Überlegungen relativieren. Die Bundesbehörden anerkennen seit Jahren, dass das Saisonierstatut zur Zulassung grosser Zahlen gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte führte. Dadurch blieben die Löhne im Bereich der wenig qualifizierten Arbeitskräfte tief, was die arbeitsintensive Produktion förderte. Indem viele Saisoniers zugelassen wurden, blieb staatspolitisch weniger Raum für die Zulassung grösserer Zahlen hochqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte. Im Bereich der Fachkräfte und Kaderleute stiegen daher die Löhne und mangels Spezialisten konnten die für eine Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit nötigen Modernisierungen und Rationalisierungen teilweise nicht immer durchgeführt werden. - Anerkannt ist weiter, dass sich auch die mangelnde Freizügigkeit der Saisoniers wirtschaftlich nachteilig auswirken kann. Die Stützung der Wirtschaft in Berg- und Randregionen band Kapazitäten, die anderswo dringend gebraucht wurden. Unqualifizierte Arbeitskräfte mussten zweimal beruflich qualifiziert werden: zuerst an ihrer ersten Saisonstelle, danach an ihrer ersten Stelle als Jahresaufenthalter, weil sie in der Regel Stelle und Branche verliessen, sobald sie im Besitz einer Jahresaufenthaltsbewilligung waren. Der Umwandlungsmechanismus hatte seinerseits zur Folge, dass wesentliche Teile der vorhandenen Saisonkontingente nicht frei verfügbar waren, sondern dafür eingesetzt werden mussten, Stellen mit neuen Saisoniers zu besetzen, weil die alten nach erfolgter Umwandlung abgewandert waren. Insgesamt hat also das Saisonierstatut ungünstige Struktureffekte gefördert und den Handlungsspielraum der Arbeitsmarktbehörden eher eingeschränkt denn erweitert.

Somit hätten eine Abschaffung des Saisonierstatuts, aber auch schon eine Reduktion der Saisonierkontingente oder die qualitative Verbesserung der Rechtsstellung der Saisoniers gewisse positive Auswirkungen auf die Wettbewerbs- und die internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft. Auf diejenigen Betriebe, welche bisher primär vom Saisonierstatut profitierten, hätten entsprechende abrupte Änderungen vermutlich spürbare Auswirkungen. Sie müssten zum Beispiel durch eine Steigerung der Attraktivität ihrer Arbeitsplätze oder durch ihre Lohnpolitik der drohenden Abwanderung ihrer ausländischen Arbeitskräfte zu begegnen versuchen, falls diesen die freie Wahl des Arbeitsplatzes gewährt würde. Einer solchen Herausforderung sind strukturschwache Betriebe nur begrenzt gewachsen.

Zu den staatspolitischen Erwägungen und den wirtschaftspolitischen Erkenntnissen kommen neuerdings integrationspolitische Ueberlegungen. Eine Annäherung an die EG erlaubt es nicht, das bisherige Saisonierstatut gegenüber Bürgern von EG- (und EFTA-) Staaten beizubehalten. Zwar verbietet das Recht der EG saisonal befristete Arbeitsverträge mit Ausländern nicht. Es schreibt aber für die Betroffenen einen vom schweizerischen verschiedenen Rechtsstatus vor, eben denjenigen der Freizügigkeit. Streben wir eine europakonforme Lösung an, so reduziert sich das Problem der Zukunft des Saisonierstatuts auf die Frage, ob, in welchem Umfang und mit welchem Rechtsstatus wir es gegenüber Bürgern von Staaten beibehalten wollen, welche weder der EG noch der EFTA angehören.

- b. Ein gestörtes Gleichgewicht zwischen den einzelnen Ausländerkategorien: Die Entwicklung im Asylbereich führte dazu, dass immer mehr Ausländer eine Bewilligung zu einem längerdauernden Aufenthalt erhalten, welche die strengen Zulassungskriterien der Ausländerpolitik nicht erfüllen. Die vorläufige Aufnahme und die humanitäre Regelung abgelehnter Asylbewerber werden zudem mit Eingliederungs- und Fürsorgemassnahmen verbunden, die den anderen Ausländerkategorien nicht angeboten werden. Den im Asylbereich zuständigen Behörden stehen sehr viel mehr Mittel zur Verfügung als den Institutionen, deren Aufgabe die Eingliederung der mit einer ordentlichen Bewilligung in der Schweiz lebenden Ausländer ist. Dies fördert Missgunst und Spannungen zwischen einzelnen Kategorien von Ausländern und gefährdet die Eingliederungspolitik und das Vertrauen gegenüber den Behörden. Die Ausgestaltung des Rechtsstatus' und der behördlichen Leistungen bezüglich der einzelnen Ausländerkategorien ruft daher nach einer engen Koordination zwischen den beteiligten Amtsstellen.

3. Herausforderungen durch die Realisierung des freien Personenverkehrs im europäischen Binnenmarkt

Die Vollendung des EG-Binnenmarktes auf Ende 1992 ist durch die vollständige Realisierung der Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr gekennzeichnet. In diesen vier Bereichen soll in allen Staaten der EG gegenüber natürlichen und juristischen Personen und GGesellschaften aus sämtlichen Mitgliedstaaten jede Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen sein. Für die europäischen Staaten, die nicht Mitglieder der EG sind, stellt sich die Frage der Ausgestaltung ihrer künftigen Beziehungen zum EG-Binnenmarkt, mit dem sie in vielfältiger Hinsicht eng verknüpft sind. Fallen zwischen den EG-Staaten Wettbewerbshindernisse dahin, so bleiben sie doch gegenüber den Nicht-EG-Staaten bestehen. Die Wettbewerbsfähigkeit der

Nicht-EG-Staaten könnte in der Folge in Bezug auf ihren grössten Exportmarkt empfindlich beeinträchtigt werden. Dies zu vermeiden, ist der Sinn der Verhandlungen im Hinblick auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Ein EWR-Vertrag soll festhalten, in welcher Form die EFTA-Staaten am EG-Binnenmarkt partizipieren könnten. Verhandelt wird dabei auch die Uebernahme der Regeln des freien Personenverkehrs.

a. Das Verhältnis der Schweiz zu Europa und zur EG insbesondere ist aus arbeitsmarktlicher Sicht durch folgende Elemente geprägt:

- Wir sind arbeitsmarktpolitisch auf eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten angewiesen. Der immer mehr internationalisierte Arbeitsmarkt ist für uns weitgehend ein europäischer Arbeitsmarkt. Wir dürfen daher nicht riskieren, als Drittstaat im wesentlichen von den Vorteilen der Freiheiten des EG-Binnenmarktes ausgeschlossen zu werden.

- Der internationale Transfer von Know-how (nicht nur in Lehre, Forschung und Entwicklung) ist unentbehrlich für die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit eines rohstoffarmen Landes. Er bedingt, dass der interessierte Schweizer reisen und auch im Ausland berufstätig sein kann. Schweizer erhalten den Zugang zum Arbeitsmarkt anderer europäischer Staaten immer mehr nur noch unter der Voraussetzung, dass die Schweiz den Bürgern des anderen Staates Gegenrecht gewährt. Nichtdiskriminierung und Gewährung von Gegenrecht sind zentrale Elemente eines Modells der Freizügigkeit des Personenverkehrs.

- Wir sind auf ausländische Arbeitskräfte aus Staaten desselben Kulturkreises, also vor allem aus europäischen Staaten, angewiesen (dass hier nur Europa angesprochen wird, heisst nicht, dass qualifizierte Mitarbeiter zum Beispiel aus Nordamerika in der Schweiz nicht ebenfalls hochwillkommen wären; sie sollen einen Zugang zur Schweiz auch haben, wenn wir uns gegenüber Europa ganz öffnen). Diese Arbeitskräfte sind längerfristig an einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nur interessiert, wenn unser Arbeitsmarkt für sie attraktiv bleibt und ihnen dieselben Vorzüge bieten kann wie die Arbeitsmärkte anderer europäischer Staaten. Der Freizügigkeit des Personenverkehrs, wie die EG sie konzipiert hat, kommt dabei entscheidende Bedeutung zu.

b. Die Grundsätze des freien Personenverkehrs, wie sie im Recht der EG verankert sind

Die EG unterscheidet administrativ vier Arten unselbstständig erwerbstätiger Ausländer:

- solche, die weniger als drei Monate im Gastland erwerbstätig sind; sie brauchen dafür keinen Aufenthaltsausweis des Gastlandes;
- solche, die mehr als drei Monate, aber weniger als ein Jahr erwerbstätig sind; sie erhalten dafür einen auf die Dauer des Arbeitsvertrages befristeten Aufenthaltsausweis des Gastlandes;
- solche, die länger als ein Jahr erwerbstätig sind; sie erhalten einen Aufenthaltsausweis, der erstmals auf fünf Jahre ausgestellt ist und verlängert wird;
- Grenzgänger.

Alle Arbeitnehmer aus anderen EG-Staaten geniessen volle Freizügigkeit bezüglich Stellen-, Berufs- und Ortswechsel. Sie haben auch alle ein Recht auf selbständige Erwerbstätigkeit und auf Wohnsitznahme im Gastland, auf Erwerb von Grundeigentum und auf Familiennachzug. Ferner besteht für den Ausländer die Möglichkeit, nach Ablauf des Arbeitsvertrags im Land zu bleiben, bis die Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung erschöpft sind, minimal aber während drei Monaten, damit er eine neue Stelle im Gastland suchen kann. Diese Möglichkeit soll auch Grenzgängern und Arbeitnehmern mit zeitlich befristeter Anstellung zukommen.

Analoge Bestimmungen und mithin volle Freizügigkeit gelten auch für selbständigerwerbende Ausländer.

Die vollständige Realisierung der Grundsätze des freien Personenverkehrs innerhalb der EG (insbesondere die umfassende Gewährung der Freizügigkeit für Spanier und Portugiesen ab 1993) wird möglicherweise die temporären Wanderungen innerhalb des Binnenmarktes vorübergehend verstärken. Die Durchlässigkeit des europäischen Arbeitsmarktes wird zunehmen.

c. Inwiefern müsste die schweizerische Ausländerpolitik umgestaltet werden, wenn wir die Freizügigkeit des Personenverkehrs gleich wie in der EG realisieren würden?

- Das bisherige Kontingentierungs- und Bewilligungssystem wäre mit dem Konzept eines freien Personenverkehrs nicht vereinbar. Die Unterscheidung nach den verschiedenen hergebrachten Ausländerkategorien, die Priorität für einheimische Arbeitskräfte, die Wartefrist für die berufliche Freizügigkeit,

die Schranken des Familiennachzugs sowie das Saisonierstatut und seine Umwandlungsregelung würden ersatzlos wegfallen. Die Preisgabe dieser Regelungen beträfe allerdings nur die Bürger von EWR-Staaten, nicht aber Angehörige von Drittstaaten.

- Gegenüber Bürgern aus EWR-Staaten würde damit die Zulassungspolitik hinfällig. Gemessen am aktuellen Ausländerbestand fielen knapp drei Viertel der ausländischen Arbeitskräfte unter die Freizügigkeitsregelung (gemessen an der Verteilung der jährlichen Einwanderungen auf die einzelnen Nationen jedoch nur etwas mehr als die Hälfte der Neueinwanderer). Die Zulassungspolitik müsste sich auf Ausländer beschränken, die nicht aus Staaten der EG und der EFTA stammen und sich sonst nicht auf eine Freizügigkeitsregelung berufen können.
- Auf die Einheitlichkeit des Arbeitsmarktes würde sich der freie Personenverkehr allerdings nur beschränkt auswirken: Ausländer aus EWR-Staaten könnten sich sofort auf die volle Freizügigkeit berufen. Ausländer aus Drittstaaten, die eine Bewilligung für einen einjährigen oder längeren Aufenthalt in der Schweiz erhalten, könnten sich nach Ablauf des ersten Jahres ihrer Erwerbstätigkeit in der Schweiz wie bis anhin auf die wichtigsten Elemente der Freizügigkeit berufen.

d. Wertung der Herausforderung

Eine Oeffnung gegenüber dem EG-Binnenmarkt ist nötig, um langfristig sicherzustellen, dass auch in der Schweiz die Nachfrage nach Arbeitskräften aus uns nahestehenden Kulturkreisen noch gedeckt werden kann und um den Zugang erwerbstätiger und studienwilliger Schweizer zur EG zu wahren.

Diese Oeffnung und die damit verbundene Uebernahme der Freizügigkeit des Personenverkehrs sind möglich, wenn die Anpassungen an das EG-Recht schrittweise erfolgen können. Damit stellt sich die Frage nach der Gestaltung von Uebergangsfristen. Geht es darum, den ungünstigen Struktureffekten einer Politik entgegenzuwirken, die auf der Verfügbarkeit grosser Zahlen günstiger ausländischer Arbeitskräfte beruht, so wären kurze Uebergangsfristen angebracht. Wichtiger ist aber die Vermeidung regionaler und struktureller Härten, die da und dort eintreten können, wenn das Modell des freien Personenverkehrs die bisherige Zuteilungspolitik ablösen wird. Auch geht es darum, aus staatspolitischen Gründen allfällige allzu massive Veränderungen im Ausländerbestand zu verhindern. Daher sind lange Uebergangsfristen unumgänglich, um den Betroffenen einen

möglichst grossen Spielraum für die Vornahme der nötigen Anpassungen einzuräumen. Die Ausgestaltung der Übergangsfristen ist auch Gegenstand der EWR-Verhandlungen.

Schliesslich ist eine Schutzklausel nötig: Ueberschreitet der Ausländerbestand ein vernünftiges Mass, so muss die Möglichkeit erhalten bleiben, zumindest vorübergehend wieder Begrenzungsmassnahmen einzuführen. Mit einer solchen Schutzklausel wird das Risiko allfälliger untragbarer zahlenmässiger Auswirkungen der Freizügigkeitslösung eingeschränkt.

4. Herausforderungen durch die Uruguay-Runde des GATT

Ziel des GATT ist die Liberalisierung des Welthandels. Diese Liberalisierung soll mittels der "Uruguay"-Verhandlungsrunde auf den weltweiten Dienstleistungsverkehr zwischen den Staaten, die dem geplanten Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) beitreten, ausgedehnt werden. Im Rahmenabkommen sollen einerseits verfassungsrechtliche Grundsätze festgeschrieben werden, welche durch die Einführung eines Streitbeilegungsmechanismus' und Sanktionsmöglichkeiten abgesichert werden. Andererseits haben die Unterzeichnerstaaten die Möglichkeit, in den Länderlisten Marktzugangskonzessionen zu gewähren. Das GATS soll alle Formen der Erbringung einer Dienstleistung, das heisst sowohl die Niederlassung einer Firma als auch den grenzüberschreitenden Verkehr von Dienstleistungen sowie von Dienstleistungserbringern und -konsumenten umfassen. Damit die Schweiz an der Dienstleistungsliberalisierung im Rahmen des GATT teilnehmen kann, müssen Marktzugangskonzessionen auch im Bereich der Arbeitsmobilität eingegangen werden. Dies betrifft jedoch nur den vorübergehenden Aufenthalt zwecks Erbringung einer genau definierten Dienstleistung. Der temporäre Aufenthalt dauert nur so lange, wie er für die Erbringung der Dienstleistung notwendig ist. Der Anspruch auf Einreise, Aufenthalt und Arbeit gibt kein Recht auf Niederlassung oder Stellenwechsel im Gastland. Die gemachten Marktzugangskonzessionen dürfen nicht durch nationale Massnahmen verunmöglicht werden.

Die GATT- und die EWR-Verhandlungen unterscheiden sich wie folgt:

- Im EWR soll jeder Bürger eines EWR-Staates von der Freizügigkeit profitieren. Die Freiheit des Personenverkehrs kommt nur den Bürgern der Staaten der EG und der EFTA zugute, was es der Schweiz erlaubt, einen Grundpfeiler ihrer Ausländerpolitik, die Beschränkung der Anwerbung von Ausländern auf die traditionellen Rekrutierungsgebiete, beizubehalten.

- Die GATS-Verhandlungen beziehen sich auf einen beschränkten Personenkreis: auf Fachleute mit speziellen beruflichen Qualifikationen im Bereich der Dienstleistungen. Wegen der im Rahmenabkommen vorgesehenen Meistbegünstigungsklausel wird die Praxis der traditionellen Rekrutierungsgebiete im Geltungsbereich des GATS eingeschränkt, wobei ein negoziabler Vorbehalt als Abweichung von der Meistbegünstigungsklausel für diese Verträge anzubringen sein wird.

Im Rahmen der GATT-Verhandlungen ist eine Lockerung der Ausländerpolitik notwendig, damit die Schweiz an einer weltweiten Liberalisierung im Dienstleistungsverkehr teilnehmen kann. Folgende Rahmenbedingungen müssen jedoch eingehalten werden:

- Der Kreis der begünstigten Personen muss klar und eng definiert werden. Diese Definition ist wesentlicher Inhalt der Marktzugangskonzessionen. Da die Konzessionen auf dem Verhandlungsweg zustandekommen, wird sichergestellt, dass die Zustimmung der Schweiz in jedem Einzelfall gegeben ist. Infolgedessen kann die nationale Politik bei der Aushandlung solcher Konzessionen bestimmen, dass die Öffnung nur zugunsten von Spezialisten gewährt wird.
- Ein Zulassungsverfahren und die behördliche Prüfung jedes Einzelfalls müssen weiterhin möglich bleiben.
- Ueberschreitet der Ausländerbestand in der Schweiz ein vernünftiges Mass, so muss wiederum die Möglichkeit bestehen, Begrenzungsmaßnahmen zu ergreifen. Die eingegangenen Marktzugangskonzessionen im Bereich der Arbeitsmobilität des GATS könnten jedoch wohl nicht ohne Kompensation schweizerischerseits auf internationaler Ebene rückgängig gemacht werden.

E Push- und Pullfaktoren als Bestimmungselemente bezüglich des Migrationsverhaltens

1. Begriffliches

Das Migrationsverhalten des einzelnen und die Motive, die jemanden dazu bewegen, sein Heimatland zu verlassen, um sich anderswo niederzulassen, sind bisher in der Schweiz kaum erforscht worden. Der Entschluss, zu emigrieren, kommt aber in der Regel nur zustande, wenn die Vorteile der Migration höher eingestuft werden als deren Nachteile, beziehungsweise wenn die Vorteile des Verbleibens im Herkunftsland geringer wiegen als die Vorteile einer Migration. Die Gründe, die zu einem Wanderungsentscheid führen, lassen sich in sogenannte Push- und Pullfaktoren aufteilen:

- Die Pullfaktoren umfassen die Verhältnisse im Ziel-land, welche auf den Wanderungswilligen anziehend wirken. In die Beurteilung einzubeziehen sind dabei vor allem wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Elemente. So können als Pullfaktoren wirksam werden: gute Beschäftigungsaussichten, prosperierende Wirtschaft, hohes Lohnniveau, ausgebautes System der sozialen Sicherheit, Anerkennung des Berufsabschlusses oder Diploms, Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten, gute Schulen für die Kinder, sozialer Frieden, billige Lebenskosten, attraktiver Wohnungsmarkt, hohe Lebensqualität, gesunde Umwelt, einfacher Zugang zu einer Arbeitsbewilligung, kulturelle Nähe zum Heimatland, Sprechen der eigenen oder einer verwandten Sprache usw.

- Die Pushfaktoren beinhalten dagegen die Unzulänglichkeiten im Heimatland, welche die Bereitschaft zur Wanderung erhöhen. Zu nennen sind etwa: Arbeitslosigkeit, mangelnde berufliche Zukunft, tiefer Lohn, hohe Lebenskosten, zerstörte Umwelt, Uebervölkerung, mangelhafte Versorgungslage, fehlende soziale Sicherheit, ungenügendes Schul- oder Gesundheitswesen, Unsicherheit infolge politischer Auseinandersetzungen.

Die Unterscheidung zwischen Push- und Pullfaktoren bietet eine Möglichkeit für die Darstellung des Gefälles zwischen Herkunfts- und Zielland, das einem Migrationsentscheid zugrunde liegen kann. Will die Ausländerpolitik das Migrationsverhalten beeinflussen, so muss sie bei den Ursachen der Migration und bei den entsprechenden Motiven ansetzen. Push- und Pullfaktoren verweisen auf Ansatzpunkte für eine steuernde Ausländerpolitik, wenn es beispielsweise darum geht, zusätzliche Arbeitskräfte im Ausland zu rekrutieren oder aber Migrationsströme vom eigenen Land fernzuhalten.

2. Beeinflussung der Push- und Pullfaktoren im Zusammenhang mit dem weltweiten Migrationsdruck

Eine rasch wirksame Beeinflussung der Pushfaktoren in der Dritten Welt und in Osteuropa übersteigt, wie bereits dargelegt, die Möglichkeiten eines einzelnen Staates, weshalb die Gesamtheit der Industrienationen koordinierte Massnahmen ergreifen muss. Autonomes Handeln ist dagegen im Bereich der Pullfaktoren möglich und wohl auch erfolgversprechender. Die Pullfaktoren sind allerdings jeweils nur in speziellen Bereichen beeinflussbar. Zur Abwehr einer massiven Einwanderung von Ausländern aus nicht-traditionellen Rekrutierungsgebieten drängt es sich daher auf, beim Zugang zu einer Arbeits- und Anwesenheitsbewilli-

gung, bei der Dauer der Anwesenheit und bei der Qualität und dem Umfang von Unterstützungsleistungen anzusetzen.

Konkret heisst dies, dass Migranten, welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, weil sie auf andere Weise nicht zu einer Arbeitsbewilligung gelangen können, während der Dauer des Asylverfahrens keine Erwerbsmöglichkeit erhalten sollten, dass ihnen nicht zu grosszügige und allzu attraktive Fürsorgeleistungen gewährt werden dürfen und ihre Anwesenheit in der Schweiz auf die absolut unumgängliche Minimaldauer beschränkt bleiben sollte. Denn für einen Arbeitssuchenden ist die fast voraussetzungslos gewährte Arbeitsmöglichkeit der denkbar stärkste Pullfaktor (die Einreichung eines Asylgesuches ist die einzige Voraussetzung, die er erfüllen muss). Daran ändert auch eine dreimonatige Wartefrist im wesentlichen nichts. (Es liegt auf der Hand, dass diese Einstellung eine Zunahme der Schwarzarbeit bewirken könnte. Schwarzarbeit ist aber auf einer anderen Ebene anzugehen, vgl. oben Kapitel III Buchstabe D Ziffer 1 f, S. 60).

3. Push- und Pullfaktoren im EG-Binnenmarkt

Untersuchungen der EG zur Zunahme der Mobilität auf dem europäischen Arbeitsmarkt infolge der Realisierung des freien Personenverkehrs haben ergeben, dass die Wanderungsbewegungen insgesamt bisher auf einem bescheidenen Niveau verblieben. Qualifizierte Arbeitskräfte sind keinen wesentlichen Pushfaktoren ausgesetzt, weil in allen EG-Staaten Fachkräfte gesucht sind. Unqualifizierte Arbeitskräfte erkennen keine ausreichenden Pullfaktoren, weil die grosse Zahl von Arbeitslosen in allen EG-Staaten sich vor allem aus Unqualifizierten zusammensetzt. Generell nehmen die Pushfaktoren im EG-Raum ab. In den südlichen EG-Staaten (mit Ausnahme Griechenlands) befindet sich die Wirtschaft im Aufwind und die sozialen Institutionen sind gut ausgebaut. Die Pullfaktoren andererseits sind nicht allzu stark. Die Lebensqualität in den industriellen Zentren nimmt tendenziell ab, die hohen Lebenskosten senken die effektive Kaufkraft der zwar höheren Löhne und sprachliche Verständigungsschwierigkeiten dominieren. Der bisherigen Zunahme des Güter- und Kapitalverkehrs im EG-Binnenmarkt entsprach keine vergleichbare Zunahme der Arbeitskräftewanderungen. Vielmehr zeigte die Erfahrung, dass intensiver Kapital- und Güterverkehr die Arbeitskräftewanderung unnötig macht. Wenn mittelfristig die Mobilität im Binnenmarkt trotzdem zunimmt, so wohl vor allem im Bereich hochqualifizierter Arbeitskräfte, die speziell im Rahmen multinational tätiger Unternehmungen beschäftigt werden oder sich besonderes Know-how im Ausland aneignen wollen.

4. Pullfaktoren im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EG

Ob im Fall der Realisierung eines Freizügigkeitsmodells im Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EG die Erfahrung der EG sich wiederholen und die Migration in Richtung Schweiz ebenfalls nicht markant zunehmen wird, ist eine Frage, die heute nicht schlüssig beantwortet werden kann. Die Ausgangslage ist nicht dieselbe, weil schweizerischerseits mehrere starke Pullfaktoren wirken, die in der EG nicht so ausgeprägt vorhanden sind. Die Schweiz liegt mitten in Europa. Sie ist rasch erreichbar und verkehrsmässig gut erschlossen. Der schweizerische Arbeitsmarkt ist relativ ausgetrocknet. Auch unqualifizierte Arbeitskräfte fehlen. Traditionell decken wir einen grossen Teil des Arbeitskräftebedarfs im Ausland. Mehrere Sprachen der EG werden bei uns gesprochen. Der Anteil der EG-Bürger in der Schweiz ist allerdings rückläufig. Für Arbeitskräfte aus dem EG-Raum hat die Schweiz als Arbeitsplatz an Attraktivität eingebüsst. Die vollständige Realisierung des freien Personenverkehrs im EG-Binnenmarkt auf den 1.1.1993, die vor allem Spanien und Portugal zugute kommen wird, dürfte zur Folge haben, dass das Interesse an einem Arbeitsplatz in der Schweiz noch weiter abnimmt. Wenn wir dem Zwang ausweichen wollen, unsere Arbeitskräfte künftig in nicht-traditionellen Rekrutierungsgebieten anzuwerben, sind wir daher daran interessiert, die schweizerischen Pullfaktoren vor allem mit Blick auf ausländische Spezialisten zu verstärken und die Attraktivität unseres Landes für EG-Bürger zu steigern (so zum Beispiel durch eine Freizügigkeit auch im Bereich der Sozialversicherung und mittels Anerkennung ausländischer Diplome). All dies könnte zur Folge haben, dass zumindest in einer ersten Phase die Schweiz wieder zu einem bevorzugten Zielland würde. Vorübergehend kann auch von Bedeutung sein, dass einzelne Branchen einen grossen Nachholbedarf bezüglich der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte aufweisen. Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften übertrifft denjenigen an unqualifizierten. Der Wegfall bisheriger Wanderungshemmnisse allein wird allerdings die Befriedigung dieses Nachholbedarfs noch nicht erlauben (man denke an die geringe Verfügbarkeit billigen Wohnraums und an die hohen Lebenskosten in der Schweiz). Wie sich all dies zahlenmässig auswirken könnte, lässt sich allerdings nicht präzise zum Vorherigen feststellen.

F Schlussfolgerungen

Die Darstellung der Bereiche, in welchen die schweizerische Ausländerpolitik vor neue Herausforderungen gestellt ist, macht manifest, dass der Anpassungsbedarf gross und eine Neuausrichtung unumgänglich ist. Zentrale Bedeutung kommt dabei unserem Verhältnis zu den Staaten der EG und der EFTA, dem Ausgang der GATT-Verhandlungen und der Bewältigung des wachsenden Migrationsdrucks zu. EG und EWR sind zwar nicht die einzigen, wohl aber die aktuellsten Herausforderungen unserer Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik. Eine Oeffnung unseres Arbeitsmarktes ihnen gegenüber ist unumgänglich, dies unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen über die Schaffung eines EWR. Unser Bedarf an ausländischen Arbeitskräften ist anhaltend gross. Die Rekrutierung von Arbeitskräften im Süden Europas aber stagniert: Die Zahlen der Italiener und Spanier in der Schweiz sind rückläufig. In dieser Situation ist die Oeffnung gegenüber den EG-Staaten, verbunden mit der Schaffung eines EWR, eine einmalige Chance. Auch das Näherrücken der Staaten Mittel- und Osteuropas darf nicht nur als Bedrohung der staatspolitischen Zielsetzungen unserer Ausländerpolitik verstanden werden. Diese Staaten können Alternativen zum Zwang darstellen, in naher Zukunft unseren Arbeitskräftebedarf in kulturell und geographisch weiter entfernten Ländern und Kontinenten zu decken. Zugleich besteht damit die Möglichkeit, in einzelnen Bereichen unserer bisherigen Ausländerpolitik humanitäre und ökonomische Verbesserungen einzuführen, ohne dadurch die Eckpfeiler unserer Ausländerpolitik preiszugeben.

IV Die Konzeption der künftigen Ausländerpolitik: Ein "Modell der drei Kreise"

A Der Rahmen der künftigen Ausländerpolitik

1. Eine Neugestaltung der schweizerischen Ausländerpolitik muss zwei zentralen Anliegen gerecht werden:

- Sie muss die Einbettung der Schweiz in ihr europäisches Umfeld zum Ziel haben. Unser Land muss in der Lage bleiben, einen von ihm bejahten und in anderen Staaten anerkannten Platz im europäischen Raum zu behalten. Um der Vielzahl der in Kapitel III geschilderten Herausforderungen gerecht zu werden, muss die Schweiz sich gegenüber den Staaten der EG und der EFTA öffnen und schrittweise den freien Personenverkehr realisieren. Der Handlungsbedarf in dieser Hinsicht ist so eindeutig, dass die entsprechende Neugestaltung der Ausländerpolitik auf jeden Fall in den nächsten Jahren erfolgen muss. Dabei ist zu beachten, dass Ausländern eine verbesserte Rechtsstellung in der Schweiz nur eingeräumt werden kann, wenn zugleich Schweizern in den Heimatstaaten der begünstigten Ausländer dieselben Vorteile gewährt werden. Jede Öffnung der schweizerischen Ausländerpolitik muss auf der Basis von Gegenseitigkeit erfolgen.
- Sie muss dem Problem des weltweit wachsenden Migrationsdrucks Rechnung tragen und Ansätze zu seiner Bewältigung enthalten. Gegenüber den Staaten, die nicht der EG oder der EFTA angehören, drängt sich daher eine restriktive Zulassungspolitik auf.

2. Die in der Einleitung zum vorliegenden Bericht genannten grundsätzlichen Positionen, welche die schweizerische Ausländerpolitik prägen, sollen auch für die Zukunft Geltung haben (vgl. oben S. 2-3):

- Die staatspolitische Grundposition der Ausländerpolitik besagt, der Aufnahme von Ausländern in der Schweiz seien zahlenmässig Grenzen gesetzt, denn der Anteil der Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung ist bereits hoch. Der nationale Zusammenhalt und die nationale Identität der Schweiz dürfen nicht durch eine zu umfangreiche Ausländerpräsenz gefährdet werden.
- Die wirtschaftspolitische Grundposition der Ausländerpolitik besagt, ausländische Arbeitskräfte seien in der Schweiz willkommen. Wir sind zwecks Sicherung unseres Wohlstands, der Zukunft des Produktionsstand-

- ortes Schweiz und unserer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit auf die Anwesenheit von Ausländern in der Schweiz angewiesen.
- Die eingliederungspolitische Grundposition der Ausländerpolitik besagt, wer zur Wohnsitznahme in der Schweiz zugelassen worden sei, solle hier eine neue Heimat finden.
3. Die Darstellung der Konzeption und der Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre soll an die genannten Grundpositionen anknüpfen. Dabei kommt der bereits in den Grundpositionen angelegte Gegensatz zwischen wirtschaftlich Notwendigem und staatspolitisch Machbarem auch in der Konzeption der Ausländerpolitik zum Ausdruck. Sie kann nicht einer einzelnen Idee verpflichtet sein, sondern muss einen Mittelweg zwischen ganz unterschiedlichen, zum Teil gegenläufigen Interessen verfolgen. So bedeutet nach dem bereits Gesagten "Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit" nicht Sprengung der quantitativen Grenzen der Ausländerzulassung, sondern Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte nach den Kriterien der wirtschaftlichen Effizienz, das heisst den Kräften des Marktes gehorchend. Wo der freie Personenverkehr zugelassen wird, kann dieser Markt sich entfalten.

B Das "Modell der drei Kreise"

1. Die einzelnen Kreise

- a. In einem innersten Kreis, beschränkt auf die Staaten der EG und der EFTA, wird der Personenverkehr schrittweise von den bestehenden ausländerpolitischen und arbeitsmarktlichen Beschränkungen befreit. Die umfassendste Form der Liberalisierung wäre die Realisierung des freien Personenverkehrs im Sinn des Rechtes der EG. Dem innersten Kreis gehören folgende Staaten an: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Oesterreich, Portugal, Schweden und Spanien.
- b. Zu einem mittleren Kreis gehören die Länder, die weder der EG noch der EFTA angehören, also nicht Teile des innersten Kreises sein können, aber dennoch die Funktion traditioneller Rekrutierungsgebiete übernehmen sollen. Dazu werden insbesondere die USA und Kanada zu zählen sein, eventuell - im Blick auf die heutige Praxis - auch Jugoslawien, Australien und Neuseeland. Im Vergleich mit der hergebrachten Ausländerpolitik sollen Spitzenkräfte aus diesen Ländern erleichtert zuge-

lassen werden. Administrative Vereinfachungen, Verbesserungen in der Rechtsstellung, Unterstützung der beruflichen Weiterbildung und der Integration sind möglich. Grundsätzlich soll aber die bisherige Begrenzungs politik weitergeführt werden.

- c. Im äussersten Kreis befinden sich alle übrigen Staaten. Ihnen gegenüber ist an der bisherigen Ausländerpolitik festzuhalten. Angehörige dieser Staaten sollen weiterhin eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in der Schweiz nur in Ausnahmefällen erhalten (als Anwendungsfall einer Ausnahmeregelung wäre beispielsweise der Abschluss von Ausbildungsabkommen zu erwähnen; solche Abkommen führen noch nicht dazu, dass der begünstigte Staat nun dem mittleren Kreis zuzuordnen wäre). Lockerungen dieser strengen Praxis sind allenfalls gegenüber hochqualifizierten Spezialisten für einen mehrjährigen, aber zeitlich begrenzten Aufenthalt möglich, wobei allerdings dem sogenannten Brain Drain (das heisst der systematischen Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte resp. deren Nicht-Rückkehr in ihren Heimatstaat nach einer Ausbildung im Ausland) nicht Vorschub geleistet werden darf.

2. Ein Modell der zwei oder ein Modell der drei Kreise?

Der vorgeschlagenen Dreiteilung liegt ursprünglich eine Zweiteilung zugrunde: Es wird unterschieden nach Ländern, denen gegenüber die Freizügigkeit des Personenverkehrs realisiert wird, sowie nach Ländern, denen gegenüber aus staats- und eingliederungspolitischen Gründen eine Politik der Zulassungsbegrenzung weitergeführt werden soll. Gegenüber Staaten, die sich in ihren Lebensverhältnissen nicht allzusehr von denjenigen in der Schweiz unterscheiden und zu denen traditionell enge Beziehungen bestehen (das heisst gegenüber den Staaten der EG und der EFTA), soll also eine liberale Ordnung gelten, wogegen vor allem der Migrationsdruck einer solchen Haltung gegenüber weiteren Staaten Schranken setzt.

Die Länder des mittleren und diejenigen des äussersten Kreises zeichnen sich demzufolge durch eine wesentliche Gemeinsamkeit aus: Sie unterstehen einer Begrenzungs politik. Bezüglich deren Tragweite sind allerdings zwei Präzisierungen anzubringen:

- a. Die Bedürfnisse von Wissenschaft, Forschung und Lehre, die Förderung der Entwicklung demokratischer Strukturen, aber auch der Wille, den weltweiten Handel und insbesondere den internationalen Dienstleistungsverkehr von hemmenden Schranken zu befreien, führen im Bereich hochqualifizierter Spezialisten immer mehr dazu, dass trotz einer grundsätzlich strengen Begren-

zungspolitik im Einzelfall Ausnahmen zugestanden werden müssen. Es sei beispielsweise an den OECE-Ratsbeschluss vom 30. Oktober 1953/7. Dezember 1956 (oben Kapitel I Buchstabe B Ziffer 4, S. 11) und an die laufenden GATS-Verhandlungen erinnert (oben Kapitel III Buchstabe D Ziffer 4, S. 70-71).

b. Die Begrenzungspolitik soll zudem nicht gegenüber allen Ländern, deren Bürger einer Zulassungsbegrenzung unterstehen, gleich streng durchgezogen werden. Einzelne Länder können eine bevorzugte Behandlung erfahren. Als Kriterien für eine derartige Begünstigung sollen kumulativ gelten:

- die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte in diesen Ländern;
- die Zugehörigkeit dieser Länder zum gleichen (im weiteren Sinne europäisch geprägten) Kulturkreis mit Lebensverhältnissen, die den unsrigen ähnlich sind;
- bewährte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen;
- traditionell gute Beziehungen bezüglich der Rekrutierung von Arbeitskräften, ausgedrückt unter anderem auch durch den Abschluss von Stagiaires-Abkommen;
- die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Spezialisten, die ihr Know-how vorzugsweise in bestimmten Ländern erworben haben.

Erst durch diese Präferenzen wird aus der Zweiteilung eine Dreiteilung, indem bezüglich der Länder, denen gegenüber eine Begrenzungspolitik gilt, unterschieden werden kann nach solchen, die gemäss den vorstehenden Kriterien begünstigt werden sollen und in denen infolgedessen im Rahmen der Zulassungsbegrenzung grundsätzlich rekrutiert werden kann (woraus sich der mittlere Kreis ergibt), sowie nach solchen, welche die Kriterien einer Begünstigung nicht erfüllen und in denen daher nur ganz ausnahmsweise eine Rekrutierung möglich sein soll (was den äussersten Kreis kennzeichnet).

Indem bei der Zuteilung von Staaten zum mittleren Kreis das Kriterium der Menschenrechtssituation in den betreffenden Staaten erheblich erklärt wird, soll verhindert werden, dass ein Land gleichzeitig Herkunftsland von Asylbewerbern ist und dennoch auch als Rekrutierungsgebiet für ordentliche Arbeitskräfte dienen kann. Eine regelmässige gezielte Rekrutierung von Arbeitskräften und die Beibehaltung der Kontrolle über die reguläre Einwanderung setzen voraus, dass das Herkunftsland der angeworbenen Ausländer verfolgungssicher ist. Das Kriterium der Anerkennung und tatsächlichen Respektierung der Menschenrechte trägt dazu bei, eine weitere Vermengung von Asyl- und Ausländerpolitik zu vermeiden. Eine "safe-country"-Erklärung kann ein erster Schritt zur allfälligen späte-

ren Einbeziehung eines Staates des äussersten Kreises in den mittleren Kreis sein.

Die obengenannten Kriterien dienen allein der Zuweisung der einzelnen Staaten zum mittleren oder äussersten Kreis. Welcher Staat welchem Kreis zuzurechnen sei, wird durch die Schweiz allein festgelegt. Die Kriterien begründen keinen Anspruch eines Staates auf eine bestimmte Behandlung. Sie haben auch keinen Einfluss auf die Frage, auf welche Art und Weise die Begrenzungs politik gegenüber dem einzelnen Staat durchgeführt werden solle. Diesbezüglich sind im mittleren wie im äussersten Kreis weiterhin bilaterale Absprachen möglich und auch erforderlich, wenn es darum geht, den Grundsatz der Gewährung des Gegenrechts durchzusetzen.

Eine generelle Einbeziehung der Staaten des mittleren Kreises in den innersten Kreis, das heisst die Anwendung der Grundsätze des freien Personenverkehrs beispielsweise gegenüber Jugoslawien, den USA, Kanada, Australien oder Neuseeland, ist nicht vorgesehen. Die USA, Kanada, Australien und Neuseeland würden Schweizern nicht volles Gegenrecht gewähren. Die Freizügigkeit zugunsten von Jugoslawien kann infolge von staatspolitischen (angesichts rasch wachsender Zahlen von Asylbewerbern) sowie eingliederungspolitischen Erwägungen nicht in Betracht gezogen werden.

3. Neue Handlungsspielräume infolge der Realisierung des "Modells der drei Kreise"

Die Realisierung des freien Personenverkehrs im Verhältnis zu den EG- und EFTA-Staaten wird den bisherigen Spielraum für autonomes ausländerpolitisches Handeln neu definieren. Im innersten Kreis wird die Begrenzungs politik dahinfallen. Als Steuerungsinstrumente der Ausländerpolitik werden die Integrationspolitik sowie die Möglichkeit bleiben, zusätzliche Attraktivitätsfaktoren vor allem im Hinblick auf die Rekrutierung ausgewiesener Spezialisten zu schaffen, die das in den andern europäischen Staaten übliche Minimum übertreffen (zum Beispiel Bildungsangebote, Begünstigungen bezüglich der Belastung durch Steuern, verbesserte Rechtsstellung in einzelnen Teilen der Sozialversicherung). Einzelne Funktionen der Ausländerpolitik werden wohl schwergewichtsmässig an die Aussengrenzen des gesamteuropäischen Arbeitsmarktes verlagert werden, so insbesondere die Zutrittskontrolle und die Bekämpfung illegaler Einreisen. Gegenüber Staaten des mittleren und des äussersten Kreises bliebe die schweizerische Ausländerpolitik zwar grundsätzlich autonom. Dies könnte sich längerfristig allerdings ändern, einerseits, falls die Staaten der EG und der EFTA dazu übergangen, eine gemeinsame Politik gegenüber Drittstaaten zu formu-

lieren, andererseits als Folge eines absehbaren Abbaus der Kontrollen an den Innengrenzen der am Binnenmarkt partizipierenden Staaten (vgl. oben Kapitel III Buchstabe D Ziffer 3 c, S. 68-69). Eine allfällige Oeffnung gegenüber einzelnen Drittstaaten wird daher mit anderen Staaten zu koordinieren sein. Eine solche Koordination drängt sich insbesondere in der Bewältigung des Migrationsdrucks auf.

Durch das Festhalten an der Begrenzungspolitik gegenüber der grossen Mehrzahl aller Länder bleibt der Druck im Asylbereich bestehen. Ihm kann neben international koordiniertem Vorgehen (vor allem einer europaweit harmonisierten Asylgesetzgebung) nur durch ein effizientes Asylverfahren und einen raschen Vollzug negativer Asylentscheide entgegengetreten werden.

Die Begrenzungspolitik gegenüber den Ländern des mittleren und des äussersten Kreises wird auch in Zukunft nicht auf ein System von Höchstzahlen verzichten können. In der Ausgestaltung dieses Systems, das heisst in der Definition der Bewilligungskategorien und der mit ihnen jeweils verbundenen Rechtsstellung, ist die Schweiz grundsätzlich frei. Der Handlungsspielraum bezüglich der Handhabung dieser Begrenzungspolitik und der Umfang der Höchstzahlen werden allerdings einerseits von den Auswirkungen der Freizügigkeit im innersten Kreis, andererseits aber insbesondere von der erfolgreichen Eingrenzung der irregulären Migration aus denjenigen Ländern abhängen, die nicht dem innersten Kreis angehören. Gelingt es nicht, den Zustrom arbeitssuchender Asylbewerber ohne Asylgründe unter Kontrolle zu bringen und zu reduzieren, so bleibt immer weniger Raum für die Zulassung von Ausländern aus den Ländern des äussersten und des mittleren Kreises. Je mehr Asylbewerber den Weg in die Schweiz finden, desto seltener werden ausnahmsweise Personen aus dem äussersten Kreis zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz zugelassen werden können und desto tiefer werden die Höchstzahlen für die Rekrutierung von Ausländern in Ländern ausfallen müssen, die nicht dem innersten Kreis angehören.

Die Zuordnung einzelner Länder zu den entsprechenden Kreisen kann flexibel gehandhabt werden. Längerfristig ist es - je nach den Auswirkungen des freien Personenverkehrs und der Politik anderer europäischer Staaten in dieser Frage - nicht ausgeschlossen, dass die Freizügigkeitsregelung des innersten Kreises später einmal auf weitere Staaten, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, ausgedehnt wird. Diesbezüglich zeichnet sich eine flexible Haltung der Staaten Westeuropas ab. Der gemeinsame Wille, den Staaten Mittel- und Osteuropas in ihrer wirtschaftlichen Umstrukturierung und in der Festigung der Demokratie zu helfen, erlaubt grundsätzlich auch ein beschränktes Entgegenkommen im Rahmen der jeweiligen nationalen Ausländerpolitik (stets aber werden die Tatsachen zu berücksichtigen sein, dass die Förderung von Wanderungsbewegungen nicht geeignet ist, Entwicklungsprobleme

eines Landes zu lösen, und dass sich in Osteuropa ein beachtlicher Migrationsdruck aufgebaut hat).

C Der Zielkatalog der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre

Die bisherigen Zielsetzungen der Ausländerpolitik (vgl. oben Kapitel III Buchstabe A Ziffer 1, S. 37) haben ihre Aktualität nicht verloren; sie erhalten allerdings im Rahmen des "Modells der drei Kreise" teilweise einen anderen Stellenwert. So werden die staatspolitischen Zielsetzungen der Ausländerpolitik vor allem die Zulassungspraxis gegenüber Staaten des mittleren und des äussersten Kreises bestimmen und die Zielsetzung der Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur wird sich primär auf die Rekrutierungspraxis bezüglich der Staaten des innersten und des mittleren Kreises auswirken. Die bisherige Praxis der Bezeichnung prioritärer Rekrutierungsgebiete findet ihre Fortschreibung in der Definition der Zusammensetzung des innersten und des mittleren Kreises. Die Zielsetzung der Hilfe bei der Eingliederung der hier lebenden Ausländer schliesslich wird als letztes bedeutendes Mittel der Beeinflussung der Ausländerpolitik im innersten Kreis an Bedeutung gewinnen.

Der bisherige Zielkatalog ist durch eine Reihe neuer Schwerpunkte zu ergänzen, die sich insbesondere aus der Notwendigkeit ergeben, auf die Herausforderungen eines europäischen Arbeitsmarktes zu reagieren. Die künftige schweizerische Ausländerpolitik muss daher folgenden Zielen gerecht werden:

1. Wahrung eines staatspolitisch vertretbaren Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und demjenigen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung;
2. Förderung der Erarbeitung und Realisierung europaweiter Strategien zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdruckes;
3. Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur; Anpassung der Ausländerpolitik an die Bedürfnisse einer internationalisierten, globalisierten und sich rasch wandelnden Wirtschaft, das heisst Erhöhung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes;
4. Gewährleistung des Verkehrs mit dem Ausland, insbesondere des Austausches von Spezialisten in Wissenschaft, Forschung und Ausbildung sowie des Austausches von Spitzenkräften der Wirtschaft für zeitlich begrenzte Erwerbsaufenthalte;

5. weiterhin Befriedigung der saisonalen Arbeitsmarktbedürfnisse;
6. Verbesserung der Eingliederungsmassnahmen zugunsten der bei uns lebenden Ausländer.

Es entspricht den in einzelnen Aspekten unterschiedlichen Stossrichtungen der drei für die Ausländerpolitik massgeblichen Grundpositionen (vgl. oben Kapitel IV Buchstabe A Ziffer 2, S. 77-78), dass auch die obengenannten Ziele zum Teil gegenläufigen Interessen verpflichtet sind. Dies wirkt sich auf den Inhalt der im folgenden Kapitel aufgeführten Kataloge möglicher konkreter Massnahmen aus: Sie bilden noch kein einheitliches Ganzes und widersprechen sich teilweise.

Die Darstellung der Möglichkeiten der Ausgestaltung der Ausländerpolitik der neunziger Jahre orientiert sich an drei Rahmenbedingungen:

- Als konzeptionelle Basis dient das "Modell der drei Kreise".
- Die dargestellten Massnahmen nehmen nicht darauf Rücksicht, durch welche Vertragswerke unser künftiges Verhältnis zu den Staaten der EG und der EFTA bestimmt wird. Dem ausländerpolitischen Handlungsbedarf wird unabhängig davon, ob ein EWR-Vertrag zustande kommt oder ob die Schweiz den EG-Beitritt oder eine andere Lösung anstrebt, Folge zu geben sein.
- Werden Ausländer durch eine Neuordnung der Ausländerpolitik im Vergleich zur heutigen Rechtslage begünstigt, so ist sicherzustellen, dass Schweizern im Herkunftsstaat der Begünstigten dieselben vorteilhaften Rechtspositionen eingeräumt werden.

V Möglichkeiten der Ausgestaltung der Ausländerpolitik der neunziger Jahre

1. Ziel: Wahrung eines staatspolitisch vertretbaren Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und demjenigen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung

Die staatspolitische Zielsetzung steht am Anfang des Massnahmenkatalogs, weil sie auf die höchsten Werte der staatlichen Existenz Bezug nimmt. Dazu gehören insbesondere die Wahrung der nationalen Unabhängigkeit und Identität, aber auch die Sicherung des Friedens im Innern des Landes und die Ermöglichung des Zusammenlebens der verschiedenen Bevölkerungsteile. Die staatspolitische Zielsetzung prägt vor allem die Zulassungspolitik gegenüber den Staaten des mittleren und des äussersten Kreises. Sie entfaltet aber auch Wirkungen im innersten Kreis, indem sie einerseits zu einer rücksichtsvollen Gestaltung des Uebergangs von der heutigen Begrenzungspolitik zu einem Freizügigkeitsregime aufruft und andererseits - in Zusammenarbeit mit der eingliederungspolitischen Zielsetzung - zu Massnahmen verpflichtet, welche das Zusammenleben mit einer grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz ermöglichen.

Mögliche Massnahmen bezüglich des innersten Kreises

- a. Die Oeffnung der Ausländerpolitik bis hin zur allfälligen Realisierung eines Modells der vollständigen Freizügigkeit des Personenverkehrs hat nicht abrupt, sondern schrittweise und im Rahmen von entsprechenden Uebergangsfristen zu erfolgen. Den einzelnen durch die Neuausrichtung der Ausländerpolitik betroffenen Regionen, Branchen und Unternehmungen ist genügend Zeit für die Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu geben. Zugleich soll eine zeitlich gestaffelte Liberalisierung der Zulassungspolitik verhindern, dass ein nicht mehr kontrollierbarer Zustrom von Ausländern einsetzt (vgl. auch oben Kapitel III Buchstabe D Ziffer 3 d, S. 69-70).
- b. Auf die quantitative Kontrolle des Umfangs der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz kann nicht verzichtet werden. Wie die Beispiele von Luxemburg (zirka 29 % der ständigen Wohnbevölkerung sind Ausländer) und Liechtenstein (zirka 35%) zeigen, kann der Ausländeranteil insgesamt umso höher liegen, je tiefer dabei der Anteil von Ausländern aus entfernteren Kulturkreisen ist. Die Kontrollfunktion sollte

durch eine Schutzklausel sichergestellt werden, die beispielsweise auch in einem EWR-Vertrag zu verankern wäre. Die Anrufung der Schutzklausel müsste es der Schweiz erlauben, vorübergehend auch im innersten Kreis zu Begrenzungsmaßnahmen zurückzukehren, sofern und solange eine massive Zuwanderung aus den Vertragsstaaten einsetzen und andauern würde.

- c. Ein gewisser Handlungsspielraum kann durch die Erleichterung der Einbürgerungen gewonnen werden (kürzere Fristen, einfacheres Verfahren, geringere Kosten). Von den Erleichterungen könnten auch Bürger von Staaten profitieren, die nicht der EG oder der EFTA angehören. Nachdem aber auch in EG-Staaten die Zahl der Einbürgerungen generell rückläufig ist (weil die Staatsangehörigkeit infolge des Nichtdiskriminierungsgebots im Binnenmarkt immer weniger mit der Einräumung von Vorteilen verbunden ist), fragt sich, ob in der Schweiz noch ein anderer Trend herbeigeführt werden könnte. Ein besonderes Entgegenkommen haben Ausländer der zweiten Generation verdient, die hier aufgewachsen und durch unsere Lebensverhältnisse geprägt worden sind.

Mögliche Massnahmen bezüglich des mittleren und des äussersten Kreises

- d. Die bisherige Begrenzungs politik (gekennzeichnet durch eine Priorität zugunsten der inländischen Arbeitnehmer vor Neurekrutierungen im Ausland, gewisse Sozialschutznormen, die Bildung von Kontingenten, eine eingeschränkte Wahl des Arbeitsplatzes nach erfolgter Zulassung und eine im Vergleich zum EG-Recht zurückhaltendere Regelung des Familiennachzugs) soll bezüglich der Staaten des mittleren Kreises in den Grundzügen weitergeführt und bezüglich der Staaten des äussersten Kreises noch konsequenter gehandhabt werden. Vorbehalten bleiben Liberalisierungsschritte aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen.
- e. Die Festlegung der Grösse der Kontingente erfolgt unter Berücksichtigung der Auswirkungen des liberalisierten Personenverkehrs im Verhältnis zu den Staaten des innersten Kreises. Zu beachten sind ferner die Ergebnisse der Abwehr der irregulären Wanderungen aus Staaten des mittleren und des äussersten Kreises.
- f. Die bisherige Politik der Anwerbung nur in traditionellen Rekrutierungsgebieten ist grundsätzlich weiterzuführen. Rekrutierungen in Staaten des mittleren Kreises haben Priorität vor Rekrutierungen in Staaten des äussersten Kreises. Letztere sind nur in Ausnahmefällen möglich. Die Anwesenheit grösserer Zahlen von

Ausländern aus entfernten Staaten mit Lebensverhältnissen, die sich von den unsrigen stark unterscheiden, gefährdet den Erfolg der Eingliederungspolitik.

- g. Ein dauerhaftes Verbleiben in der Schweiz darf nur schutzbedürftigen Asylbewerbern gestattet werden. Asylbewerbern und irregulären Migranten ohne Schutzbedürfnis soll der Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt verwehrt bleiben.
- h. Sollten diese Massnahmen trotz der Liberalisierung im innersten Kreis zur Folge haben, dass vorübergehend eine bestimmte Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften nicht mehr gedeckt werden kann, so haben Massnahmen den Vorrang, welche die Attraktivität der Schweiz für Arbeitskräfte aus dem innersten Kreis steigern und welche der noch besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotentials dienen.
- i. Die Migrationsmotivationen und das Migrationsverhalten sind besser zu erforschen, die statistischen Instrumente im Wanderungsbereich sind auszubauen.

2. Ziel: Förderung der Erarbeitung und Realisierung europaweiter Strategien zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdruckes

Massnahmen zur Bewältigung des Migrationsdruckes betreffen Staaten des äussersten Kreises. Die Grösse des Problems und die gemeinsame Betroffenheit erfordern ein gesamteuropäisch koordiniertes Vorgehen. Dieses sollte drei Hauptstossrichtungen aufweisen:

- a. Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen der Migration in den Herkunftsstaaten: Strategien zur Reduktion der Pushfaktoren in den Herkunftsstaaten sind auszuarbeiten und zu realisieren. Die interessierten Staaten sollten ihre Projekte gegenseitig koordinieren, damit ein effizienter Einsatz der vorhandenen Mittel gewährleistet ist und die Geberländer nicht zu Konkurrenten werden. Die grosse Zahl von Herkunftsstaaten der Migrationsbewegungen bedingt das Setzen von regionalen Schwerpunkten für Unterstützungsprojekte. Infolge der geographischen und kulturellen Nähe gebührt den Staaten Mittel- und Osteuropas der Vorrang. Ueber die Ergebnisse der Massnahmen ist ein konstanter Erfahrungsaustausch zu pflegen, damit die Effizienz der Massnahmen laufend verbessert werden kann.

- b. Massnahmen zur Verhinderung irregulärer Migrationen: Die Zutrittskontrollen an den Aussengrenzen eines liberalisierten europäischen Arbeitsmarktes sind zu verstärken. Die Zutrittsbedingungen sind zu vereinheitlichen. Erstaufnahmestaaten sind darin zu unterstützen, dass sie für irreguläre Migranten, die sie aufnehmen mussten, die Möglichkeit einer gesicherten Rückkehr in die Ursprungsländer erwirken können. Die Heimschaffungspraxis der Zielstaaten ist zu koordinieren. Die zwischenstaatliche Verwaltungshilfe im Bereich der irregulären Migranten muss verstärkt, die Bekämpfung internationaler Schlepperorganisationen intensiviert werden.
- c. Massnahmen zur Verbesserung der gegenseitigen Information: Einerseits ist bezüglich Massenwanderungen ein weltweites Frühwarnsystem zu entwickeln. Andererseits sind wanderungswillige Menschen in den Herkunftsstaaten besser über die Aufnahme- und Lebensbedingungen in den bevorzugten Zielstaaten und über die Aussichtslosigkeit irregulärer Wanderungen zu informieren.

3. Ziel: Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur; Anpassung der Ausländerpolitik an die Bedürfnisse einer internationalisierten, globalisierten und sich rasch wandelnden Wirtschaft, das heisst Erhöhung der Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes

Die wirtschaftspolitische Grundposition der Ausländerpolitik findet ihren Niederschlag hauptsächlich in diesem 3. Ziel. Es geht darum, die Attraktivität der Schweiz als Arbeitsplatz für Arbeitskräfte aus den Staaten des innersten Kreises wiederherzustellen, damit wir auch künftighin für Arbeitskräfte interessant sind, die sich rasch in unsere Lebensverhältnisse eingliedern können. Angesichts drohender nachteiliger Struktureffekte geht es allerdings nicht darum, rasch grosse Zahlen unqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte in die Schweiz zu holen. Im Verhältnis zu den Staaten des mittleren und des äussersten Kreises stellt sich unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten die Frage, wo, wie und in welchem Ausmass ausländische Spezialisten für eine Arbeit in der Schweiz gewonnen werden können.

Mögliche Massnahmen bezüglich des innersten Kreises

a. Verwirklichung eines Freizügigkeitsmodells; eine Oeffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes, die auch den Schweizern freien Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt öffnen wird: Diese Oeffnung drängt sich unabhängig vom Ausgang der EWR-Verhandlungen und von der Gestaltung unserer Beziehungen zur EG auf. Im Detail geht es darum:

- die Bürger anderer Staaten den Schweizern auf dem Arbeitsmarkt bezüglich selbständiger wie unselbständiger Erwerbstätigkeit gleichzustellen (Grundsatz der Nichtdiskriminierung; an sich ist die Schweiz frei zu bestimmen, gegenüber welchen Staaten dieser Grundsatz wirksam werden soll; mit dem "Modell der drei Kreise" ist dieser Entscheid aber zumindest kurz- und mittelfristig vorweggenommen worden). Dies bedeutet Freizügigkeit des Personenverkehrs für die Begünstigten: Sie unterstünden keiner Kontingentierung mehr, hätten ein Recht auf Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel und ein Recht auf Familiennachzug; sie würden bezüglich der Priorität auf dem Arbeitsmarkt den einheimischen Arbeitskräften gleichgestellt;
- die im Ausland abgelegten Diplome und Berufsabschlüsse anzuerkennen;
- im Ausland an die dortigen Sozialversicherungsinstitutionen entrichtete Beiträge in der Schweiz anzuerkennen und einen gewissen Leistungsexport in der Arbeitslosenversicherung (gemäss EG-Recht für maximal drei Monate) einzuführen.

Die Realisierung eines Freizügigkeitsmodells ist zeitaufwendig und setzt entsprechende Uebergangsfristen voraus. Kurz- und mittelfristig sind daher parallel weitere Massnahmen möglich:

b. Flexibilisierung der Zulassungspolitik: Sie drängt sich in einer Uebergangsfrist auf, bis das Freizügigkeitsmodell realisiert ist (und stellt somit zumindest eine vorläufige Minimalreaktion auf die geschilderten Herausforderungen der Ausländerpolitik dar), kann aber auch als eigenständige Alternative zur Realisierung eines Freizügigkeitsmodells dienen, sofern letzteres nicht mehrheitsfähig sein sollte (und soweit das Konzept des innersten Kreises dies überhaupt zulässt). Die Flexibilisierung wäre auch eine mögliche Rückzugsposition für den Fall, dass nach der Einführung des Freizügigkeitsmodells der Ausländeranteil eine gewisse

Schwelle überschritten und die allfällige Schutzklausel eines EWR-Vertrages angerufen werden müsste.

Gegenstand einer solchen Flexibilisierung kann an sich jede Regelung der bisherigen Ausländerpolitik sein, die Ausländern Beschränkungen bezüglich der Wohnsitznahme in der Schweiz und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit auferlegte. Insofern besteht grosse Handlungsfreiheit.

Mögliche Massnahmen bezüglich des mittleren und des äussersten Kreises

- c. Flexibilisierung der Zulassungspolitik: Auch wenn gegenüber den Staaten des mittleren und des äussersten Kreises grundsätzlich die bisherige Begrenzungs politik weitergeführt werden soll, so kann diese dennoch in einzelnen Bereichen qualitativ verbessert werden. Indem das "Modell der drei Kreise" aber die Natur der bezüglich des jeweiligen Kreises zu realisierenden Ausländerpolitik bereits umschreibt, ist die Handlungsfreiheit bezüglich einzelner Flexibilisierungsmassnahmen im Vergleich zum innersten Kreis sehr viel geringer. Bezüglich des äussersten Kreises beschränkt sie sich auf multilaterale Abkommen (zum Beispiel im Zusammenhang mit den GATS-Verhandlungen) und allenfalls auf Massnahmen im Umfeld der Bewältigung des Migrationsdruckes (zum Beispiel Ausbildungsabkommen), denen der erforderliche Ausnahmecharakter zukommt. Grundsätzlich sind Rekrutierungsbestrebungen auf die Anwerbung möglichst qualifizierter Ausländer auszurichten. Wo nötig ist deren Rechtsstatus in der Schweiz so zu verbessern, dass ihnen eine Erwerbstätigkeit in unserem Land attraktiv erscheint.
- d. Eine flexible Handhabung der Zuweisung von Staaten zum mittleren oder zum äussersten Kreis: Nach der heute üblichen Terminologie geht es um die Frage der Ausdehnung der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte auf bisher nicht-traditionelle Rekrutierungsgebiete. Das "Modell der drei Kreise" lässt dies grundsätzlich zu (vgl. oben Kapitel IV Buchstabe B Ziffern 2 und 3, S. 79-83). Es sollte davon aber erst längerfristig Gebrauch gemacht werden, wenn absehbar ist, wie sich die Realisierung des freien Personenverkehrs im innersten Kreis zahlenmässig auf den Ausländerbestand in der Schweiz ausgewirkt hat.

4. Ziel: Gewährleistung des Verkehrs mit dem Ausland, insbesondere des Austausches von Spezialisten in Wissenschaft, Forschung und Ausbildung sowie des Austausches von Spitzenkräften der Wirtschaft für zeitlich begrenzte Erwerbsaufenthalte

Auch das 4. Ziel dient wirtschaftspolitischen Zwecken. Die Begünstigung des Personenaustauschs im Interesse von Wissenschaft, Forschung und Ausbildung bezieht sich auf den mittleren wie den äussersten Kreis, der erleichterte Austausch von Spitzenkräften nur auf den mittleren Kreis (im Freizügigkeitsregime des innersten Kreises erübrigen sich diese Zielsetzungen). Das 4. Ziel bezweckt eine Oeffnung der Zulassungspolitik für bestimmte Ausnahmetatbestände und handelt von Sonderfällen, die auch dem 3. Ziel hätten untergeordnet werden können.

Mögliche Massnahmen

- a. Der Abschluss weiterer multilateraler und bilateraler Abkommen zur Sicherstellung der vermehrten Teilnahme an Bildungs-, Technologie- und Forschungsprogrammen. Den Teilnehmern an solchen Programmen und Entwicklungsprojekten müsste wechselseitig der freie Zugang zu den darin involvierten Arbeitsplätzen gewährt werden. Die internationale Forschungszusammenarbeit darf nicht auf Europa beschränkt bleiben, sondern muss sich in einem weltweiten Rahmen bewegen und insbesondere auch die Entwicklungsländer einbeziehen.
- b. Die Förderung von Austauschprogrammen im Bereich der beruflichen und universitären Aus- und Weiterbildung. Der Abschluss von weiteren Stagiaires-Abkommen wäre auf Staaten des mittleren Kreises zu beschränken.
- c. Der Abschluss von Ausbildungsabkommen zugunsten der Bürger von mittel- und osteuropäischen Staaten, um den dortigen wirtschaftlichen Reformprozess zu unterstützen.
- d. Die Prüfung der Frage, ob die Anerkennung von Diplomen und Berufsabschlüssen auch auf Personen ausgedehnt werden kann, die ihren Abschluss in gewissen Ländern ausserhalb der EG oder der EFTA gemacht haben.
- e. Erleichterungen bezüglich des Familiennachzugs von Personen, die als Spitzenkräfte in betrieblichen Schlüsselpositionen einen mehrjährigen, aber zeitlich befristeten Aufenthalt in der Schweiz absolvieren;

eventuell Zulassung dieses Personenkreises ausserhalb des Kontingentierungssystems. Bezüglich des Rechtsstatus' einzelner Personen aus dieser Zielgruppe werden die Resultate der GATS-Verhandlungen zu beachten sein.

5. Ziel: Weiterhin Befriedigung der saisonalen Arbeitsmarktbedürfnisse

Das Saisonierstatut diente bisher nicht nur der Abdeckung eines saisonalen Arbeitskräftebedarfs, sondern war auch ein wesentliches Instrument zur Verfolgung regionalwirtschaftlicher Zielsetzungen. Eine Abwanderung der Saisoniers während der Saison in wirtschaftsstarke Regionen wurde dadurch vermieden, dass ihnen die berufliche Freizügigkeit vorenthalten wurde. Das Ziel, im innersten Kreis den freien Personenverkehr zu realisieren, stellt das Saisonierstatut in seiner heutigen Ausgestaltung in Frage und erschwert die Erreichbarkeit regionalwirtschaftlicher Zielsetzungen mit Mitteln der Ausländerpolitik. "Freie Marktwirtschaft" im Geltungsbereich des freien Personenverkehrs lässt jedoch keine Reservate und dirigistischen Eingriffe zwecks Befriedigung regionalwirtschaftlicher Bedürfnisse zu. Trotzdem ist es eine unumstössliche Tatsache, dass es in unserem Land Saisonarbeit gibt und auch in Zukunft geben wird.

Mögliche Massnahmen bezüglich des innersten Kreises

- a. Kurzfristig: Eine schrittweise Herabsetzung der Höchstzahlen für Saisoniers und/oder Beschränkung der Saisonbewilligungen auf echte Saisonbetriebe; damit verbunden - soweit nötig und sinnvoll - Ersatz der "unechten" Saisoniers durch Jahresaufenthalter; soziale und bildungsmässige Besserstellung der Saisoniers; eventuell im Rahmen einer Uebergangsfrist, während welcher es noch Saisoniers aus dem innersten Kreis gibt, Erleichterungen bezüglich des Familiennachzugs.
- b. Langfristig: Anpassung des Saisonierstatuts an europäische Normen, Substituierung durch normale, zeitlich befristete, unterjährige Arbeitsverhältnisse.

Ein Abbau des Saisonierstatuts und die Realisierung des freien Personenverkehrs stehen in einem engen Zusammenhang: Erst der freie Personenverkehr bringt einen Kurzaufenthalterstatus, der es erlauben wird, künftig den saisonalen Arbeitskräftebedarf zu decken.

Mögliche Massnahmen bezüglich des mittleren Kreises

- c. Beibehaltung des Saisonierstatuts. Um negative Struktureffekte möglichst zu vermeiden, muss es auf echte Saisonverhältnisse beschränkt werden. Das Kontingent ist allenfalls entsprechend zu reduzieren. Der Rechtsstatus kann qualitativ verbessert werden, sofern entsprechende Verbesserungen keine zusätzliche Einwanderung zur Folge haben. Umwandlungen von Saisonbewilligungen in längerfristige Bewilligungen sollen grundsätzlich möglich bleiben, der Rechtsanspruch auf Umwandlung aber soll nach Möglichkeit aufgehoben werden. Verbesserungen bezüglich des Familiennachzugs können erst geprüft werden, wenn die Auswirkungen des freien Personenverkehrs im innersten Kreis beurteilt werden können.

6. Ziel: Verbesserung der Eingliederungsmassnahmen zugunsten der bei uns lebenden Ausländer

Das "Modell der drei Kreise" verändert den Stellenwert der Eingliederungspolitik. Gegenüber Bürgern aus Staaten des innersten Kreises wird sie zum wichtigsten Mittel der Einflussnahme auf die hier lebenden Ausländer. Es stellt sich nun die grundsätzliche Frage, ob ein Konzept des freien Personenverkehrs überhaupt mit einer Eingliederungspolitik vereinbar sei. Diese Frage ist zu bejahen: Der freie Personenverkehr gewährt zwar jederzeit Wandlungsmöglichkeiten. Ausländer- und Arbeitsmarktbehörden sind aber aus staatspolitischen wie aus wirtschaftspolitischen Erwägungen nicht an einer hohen Fluktuation, sondern an möglichst stabilen Verhältnissen interessiert. Daher ruft gerade der freie Personenverkehr nach verstärkten Eingliederungsbemühungen, ohne dass dadurch die Möglichkeit, Arbeits- und Wohnort jederzeit zu wechseln, beeinträchtigt würde.

Die Eingliederungspolitik muss zudem den Boden für die Verwirklichung des freien Personenverkehrs bereiten. Sie muss auf Seiten der Schweizer die Aufnahmebereitschaft gegenüber Ausländern fördern. Auf Seiten der Ausländer muss sie mehr als bisher deren Eingliederungsfähigkeit und deren Eingliederungsbereitschaft fördern, unabhängig davon, welchem Kreis der einzelne Ausländer entstammt. Spezielle zusätzliche Massnahmen drängen sich zudem gegenüber Ausländern aus Staaten des mittleren und des äussersten Kreises auf.

Mögliche Massnahmen zur Förderung der Aufnahmebereitschaft der Schweizer

- a. Verstärkte Anstrengungen bezüglich der Information der Öffentlichkeit über das Ausmass und die Bedeutung der Ausländerpräsenz in der Schweiz, über die Zusammenhänge mit dem Gang unserer Wirtschaft, über die Hintergründe und Probleme der Ausländerpolitik. Eine umfassende Informationsstrategie der Behörden müsste zumindest auf eine Konzeption des "Europas der Bürger" beziehungsweise ein gemeinsames "europäisches Haus" hinarbeiten, damit wir wenigstens die Ausländer aus dem europäischen Umfeld vermehrt als die Unsrigen betrachten (wie das heute schon weitgehend für die hier lebenden Italiener gilt).

Mögliche Massnahmen zugunsten von Ausländern aus allen drei Kreisen

- b. Förderung der Aufnahme von Beziehungen zur Schweizer Bevölkerung und zur Beteiligung am schweizerischen Gesellschaftsleben. Massnahmen können im Berufsleben, im Freizeitbereich wie auch auf der politischen Ebene ansetzen. Gemeinsame Freizeitaktivitäten sind vermehrt zu unterstützen. Der ausländischen Wohnbevölkerung soll Zugang und Gehör bei jenen Gremien und Institutionen gewährt werden, welche die politischen Entscheidungen vorbereiten und mitgestalten.
- c. Erleichterung der Einbürgerung von hier aufgewachsenen jungen Ausländern (vgl. oben Ziel 1 Massnahme c, S. 86).
- d. Vermehrte Anstrengungen erfordern mehr (personelle und finanzielle) Mittel. Diese sind differenziert nach einzelnen Zielgruppen innerhalb der ausländischen Wohnbevölkerung einzusetzen. Einzelne Massnahmen werden sich auf alle in der Schweiz wohnhaften Ausländer beziehen, andere nur auf einzelne Kategorien (Frauen, Ausländer der zweiten und dritten Generation, Nachzügler, die ihre Grundausbildung im Heimatstaat absolviert haben, Betagte).
- e. Grundlagenforschung: Erforschung des heutigen Wanderverhaltens, der Motive der Ein- und Auswanderung sowie des Ausmasses der zweiten Einwanderung in die Schweiz nach erfolgter Heimkehr. Erarbeitung von Prognosemodellen bezüglich des längerfristigen Arbeitskräftebedarfs (auch als Entscheidungsgrundlage für die Bildungs- und Berufsbildungspolitik).

- f. Ausweitung des Bildungsangebotes für Ausländer im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe im täglichen Leben, zwecks Wahrung der Chancengleichheit im Umgang mit den Behörden und im Berufsalltag sowie zur Ermöglichung der beruflichen Weiterbildung.

Mögliche Massnahmen zugunsten von Ausländern aus Staaten des mittleren und des äussersten Kreises

- g. Verbesserung der Rechtsstellung der einzelnen Ausländerkategorien: Besserer Schutz am Arbeitsplatz, verbesserte Stellung in der Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung; Befreiung von der Beitragspflicht gegenüber der Erwerbersatzordnung). In der Folge könnte die Ratifizierung der Uebereinkommen Nr. 97 und 143 der Internationalen Arbeitsorganisation IAO (oben Kapitel I B Ziffer 1, S. 7-8) erneut geprüft werden.
- h. Erleichterung der Wiedereinreise von Personen, welche die Schweiz nach längerem Aufenthalt in unserem Land verlassen haben. Verlängerung der Fristen, die zum Verlust der Niederlassungsbewilligung führen. Diese Massnahme drängt sich vorab für Bürger von Staaten des mittleren Kreises auf.
- i. Rückkehrhilfe: Nicht in Form der Anerkennung und direkten Förderung (z.B. Finanzierung) der Rückwanderung, denn dies wäre mit der Eingliederungspolitik nicht vereinbar. Denkbar ist es allerdings, Rückwanderungsentscheide zu erleichtern, indem nicht alle durch einen langen Aufenthalt in der Schweiz erworbenen vorteilhaften Positionen für den Fall einer späteren Rückkehr in die Schweiz verloren gehen. Auch könnte zum Beispiel ein gewisser Leistungsexport in der Arbeitslosenversicherung (zum Beispiel Kapitalisierung von Leistungsansprüchen) Rückwanderern eine wesentliche Hilfe sein.

VI Szenarien einer Ausländerpolitik der neunziger Jahre

In welcher Richtung sich die schweizerische Ausländerpolitik in den neunziger Jahren entwickeln muss, wurde in den vorangehenden Kapiteln schon ausführlich dargelegt. Mit Grundpositionen der Ausländerpolitik, einem Zielkatalog und den daraus abgeleiteten möglichen Massnahmen wurde bereits ein recht klarer Weg vorgezeichnet. Wenn nun innerhalb der so definierten Bandbreite noch unterschiedliche Szenarien einer künftigen Ausländerpolitik formuliert werden, so, um zu zeigen, dass innerhalb dieser Bandbreite über die Art des weiteren Vorgehens und den Umfang der damit verbundenen Neuerungen weiterhin unterschiedliche Meinungen vertreten werden können. Mögliche unterschiedliche Vorstellungen bezüglich des Zeithorizontes der Verwirklichung von Neuerungen werden nicht berücksichtigt.

Wir setzen voraus, dass auf die dargelegten Herausforderungen der schweizerischen Ausländerpolitik reagiert werden muss, stellen also den Handlungsbedarf selbst nicht mehr in Frage. In der Darstellung möglicher Szenarien einer Ausländerpolitik der neunziger Jahre verzichten wir zudem darauf, extreme Stossrichtungen als Arbeitsgrundlage zu verwenden, die je nur auf die eine ausländerpolitische Grundposition Bezug nehmen und die andere nicht in Rechnung stellen (weltweite, vollständige Oeffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes mit Verzicht auf ausländerpolitische Eingriffe einerseits, Abschottung der Schweiz auch vom europäischen Umfeld und Abbau der Ausländerzahlen andererseits). Wir beschränken uns vielmehr auf die Diskussion von zwei Varianten einer künftigen Ausländerpolitik, die beide den dargestellten Herausforderungen Rechnung tragen sollen:

- Die eine Variante beinhaltet das Festhalten an der bisherigen Ausländerpolitik, das heisst den Status quo, verbunden mit gewissen qualitativen Reformen im Detail und einer vorsichtigen, bescheidenen Oeffnung gegenüber Europa (Szenario A).
- Die andere Variante führt zu einem mit gewissen Staaten zu einer Freizügigkeitslösung in der Art derjenigen der EG, welche aber der Identität der Schweizer und den Empfindlichkeiten unserer Bevölkerung in Ausländerfragen Rechnung trägt (Szenario B), zum andern in etwa zur Weiterführung der bisherigen Ausländerpolitik gegenüber den übrigen Staaten.

Die nachstehende Darstellung der beiden Szenarien beschränkt sich bewusst auf Massnahmen in demjenigen Bereich des Ausländerrechts, der heute im ANAG und in der BVO geregelt ist. Kapitel V steckte den Rahmen weiter. Beide Szenarien müssten um Massnahmen aus dem dortigen Katalog erweitert werden, damit eine umfassende, kohärente Politik der neunziger Jahre formuliert werden kann. Mit welchen Massnahmen das bevorzugte der

beiden Szenarien zu ergänzen wäre, soll im Anschluss an die Würdigung derselben kurz aufgezeigt werden.

Auch der Darstellung der nachfolgenden Szenarien sind zwei Rahmenbedingungen zugrundegelegt:

- Ausgangspunkt ist wiederum das "Modell der drei Kreise".
- Kein bestimmter institutioneller Rahmen soll den Inhalt der Szenarien von vorneherein einschränken (der Inhalt der Szenarien gibt jedoch seinerseits Hinweise darauf, in welchem institutionellen Umfeld das einzelne Szenario nicht zu realisieren wäre).

Szenario A: Der Status quo mit Verbesserungen im Detail
--

1. Ziel und Absicht

Es geht darum, in einzelnen Punkten Anpassungen in der schweizerischen Ausländerpolitik vorzunehmen, um den arbeitsmarktlichen Bedürfnissen der neunziger Jahre besser Rechnung zu tragen, europakonformer zu werden, ohne gleich die Regelungen der EG zum freien Personenverkehr zu übernehmen, die Freizügigkeit des Personenverkehrs nur so weit zu realisieren, als sie stabilitätspolitisch unbedenklich erscheint, und einen gewissen Handlungsspielraum im Bereich der gezielten Rekrutierung ausländischer Fachkräfte zurückzugewinnen. So soll auch erreicht werden, dass die Stellung der Schweizer im EG-Raum nicht verschlechtert wird.

Zu diesem Zweck wird am Prinzip einer zahlenmässigen Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz sowie an der bisherigen Politik des ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung festgehalten. Zwar kann in einzelnen Bereichen, vor allem zugunsten von Bürgern aus Staaten des inneren Kreises, unter Beachtung entsprechender Uebergangsfristen eine liberalere Praxis realisiert werden, von massgeschneiderten Kontingenten bezüglich aller drei Kreise soll aber nicht Abstand genommen werden. Eine strengere Praxis ist künftig gegenüber Arbeitssuchenden aus Mittel- und Osteuropa, aus Jugoslawien, der Türkei und aus aussereuropäischen Staaten angebracht.

2. Massnahmen

a. Gegenüber Ausländern aus den Staaten des innersten Kreises

- Niedergelassene:

- Eventuell die Gewährung politischer Rechte auf der kommunalen Ebene;
- Erleichterung der Einbürgerung.

- Jahresaufenthalter:

- Verzicht auf arbeitsmarktliche Beschränkungen, auf Auflagen und Kontrollfristen;
- Festhalten an der Kontingentierung;
- Vergrösserung des Bundeskontingentes.

- Grenzgänger:

- Verzicht auf die Ausstellung einer Bewilligung und auf die Kontrolle des Arbeitsvertrags;
- Erweiterung oder minimal Vereinheitlichung der Grenzzonen;
- Gewährung interkantonaler Freizügigkeit innerhalb der Grenzzonen;
- Ermöglichung selbständiger Erwerbstätigkeit.

- Im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen:

- Verzicht auf die Ausstellung einer Bewilligung für Dienstleistungserbringer, die als Selbständigerwerbende oder als Angestellte einer ausländischen Unternehmung in der Schweiz tätig werden; Bedingung: Einhaltung der hiesigen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

b. Gegenüber Ausländern aus sämtlichen Kreisen

- Saisonniers:

- Festhalten am Saisonierstatut;
- schrittweise Reduzierung des Kontingentes durch Beschränkung der Zulassung von Saisoniers auf echte Saisonbetriebe;
- in einer Uebergangszeit eine Umwandlungspraxis, welche Saisoniers aus EG- und EFTA-Staaten bevorzugt;

- am Ende der Uebergangszeit Abschaffung des Umwandlungsanspruchs; als Ausgleich dazu Erhöhung der Kontingente für Jahresaufenthalter;
- weiterhin kein Familiennachzug.

- Kurzaufenthalter:
 - bei maximal viermonatiger Erwerbstätigkeit Verzicht auf eine Bewilligung;
 - weiterhin Beschränkung auf unselbständige Erwerbstätigkeit.

- Schaffung neuer befristeter Aufenthaltsstatute:
 - mit Kontingentierung;
 - mit einer Dauer der bewilligten Erwerbstätigkeit von minimal sechs, maximal achtzehn Monaten;
 - ohne Recht auf Verlängerung;
 - nur in Ausnahmefällen mit Familiennachzug und Möglichkeit des Berufswechsels.

- Ausbau der Stagiaires-Abkommen:
 - nur gegenüber Staaten des innersten und des mittleren Kreises.

- Weiterhin strikte Trennung zwischen Asyl- und Ausländerpolitik:
 - Die Anwesenheit von Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, soll nicht mit Instrumenten der Ausländerpolitik geregelt werden.

3. Mögliche Auswirkungen

a. Vorteile

- Der wirtschaftspolitischen Grundposition der Ausländerpolitik wird weitestmöglich nachgelebt, ohne dass die Risiken staatspolitischer Art wesentlich zunehmen.
- Die Zahl der Ausländer in der Schweiz steigt nur langsam und in kontrolliertem, jeweils voraussehbarem Umfang an. Der ausländerpolitische Handlungsspielraum bleibt erhalten.
- Da die hergebrachten Kontrollmechanismen und Steuerungsmöglichkeiten erhalten bleiben, kann der Import der Arbeitslosigkeit aus anderen europäischen Staaten verhindert werden. Das Instrumentarium bleibt gewahrt, um mit der Ausländerpolitik flexi-

bel auf konjunkturelle Belastungen des Arbeitsmarktes zu reagieren.

- Szenario A schützt die Nutzniesser der bisherigen Ausländerpolitik und mutet ihnen weniger Opfer zu. Die Sonderstellung einzelner Wirtschaftszweige im Rahmen der Ausländerpolitik wird weiterhin respektiert. Einzelne Branchen werden durch die Regeln bezüglich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen vor zunehmendem Konkurrenzdruck geschützt. Die Interessen der echten Saisonbetriebe sind gewahrt. (Angesichts weiterhin drohender ungünstiger Struktureffekte könnten diese Argumente allerdings auch als Nachteile des Szenarios A verstanden werden).
- Vor allem der Umfang derjenigen Ausländerkategorien nimmt zu, welche nicht zum Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gerechnet werden.

b. Nachteile

Eine solche Regelung ist mit den Herausforderungen, welche EG und GATT an die schweizerische Ausländerpolitik herantragen, nicht vereinbar. Freizügigkeit, wie die EG sie versteht, ist weder mit einer Kontingentierung noch mit anderen arbeitsmarktlichen Beschränkungen oder mit einem Verbot des Familiennachzugs vereinbar. Ein Festhalten an der oben beschriebenen Position schwächt die Stellung der Schweiz (verhandlungstaktisch wie auch wirtschaftspolitisch) gegenüber EG und GATT. Mögliche Konsequenzen:

- Der Arbeitsmarkt Schweiz wird für Bürger von EG-Staaten nicht wesentlich attraktiver, da er einzelne Vorteile nicht bieten kann, die im EG-Binnenmarkt selbstverständlich sind.
- Der Anteil der EG-Bürger in der Schweiz wird weiter abnehmen.
- Auch Bürger aus EG- und EFTA-Staaten werden weiterhin als Schwarzarbeiter in der Schweiz tätig sein.
- Die Ausnützung der aufgestockten Kontingente wird immer schwieriger werden, je länger der wirtschaftliche Aufschwung in den südlichen EG-Staaten anhält wird.
- Damit wird auch längerfristig der Arbeitskräfte- und insbesondere der Fachkräftemangel nicht behoben werden können.
- Die Schweiz wird auch als Standort für ausländische Firmen noch weniger interessant werden.
- Der freie Zugang von Schweizern zum Arbeitsmarkt der EG wird, da er auf dem Prinzip des Gegenrechts beruht, grundsätzlich nicht realisiert. Dies kann

vor allem negative Auswirkungen auf Wissenschaft, Forschung und Entwicklung in der Schweiz haben. Funktionieren die Teilnahme an europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten und die Mitwirkung am europäischen Studenten- und Dozentenaustausch nicht reibungslos, so geht der schweizerischen Wirtschaft längerfristig das Know-how verloren, das sie braucht, um erfolgreich in Markt-nischen zu operieren und technologisch in Spezialbereichen zur Weltspitze zu zählen.

- Das Festhalten am Saisonierstatut bleibt ein Dauerthema der innenpolitischen Auseinandersetzung. Die durch die Ausländerpolitik geförderte, gesamtwirtschaftlich eher schädliche Politik der Strukturerhaltung in einzelnen Regionen und Wirtschaftszweigen wird fortgesetzt.
- Auch die unkontrollierte Zulassung von Grenzgängern und bis zu viermonatigen Kurzaufenthalten kann negative strukturelle Folgen haben. Das Risiko von Missbräuchen in diesen Bereichen wächst, ohne dass die Behörden noch effiziente Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten hätten.

Szenario B: Der freie Personenverkehr im innersten Kreis

1. Ziel und Absicht

Es geht darum, den Arbeitsmarkt Schweiz für qualifizierte Arbeitskräfte vor allem aus den Staaten des innersten Kreises aufzuwerten und mit den gleichen Vorzügen auszustatten, die Arbeitnehmern in den Staaten der EG zugute kommen, um die Vorzüge des Wirtschaftsstandortes Schweiz auch angesichts der Internationalisierung der Arbeitsmärkte zu erhalten. Zugleich soll Schweizern der Zugang zu den Industrie-, Handels- und Forschungszentren Europas gesichert werden. Wenn der Liberalisierung des Personenverkehrs im innersten Kreis weitestmöglich Rechnung getragen werden soll, so bedeutet dies allerdings nicht, dass der Einfluss auf die Entwicklung des Ausländerbestandes insgesamt deswegen preisgegeben wäre. Also geht es darum, im Rahmen einer geöffneten Ausländerpolitik entsprechende Schutzmechanismen vorzusehen.

Zu diesem Zweck wird zugunsten von Bürgern aus den Staaten des innersten Kreises ein Freizügigkeitsmodell realisiert, das demjenigen der EG entspricht, ohne dass deswegen die Politik des ausgewogenen Verhältnisses zwischen

dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung aufgegeben wird. Die Zulassung von Bürgern aus Drittstaaten, insbesondere aus den Staaten des äussersten Kreises, soll unter Wahrung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz weiterhin streng begrenzt sein, und auch die Verwirklichung des freien Personenverkehrs im innersten Kreis soll nur unter dem Vorbehalt stattfinden, dass die Anzahl der Ausländer in der Schweiz eine bestimmte Obergrenze nicht überschreitet, ansonsten zu einer Begrenzungs politik zurückgekehrt werden muss.

2. Massnahmen

a. Gegenüber Ausländern aus den Staaten des innersten Kreises

- Verzicht auf Höchstzahlen für einzelne Bewilligungsarten;
- Revision des bisherigen Systems von Ausländerkategorien; Anpassung an die administrativen Unterscheidungen der EG;
- in der Prioritätenordnung auf dem Arbeitsmarkt Gleichstellung mit Schweizern;
- Gewährung des Rechts auf sofortigen Familiennachzug;
- Freizügigkeit im Landesinnern: Gewährung des Rechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes analog den Regeln der EG;
- Einräumung des Rechts auf selbständige Erwerbstätigkeit;
- Beschränkung der Ausstellung von Bewilligungen auf Erwerbsaufenthalte, die länger als drei Monate dauern;
- bezüglich Ausländern, die für mindestens ein Jahr oder für eine unbefristete Zeit in die Schweiz kommen: Ausdehnung der Dauer der erstmaligen Bewilligung auf fünf Jahre; Gewährung von Verlängerungsmöglichkeiten;
- Anerkennung der ausländischen Berufsabschlüsse und Diplome;
- Liberalisierung des Grenzgängerregimes;
- Beibehaltung der Kontrolle des Ausländerbestandes; Festlegen einer Obergrenze bezüglich des Bestandes der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. Wird diese überschritten, muss eine Schutzklausel anrufbar sein, welche zumindest vorübergehend die Rückkehr zu einer Begrenzungs politik erlaubt.

b. Gegenüber Ausländern aus Staaten des mittleren Kreises

- Grundsätzlich: Festhalten an der Zulassungsbegrenzung mittels Höchstzahlen;
- Reduktion der Kontingente;

- Flexibilisierung der Zulassungsregelung bezüglich einzelner Ausländerkategorien: für grenzüberschreitende Dienstleistungen Ausdehnung der bewilligungsfreien Betätigungsmöglichkeit; Erstreckung der Rückkehrmöglichkeit nach der Ausreise aus der Schweiz; Abschluss weiterer Abkommen im Bereich von Wissenschaft und Forschung; allenfalls Vereinfachungen für Studenten und Forscher; vereinfachte Zulassung für höchstqualifizierte Fachleute;
 - Einräumung der zweiten Priorität auf dem Arbeitsmarkt nach Schweizern und Ausländern aus Staaten des innersten Kreises;
 - Verbesserung der Rechtsposition: Verkürzung oder Aufhebung der Wartefristen bezüglich Familiennachzug, landesinterner beruflicher Freizügigkeit, Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit;
 - Unterstützung von Anstrengungen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung.
- c. Gegenüber Ausländern aus Staaten des äussersten Kreises
- Grundsätzlich: Festhalten an der Zulassungsbegrenzung mittels Höchstzahlen; restriktive Zulassungspolitik;
 - Ausnahmen nur zugunsten von qualifizierten Mitarbeitern, im Rahmen von Wissenschaft und Forschung sowie gemäss internationalen Verpflichtungen;
 - Abschluss von Ausbildungsabkommen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas.
- d. Im Hinblick auf die Zukunft des Saisonierstatuts insbesondere
- Gegenüber Ausländern aus den Staaten des innersten Kreises wird es den EG-Normen angepasst;
 - gegenüber Angehörigen weiterer Staaten ist es auf echte Saisonbetriebe zu reduzieren.
- e. Bezüglich des Verhältnisses zwischen Asyl- und Ausländerpolitik
- Vermehrte Abstimmung des einen Politikbereiches auf den andern, damit Umgehungsversuchen begegnet werden kann. Grundsätzlich soll die Anwesenheit von Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, nicht mit Instrumenten der Ausländerpolitik geregelt werden;
 - Koordination der Leistungen, die der Staat im Rahmen der Integrationshilfe und der Fürsorge gegenüber anerkannten Flüchtlingen, Asylbewerbern und Ausländern erbringt;

- Koordination der Asylpolitik mit den umliegenden Staaten. Arbeitsverbote für Asylbewerber, konsequenter Vollzug negativer Entscheide nach raschem Verfahren.

3. Mögliche Auswirkungen

a. Vorteile

- Den Bedürfnissen der Wirtschaft wird Rechnung getragen. Die Zulassungspraxis wird durch den freien Markt abgelöst. Produktivität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft werden gestärkt. Die Schweiz wird für Europäer wieder ein attraktiver Arbeitsmarkt. Aktuelle Rekrutierungsprobleme vor allem bezüglich hochqualifizierter Fachkräfte werden reduziert. Der Fachkräftemangel kann gelindert werden, die Lohnspirale wird gebremst.
- Trotz Förderung der Attraktivität der Schweiz werden keine neuen Pullfaktoren für irreguläre Wanderarbeiter aus Ländern des äussersten Kreises gesetzt.
- Die wesentlichen Instrumente zur Steuerung des Wachstums der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung werden beibehalten.
- Schweizer profitieren auf der Grundlage des Gegenrechts von der Freizügigkeit des Personenverkehrs im ganzen europäischen Binnenmarkt.
- Die Schweiz verliert den Anschluss an den beschleunigten weltweiten Technologiewandel nicht.
- Der Vollzug der Ausländerregelung wird beschleunigt und vereinfacht, da nur noch ein kleiner Teil der einreisewilligen Ausländer dem heutigen aufwendigen Zulassungsverfahren untersteht.
- Strukturell ungünstige Folgen der heutigen Ausländerpolitik werden weitgehend vermieden. Anstelle von wenig qualifizierten Arbeitskräften werden vermehrt qualifizierte Mitarbeiter einreisen. Dies wird es gestatten, Projekte zu realisieren, die bis anhin wegen Mangels an Fachkräften zurückgestellt werden mussten.
- Die Schweiz wird als Standort ausländischer Firmen wieder interessant, weil im Bereich des Humankapitals bestehende Schranken dahinfliegen.
- Die Problematik des Saisonierstatuts wird entschärft.

- Die Probleme der Schwarzarbeit und des illegalen Aufenthaltes von Bürgern aus Staaten des innersten Kreises werden sich nur noch in reduziertem Ausmass stellen. Ein grösseres Angebot von Arbeitskräften aus Staaten des innersten Kreises wird die Nachfrage bezüglich illegalen Arbeitskräften aus Drittstaaten verringern.

b. Nachteile

- Die zahlenmässigen Auswirkungen dieses Szenarios lassen sich nicht präzise vorhersagen.
- Der Schutz, den das bisherige Ausländerrecht einzelnen Wirtschaftszweigen gewährte, fällt teilweise dahin. Einzelne Betriebe werden Mühe haben, in einem verschärften Konkurrenzkampf zu bestehen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass Massnahmen in der genannten Grössenordnung schrittweise zu vollziehen sein werden. Damit haben Firmen, die nachteilige Folgen befürchten müssen, ausreichend Zeit, Reformen einzuleiten und ihre Zukunft durch eigene unternehmerische Massnahmen zu sichern.
- Die Möglichkeit entfällt, den Umfang der Einwanderung von Ausländern aus dem ersten Kreis zu steuern.
- Saisonbetriebe werden ihren Bedarf nach Saisonarbeitskräften zum grossen Teil auf andere als die bisherige Weise befriedigen müssen. Sie können jedoch weiterhin Ausländer mit befristeten Arbeitsverträgen anstellen. Da diese aber die Möglichkeit haben, in andere Branchen und Regionen abzuwandern, zwingt dies Saisonbetriebe zur Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze, die sie anbieten. Eine Sättigung des Arbeitsmarktes in den Zentren des Mittellandes könnte allerdings dazu beitragen, die Wanderung ausländischer Arbeitskräfte in die wirtschaftlichen Randregionen umzulenken.

C Wertung der Szenarien

1. In ihren Zielsetzungen weisen beide Szenarien eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Beiden geht es darum,
 - Schweizern den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt offenzuhalten,
 - qualifizierte ausländische Arbeitskräfte weiterhin für eine Arbeitsaufnahme in der Schweiz zu gewinnen,
 - die Kontrolle über den Umfang der Einwanderung in der Schweiz nicht zu verlieren,
 - eine Oeffnung primär gegenüber Europa, nicht aber weltweit zu vollziehen sowie
 - die Asylpolitik weiterhin nicht mit der Ausländerpolitik zu vermischen.

2. Die wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Szenarien liegen im Ausmass der Oeffnung gegenüber Europa, das heisst in der Ausgestaltung der Politik gegenüber den Staaten des innersten Kreises, und in den Massnahmen, die zur Beibehaltung der Kontrolle über die Einwanderung vorgesehen werden. Das Ausmass der Oeffnung gegenüber Europa entscheidet mit über unser künftiges Verhältnis zur EG und zur EFTA (nicht nur im Bereich der Ausländerpolitik, sondern auch in allen andern Belangen gegenseitigen Interesses), über die Chancen von Schweizern, zu einem Arbeitsplatz in der EG oder in der EFTA zugelassen zu werden, und über Schwierigkeiten, welche einzelnen Wirtschaftszweigen in der Schweiz in der Folge erwachsen könnten.

3. Wenn über die zahlenmässigen Auswirkungen einer Realisierung des freien Personenverkehrs gesprochen wird, darf nicht vergessen werden, dass bereits seit Jahren der Ausländerbestand leicht, aber regelmässig wächst. Auch die Verwirklichung von Szenario A wird - wirtschaftliches Wachstum vorausgesetzt - an dieser Zunahme wenig ändern. Sollte die Wahl von Szenario B zu einem verstärkten Zustrom von ausländischen Arbeitskräften führen, so ist die wesentliche Frage, ob dieser Zustrom von Dauer sein und längerfristig denjenigen übertreffen wird, der sich bereits aus der heutigen Regelung ergibt. Diese Frage kann nicht mit Sicherheit beantwortet werden. Auf die Auswirkungen der Verwirklichung des freien Personenverkehrs bezüglich des Wanderungsverhaltens in der EG wurde bereits hingewiesen (vgl. oben Kapitel III Buchstabe E Ziffer 3, S. 73). Dass Freizügigkeit vor allem qualifizierte Arbeitskräfte zur Migration motiviert, kommt den schweizerischen Bedürfnissen entgegen. Dass für unqualifizierte Arbeitskräfte die Schweiz Pullfaktoren aufweist, die stärker sind als diejenigen einzelner EG-Staaten, muss andererseits nicht bedeuten, dass nun die Zahl unqualifi-

zierter Einwanderer sprunghaft und in unkontrollierbarem Ausmass ansteigen wird. Denn die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt betrifft vor allem qualifizierte Arbeitnehmer, so dass gegenüber der Zuwanderung unqualifizierter Arbeitnehmer der Markt selbst eine regulierende Funktion ausüben wird. Längerfristig ist auch der Technologiewandel zu beachten: Moderne Produktionstechniken erlauben es, insbesondere unqualifizierte Arbeitskräfte einzusparen.

Es ist zwar anzunehmen, dass nach der partiellen Ablösung von Saisonbewilligungen durch unbefristete Aufenthaltsbewilligungen die Zahl der Ausländer infolge des Familiennachzugs noch einmal kurzfristig zunehmen wird. Längerfristig darf jedoch davon ausgegangen werden, dass der Ausländerbestand nicht mehr weiter ansteigen wird, weil dannzumal kein Anspruch auf die Umwandlung von Saisonbewilligungen mehr bestehen wird.

Diese Annahmen erlauben den Schluss, dass auch Szenario B über's Ganze gesehen der staatspolitischen Grundposition der Ausländerpolitik gerecht wird.

Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Szenario A schützt gewisse Branchen, kann aber dem Verhältnis der Schweiz zu Europa schaden und den Chancen der Schweizer in Europa zum Nachteil gereichen. Szenario B birgt zwar gewisse Unbekannte bezüglich der zahlenmässigen Entwicklung des Ausländerbestandes und bezüglich der Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige; die Risiken aber sind begrenzt und Instrumente zu ihrer allfälligen Bewältigung sind vorgesehen.

Wir geben daher Szenario B den Vorzug, weil es den geschilderten Herausforderungen umfassender Rechnung trägt.

D Ergänzung durch flankierende Massnahmen

Im Rahmen der Verwirklichung von Szenario B sollten folgende zusätzlichen Massnahmen ergriffen werden:

1. Massnahmen im Interesse von Wissenschaft, Forschung und Ausbildung:

- der Abschluss von Abkommen zur Teilnahme an Bildungs-, Technologie- und Forschungsprogrammen;
- der Abschluss von Austauschprogrammen im Bereich der beruflichen und universitären Weiterbildung.

2. Massnahmen zur Förderung der Eingliederungspolitik:

- eine verstärkte Information der Oeffentlichkeit über Ausländerbelange;
- eine Aufstockung der personellen und finanziellen Mittel der für die Durchführung der Eingliederungspolitik Verantwortlichen;
- Grundlagenforschung, insbesondere Motivforschung;
- Ausbau des Bildungsangebotes für Ausländer;
- Heranführen der Ausländer an unsere politisch aktiven Institutionen und Gremien.

3. Erleichterungen im Zusammenhang mit der Einbürgerung.

4. Verstärkung der internationalen Koordination:

- zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdruckes;
- zur Kontrolle an den Aussengrenzen des Freizügigkeitsbereichs;
- in der Asylpolitik.

VII Zusammenfassung

A Die Konzeption der Ausländerpolitik der neunziger Jahre

Sie sucht einen Ausgleich zwischen der wirtschaftspolitischen und der staatspolitischen Grundposition der Ausländerpolitik. Sie hat folgenden Gehalt:

1. Zur Erhaltung der nationalen Identität und zur Wahrung des sozialen Friedens ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern beizubehalten (Festhalten an der staatspolitischen Zielsetzung der Ausländerpolitik). Die Entwicklung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung wird weiterhin kontrolliert. Eine Schutzklausel soll es angesichts der Realisierung des freien Personenverkehrs gegenüber den Staaten der EG und EFTA ermöglichen, allfällige, unvorhergesehene massive Zuwanderungen zu verhindern.
2. Der Migrationsdruck ist durch europa- bzw. weltweite Koordination zu bewältigen, und zwar nicht nur in der Form der Abwehr Migrationswilliger unter Verstärkung der Zutrittskontrollen an den Aussengrenzen des europäischen Arbeitsmarktes, sondern auch und vor allem durch koordinierte Ursachenbekämpfung in den Herkunftsstaaten.
3. Die staatspolitischen Zielsetzungen und die Ergreifung von Massnahmen zur Bewältigung des Migrationsdruckes sollen nicht den Eindruck erwecken, Ausländer seien in der Schweiz nicht mehr willkommen. Das Gegenteil ist der Fall: Unser Land benötigt nach wie vor ausländische Arbeitskräfte, damit die Vorteile des Wirtschaftsstandortes Schweiz erhalten werden können.
4. Aus diesen Gründen wird das "Modell der drei Kreise" realisiert:
 - Es bewirkt auf der einen Seite gegenüber den Staaten des innersten Kreises (das heisst gegenüber den Staaten der EG und der EFTA) eine schrittweise Oeffnung der schweizerischen Ausländerpolitik und eine aktive Mitbeteiligung an der Gestaltung eines gesamteuropäischen freien Arbeitsmarktes.

- Auf der andern Seite verlangt es gegenüber den Staaten des mittleren und des äussersten Kreises Zurückhaltung bei der Zulassung von Ausländern und bei der Zulassung von Gruppen, die nicht integrationswillig oder -fähig sind. Eine gewisse Oeffnung muss allenfalls gegenüber hochqualifizierten Arbeitskräften aus aussereuropäischen Gebieten sowie im Interesse von Wissenschaft, Lehre und Forschung erfolgen, ohne damit einen entwicklungspolitisch unerwünschten Brain Drain zu fördern.
 - Kurzfristig bedeutet die Realisierung dieses Modells eine Liberalisierung der Zulassungspolitik gegenüber Bürgern aus Staaten des innersten Kreises, mittelfristig ist für denselben Kreis von Begünstigten die Freizügigkeit des Personenverkehrs, wie auch die EG sie kennt, einzuführen. Längerfristig ist eine Oeffnung der Zulassungspolitik gegenüber Personen aus Mittel- und Osteuropa nicht auszuschliessen. Die Schweiz wird sich allerdings nicht im Alleingang gegenüber diesen Staaten öffnen, sondern nur gemeinsam mit anderen europäischen Staaten und in Kenntnis der Auswirkungen, welche die Realisierung des freien Personenverkehrs hatte.
 - Die Liberalisierung der Zulassungspolitik ist gezielt dafür einzusetzen, dass den Schweizern der Zugang zu anderen Arbeitsmärkten in Europa offenbleibt.
5. Die Anstrengungen zur Eingliederung der ausländischen Wohnbevölkerung und zur Erhaltung der Aufnahmebereitschaft der Schweizer gegenüber Ausländern sind zu intensivieren.
6. Alle Wanderungsfragen sind in enger gegenseitiger Abstimmung zwischen der Ausländer- und Asylpolitik ganzheitlich und entsprechend den vorgenannten Prioritäten anzugehen.
7. Das Verständnis für diese neue Konzeption ist durch einen verstärkten Dialog mit der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung über die Ausländerpolitik zu fördern.

B Das weitere Vorgehen: Ein "Masterplan Ausländerpolitik"?

Das weitere Vorgehen kann nach einzelnen Prioritätsstufen aufgegliedert werden:

1. In erster Priorität sind die Verhandlungen über die Schaffung eines EWR und im Rahmen des GATT abzuschliessen. Die Resultate dieser Verhandlungen werden aufzeigen, welchen völkerrechtlichen Verpflichtungen das schweizerische Ausländerrecht künftig folgen muss.

2. In zweiter Priorität (mit einem Zeithorizont von wenigen Jahren) sind Planungsmassnahmen nötig, erste Liberalisierungsschritte zu vollziehen und Koordinationsmassnahmen zu ergreifen:
 - im Rahmen einer Detailkonzeption für die Realisierung der Freizügigkeit des Personenverkehrs Durchführung erster Liberalisierungsmassnahmen (Revisionen der BVO);
 - Ergreifen von Koordinationsmassnahmen im Bereich der Schnittstellen zwischen Asyl- und Ausländerpolitik;
 - Erarbeitung eines Informationskonzeptes zur Förderung der sozialen Akzeptanz und Aufgeschlossenheit gegenüber Ausländern;
 - Neuformulierung des Integrationsauftrages des Bundes, allenfalls Definition neuer Wege und Instrumente;
 - Vorbereitung einer Verfassungsrevision zur Erleichterung der Einbürgerung;
 - Erarbeitung einer Fürsorgekonzeption im Ausländerbereich;
 - Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen, die bezüglich des Migrationsdruckes und des Zustroms von Asylbewerbern massgeblich sind. Einleitung erster Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen des Migrationsdrucks in den Herkunftsstaaten der irregulären Migranten (mit dem vorläufigen Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa).

3. In dritter Priorität sind die neuen Konzepte in die Praxis umzusetzen und die nötigen Rechtsgrundlagen für den Vollzug zu erarbeiten:
 - Erarbeitung eines neuen Ausländergesetzes;

- Gesetzesrevisionen in den Bereichen der Sozialversicherung und des Bildungswesens (im Bereich der Berufsbildung zum Beispiel Schaffung von Subventionsgrundlagen für Eingliederungsprojekte);
- Anpassungen bilateraler Vertragswerke (bezüglich Niederlassung, kleinem Grenzverkehr, Sozialversicherung, Anwerbung von Arbeitskräften).

* * * * *

Niederlassungsverträge im Sinne von Artikel 14 Absatz 4 ANAV

Abkommen vom 17. Februar 1928 zwischen der Schweiz und Afghanistan (mit Schlussprotokoll)
SR 0.142.111.141

Niederlassungs- und Handelsabkommen vom 10. Juni 1929 zwischen der Schweiz und Albanien (mit Schlussprotokoll)
SR 0.142.111.231

Niederlassungsvertrag vom 13. November 1909 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich
SR 0.142.111.361

Vertrag vom 31. Oktober 1910 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reiche betreffend Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiete des andern vertragsschliessenden Teils
SR 0.142.111.363

Vertrag vom 7. Dezember 1875 zwischen der Schweiz und der österreichisch-ungarischen Monarchie zur Regelung der Niederlassungsverhältnisse, ...
SR 0.142.111.631

Niederlassungsvertrag vom 4. Juni 1887 zwischen der Schweiz und Belgien
SR 0.142.111.721

Meistbegünstigungsklausel zwischen der Schweiz und Chile
SR 0.142.112.451
(in: Artikel 1 des Handelsvertrags vom 31. Oktober 1897 zwischen der Schweiz und Chile; SR 0.946.292.451)

Notenaustausch vom 13. März 1946 über den Verzicht auf die Exterritorialität in China
SR 0.142.112.491.1

Freundschaft-, Niederlassungs- und Handelsvertrag vom 14. März 1908 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kolumbien
SR 0.142.112.631

Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag vom 10. Februar 1875 zwischen der Schweiz und Dänemark (mit Zusatzartikeln)
SR 0.142.113.141

Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrag vom 22. Juni 1888 zwischen der Schweiz und der Republik Ecuador
SR 0.142.113.271

Niederlassungsvertrag vom 14. November 1879 zwischen der Schweiz und Spanien
SR 0.142.113.321

Vertrag vom 25. November 1850 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Nordamerika
SR 0.142.113.361

Freundschafts- und Handelsvertrag vom 24. Mai 1933 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Aethiopien (mit Schlussprotokoll)
SR 0.142.113.411

Vertrag vom 7. Mai 1935 zwischen der Schweiz und Finnland betreffend die Behandlung der Staatsangehörigen und der Gesellschaften, Genossenschaften und Vereine des anderen Landes (mit Zusatzprotokoll)
SR 0.142.113.451

Niederlassungsvertrag vom 23. Februar 1882 zwischen der Schweiz und Frankreich
SR 0.142.113.491

Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag vom 6. September 1855 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Ihrer Majestät der Königin des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Irland
SR 0.142.113.671

Niederlassungs- und Rechtsschutzabkommen vom 1. Dezember 1927 zwischen der Schweiz und Griechenland
SR 0.142.113.721

Freundschafts- und Niederlassungsvertrag vom 14. August 1948 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Seiner Majestät dem König des Vereinigten Königreiches von Grossbritannien und Irland und der Dominien jenseits der Meere, namens des Dominions Indien (mit Schlussprotokoll)
SR 0.142.114.231

Niederlassungsabkommen vom 25. April 1934 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kaiserreich Persien (Iran) (mit Beilage)
SR 0.142.114.362

Anwendung des Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrages mit Dänemark auf Island. Notenaustausch vom 3./5. April 1963
SR 0.142.114.451

Niederlassungs- und Konsularvertrag vom 22. Juli 1868 zwischen der Schweiz und Italien (mit Erklärung)
SR 0.142.114.541

Niederlassungs- und Handelsvertrag vom 21. Juni 1911 zwischen der Schweiz und Japan (mit Unterzeichnungsprotokoll)
SR 0.142.114.631

Freundschafts- und Handelsvertrag vom 23. Juli 1963 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Liberia
SR 0.142.114.941

Niederlassungsvertrag vom 6. Juli 1874 zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein
SR 0.142.115.141

Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag vom 19. August 1875 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich der Niederlande (mit Zusatzprotokoll)
SR 0.142.116.361

Freundschaftsvertrag vom 30. August 1956 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik der Philippinen (mit Schlussprotokoll)
SR 0.142.116.451

Niederlassungsbestimmungen mit Polen
SR 0.142.116.491
(in: Handelsübereinkommen vom 26. Juni 1922 zwischen der Schweiz und Polen; SR 0.946.296.491)

Niederlassungsabkommen vom 19. Juli 1933 zwischen der Schweiz und Rumänien (mit Unterzeichnungsprotokoll)
SR 0.142.116.631

Niederlassungsabkommen vom 13. Dezember 1930 zwischen der Schweiz und der Türkischen Republik (mit Unterzeichnungsprotokoll)
SR 0.142.117.632

Niederlassungs- und Konsularvertrag vom 16. Februar 1888 zwischen der Schweiz und Serbien (Jugoslawien).
SR 0.142.118.181

Niederlassungsvereinbarungen, die einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung einräumen

1. Nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von fünf Jahren:

Briefwechsel vom 30. März 1935 zwischen der Schweiz und Belgien über die Niederlassungsbewilligung für Angehörige der beiden Staaten, die seit fünf Jahren ununterbrochen im andern Staat wohnen

SR 0.142.11.723

Briefwechsel vom 6. September 1962 zwischen der Schweiz und Dänemark über die fremdenpolizeiliche Behandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen

SR 0.142.113.141.1

Niederlassungsvereinbarung vom 1. August 1946 mit Frankreich (nicht publiziert)

Vereinbarung vom 6. November 1963 zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über die fremdenpolizeiliche Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat

SR 0.142.115.142

Notenwechsel vom 16. Februar 1935 zwischen der Schweiz und den Niederlanden über die Niederlassungsbewilligung für Angehörige der beiden Staaten, die seit fünf Jahren ununterbrochen im andern Staat wohnen

SR 0.142.116.364

Briefwechsel vom 9. August/31. Oktober 1989 zwischen der Schweiz und Spanien über die administrative Stellung der Staatsangehörigen aus einem der beiden Länder im andern nach einer ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthaltsdauer von fünf Jahren (provisorisch angewendet seit 1. November 1989)

AS 1989 2551

Briefwechsel vom 12. April 1990 zwischen der Schweiz und Portugal über die administrative Stellung der Staatsangehörigen aus einem der beiden Länder im andern nach einer ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthaltsdauer von fünf Jahren

AS 1990 1297

2. Nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren:

Niederschrift vom 19. Dezember 1953 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über Niederlassungsfragen
SR 0.142.111.364

Erklärung vom 5. Mai 1934 über die Anwendung des Niederlassungs- und Konsularvertrages vom 22. Juli 1868 zwischen der Schweiz und Italien
SR 0.142.114.541.3

(in Verbindung mit dem Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz vom 10. August 1964; SR 0.142.114.548)

Abkommen vom 14. September 1950 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der österreichischen Bundesregierung betreffend zusätzliche Vereinbarungen über die Niederlassungsverhältnisse der beiderseitigen Staatsbürger
SR 0.142.111.631.1

Vereinbarungen über den Austausch von Stagiaires

Vereinbarung vom 2. Februar 1955 über den Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland
SR 0.142.111.367

Vereinbarung vom 19. März 1956 über den Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich
SR 0.142.111.637

Vereinbarung vom 30. März 1935 über die Zulassung von Stagiaires zwischen der Schweiz und Belgien
SR 0.142.111.727

Vereinbarung vom 21. Februar 1948 zwischen der Schweiz und Dänemark über die Zulassung von Stagiaires
SR 0.142.112.147

Vereinbarung vom 17. Juni 1948 zwischen der Schweiz und Spanien über den Austausch von Stagiaires
SR 0.142.113.327

Vereinbarung vom 7. Dezember 1951 zwischen der Schweiz und Finnland über den Austausch von Stagiaires
SR 0.142.113.457

Vereinbarung vom 1. August 1946 über die Zulassung von Stagiaires in Frankreich und in der Schweiz
SR 0.142.113.497

Vereinbarung vom 14. März 1949 zwischen der Schweiz und Irland über den Austausch von Stagiaires
SR 0.142.114.417

Vereinbarung vom 20. Oktober 1948 zwischen der Schweiz und Luxemburg über den Austausch von Stagiaires
SR 0.142.115.187

Vereinbarung vom 14. August 1986 zwischen der Schweiz und Norwegen über den Austausch von Stagiaires
SR 0.142.115.987

Vereinbarung vom 28. Juni 1984 über den Austausch von Stagiaires zwischen der Schweiz und Neuseeland
SR 0.142.116.147

Vereinbarung vom 20. November 1952 zwischen der Schweiz und den Niederlanden über den Austausch von Stagiaires
SR 0.142.116.367

Vereinbarung vom 16. März 1948 zwischen der Schweiz und Schweden über die Zulassung von Stagiaires
SR 0.142.117.147

Vereinbarung vom 5. Dezember 1979 zwischen der Schweiz und Kanada über den Austausch von Stagiaires (nicht veröffentlicht)

Vereinbarung 6. Februar 1980 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über den Austausch von Stagiaires (nicht veröffentlicht)

Vereinbarung vom 19. Juni 1989 zwischen der Schweiz und Grossbritannien über den Austausch von Stagiaires (nicht veröffentlicht)

Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (SR 142.20)
ANAV	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 1. März 1949 (SR 142.201)
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (SR 823.21)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GATS	General Agreement of Trade and Services
GATT	General Agreement of Trade and Tarifs
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Nr.	Nummer

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECE	Organisation européenne de coopération économique
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts
S.	Seite
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
UNO	United Nations Organisation
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche