

91.036

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

vom 15. Mai 1991

1 Einleitung

Die Ausländer- und Flüchtlingspolitik der Schweiz gehört seit Jahrhunderten zu den bedeutenden Themen der schweizerischen Innenpolitik. Der hohe Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung und die seit den achtziger Jahren stark zunehmende Zahl von Asylbewerbern gaben immer wieder Anlass zu Ausländerinitiativen und zu öffentlichen Diskussionen um das Ausmass und die Zusammensetzung der Einwanderung in die Schweiz. Alle Entwicklungen deuten darauf hin, dass bevölkerungspolitische Fragen und insbesondere das Verhältnis zwischen der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung zu den Schicksalsfragen der Industriestaaten und unseres Landes gehören werden. Die bestehenden Konzepte müssen daher neu überdacht werden. Entscheidende Veränderungen in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik werden nicht zu umgehen sein.

Massgebliche Faktoren bei der Ausgestaltung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik waren bis heute arbeitsmarktpolitische Erfordernisse, gesellschaftspolitische Aspekte und humanitäre Überlegungen. In den vergangenen Jahren verschärfte sich die Ausländer- und Asylproblematik, insbesondere infolge der vermehrten unkontrollierten Einwanderung von arbeitssuchenden Menschen aus nichttraditionellen Rekrutierungsgebieten. Diese bedienen sich eines Asylgesuches, um in unserem Land zumindest vorübergehend Aufnahme und Arbeit zu finden. Dies führte immer mehr zu unterschiedlicher Behandlung arbeitssuchender Ausländer gegenüber Asylbewerbern. Vergleichbare Tatbestände mussten mit verschiedenen gesetzlichen Instrumentarien und nach verschiedenen Massstäben beurteilt und verwaltet werden.

Die Kontrollmechanismen der Einwanderung, welche auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und auf Konjunkturschwankungen ausgerichtet waren, haben sich bis zu Beginn der achtziger Jahre im wesentlichen bewährt. Heute werden sie zunehmend durch die Einwanderung über das Asylverfahren in Frage gestellt.

Die Ausländer- und die Flüchtlingspolitik weisen heute deshalb immer mehr Schnittstellen auf, in denen sowohl Abgrenzungs- wie Koordinationsbedarf besteht:

Im Ausländerbereich führte der wirtschaftliche Aufschwung der achtziger Jahre zu einer stetigen Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung. Der Bundesrat

nennt daher seit mehreren Jahren nicht mehr die Stabilisierung als Ziel seiner Ausländerpolitik, sondern die Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung.

Im Asylbereich begann sich die Nord-Süd-Problematik Mitte der achtziger Jahre für die Schweiz wie auch für andere europäische Aufnahmeländer zu einer Völkerwanderung vom Süden in den Norden dieser Erde niederzuschlagen. Gleichzeitig öffneten sich als Folge der grundlegenden Umwandlungen in Mittel- und Osteuropa die Grenzen gegen Westen und intensivierten sich die Auswanderungsbereitschaft vom Osten in den Westen. Die klassischen Flüchtlings- und Asylprobleme wurden damit schrittweise von Migrationsproblemen überlagert, die für unser Land neue kulturelle, wirtschaftliche, siedlungspolitische und soziale Herausforderungen darstellen.

Heute stehen weltweit rund 12–15 Millionen Personen unter dem Mandat des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Dies ist allerdings nur ein Teil derjenigen Menschen, die aus den verschiedensten Gründen ihre Heimat verlassen haben oder auswandern wollen. Das Migrationspotential von auswanderungswilligen Menschen liegt bei einigen hundert Millionen Menschen.

Da das Wohlstandsgefälle weiterhin zunimmt, müssen alle europäischen Aufnahmestaaten in Zukunft vermehrt darauf hinwirken, die Verhältnisse in den Herkunftsländern zu verbessern. Die modernen Wanderungsbewegungen werden erst aufhören, wenn die Menschenrechte in allen Staaten konsequent beachtet werden und die wirtschaftlichen Anreize einer Migration dahinfallen.

Um zunächst im Flüchtlings- und Asylbereich längerfristige Perspektiven und Optionen aufzuzeigen, beauftragte der Bundesrat im Herbst 1987 den damaligen Delegierten für das Flüchtlingswesen mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, eine Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre zu entwerfen. Im Frühjahr 1989 konnte der Bundesrat vom sogenannten Strategiebericht Kenntnis nehmen und diesen den Kantonen und interessierten Kreisen zur Vernehmlassung unterbreiten. Gleichzeitig beriet der Bundesrat damals erste Studien, die auf notwendig werdende Anpassungen der schweizerischen Ausländerpolitik im Hinblick auf die Einführung der Freizügigkeit des Personenverkehrs in Europa hinwiesen. Diese Studien fanden inzwischen Niederschlag in einem umfassenden Bericht zu einer neuen Ausländerpolitik.

Parallel zur asylpolitischen Strategiediskussion in der Schweiz intensivierten Vertreter des Bundes ihre Koordinationsbestrebungen mit anderen Aufnahmestaaten und Herkunftsländern. Diese erfolgten im Bewusstsein, dass die Schweiz die Flüchtlings- und Migrationsprobleme nicht mehr allein, sondern nur noch in internationaler Zusammenarbeit bewältigen können.

Der Bundesrat verfügt damit über die notwendigen Entscheidungsgrundlagen, um den von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates mit Postulat zu 89.021 vom 24. Mai 1989 verlangten Bericht über eine umfassende Ausländer- und Flüchtlingspolitik vorzulegen. Inzwischen sind im National- und Ständerat verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die mit dem vorliegenden Bericht in einem materiellen Zusammenhang stehen: 1990 P 89.757 Statistik der Wanderungen (N 23. 3. 90, Fäh); 1990 P 89.809 Bericht

über Perspektiven in der Ausländerpolitik (S 22. 3. 90, Weber); 1990 P 90.493 Bevölkerungsdichte der Schweiz (N 22. 6. 90, Seiler Hanspeter); 1990 P 90.305 Asylpolitik. Massnahmen (N 18. 6. 90, Gros); 1990 P 90.025 Asylgesetz und Entwicklungszusammenarbeit (N 14. 6. 90, Kommission des Nationalrates); 1991 IP 91.3053 Wohnungsbedarf in den neunziger Jahren (Nationalrat Leuenberger M.). Da diese Vorstösse zum Teil konkrete Massnahmen fordern, kann darauf erst nach einer grundsätzlichen Aussprache über die Ausländer- und Flüchtlingspolitik in den eidgenössischen Räten sowie nach Vorliegen der Resultate der Verhandlungen mit der EG und im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT geantwortet werden.

2 Ausgangslage, Probleme und Herausforderungen

21 Ausgangslage und Probleme

211 Im Ausländerbereich

Das BIGA hat in Zusammenarbeit mit dem BFA einen Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre ausgearbeitet. Dieser bildet die Grundlage der ausländerpolitischen Darlegungen des vorliegenden Berichts.

211.1 Die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz

Ende Dezember 1990 wurde mit 1 100 626 Personen, die als Jahresaufenthalter oder Niedergelassene in der Schweiz leben, erstmals der bisherige statistische Höchstwert von 1 064 500 Ausländern Ende Dezember 1974 übertroffen. Dazu kommen Ausländer, die der nicht-ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zugerechnet werden können (Saisonniers, internationale Funktionäre, Kurzaufenthalter, Asylbewerber) sowie eine unbekannte Zahl von Personen, die sich in unserem Land illegal aufhalten. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der gesamten Wohnbevölkerung unseres Landes dürfte damit rund einen Fünftel betragen.

Heute sind 26,2 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz Ausländer. Ende August 1990 waren neben 652 630 Jahresaufhaltern und Niedergelassenen 121 704 Saisonniers und 180 606 Grenzgänger in der Schweiz erwerbstätig. Davon stammten rund 79 Prozent (750 373 Personen) aus Staaten der EG oder der EFTA.

Ausländer bestimmen somit ganz wesentlich unser kulturelles, gesellschaftliches und wirtschaftliches Leben. Ohne sie könnten einzelne Branchen und verschiedene Wirtschaftsregionen nicht mehr existieren. Andererseits ist ihre grosse Anzahl eine bedeutende Herausforderung für den nationalen Zusammenhalt, der bereits angesichts von vier verschiedenen schweizerischen Kulturen und Lebensarten nicht leicht zu wahren ist. Daher muss der Beibehaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung weiterhin grosse Aufmerksamkeit geschenkt werden.

211.2 Zunehmende Auswirkungen der weltweiten Migration auf die Ausländerpolitik

In den letzten Jahren wurde infolge des wachsenden Migrationsdrucks ein neuer Schwerpunkt der Ausländerpolitik der westlichen Industrienationen erkennbar. Die Zulassung von Ausländern vor allem aus entfernteren Ländern wird immer mehr Gegenstand einer strengen Selektion. Ein deutliches Zeichen dafür ist die Tatsache, dass viele europäische Staaten die Visumpflicht auf immer mehr Staaten ausdehnen.

Die Zulassung von Ausländern ist ein Souveränitätsrecht jedes Staates. Es kann durch zwischenstaatliche Vereinbarungen eingeschränkt werden. Ausländerrechtliche zwischenstaatliche Vereinbarungen beziehen sich allerdings regelmässig nur auf die Rechtsstellung, die Ausländern im Gastland nach erfolgter Zulassung einzuräumen ist. Dabei haben sich die Prinzipien der inländergleichen Behandlung und der Reziprozität durchgesetzt.

211.3 Die bisherige Ausländerpolitik der Schweiz

Die Tradition der Begrenzung der Zulassung von Ausländern geht in der Schweiz auf die Zeit des Ersten Weltkriegs zurück, welcher eine Phase der europäischen Freizügigkeit beendete. Mit Begrenzungsmassnahmen im Interesse der beschränkten Aufnahmefähigkeit des Landes und des Arbeitsmarktes sollten der Import von Arbeitslosigkeit verhindert und die Erhaltung der nationalen Identität ermöglicht werden. Die bisherige Konzeption der Ausländerpolitik galt seit Ende der sechziger Jahre. Sie kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Beschränkung der Zulassung von Ausländern zur Wohnsitznahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz zwecks Erhaltung der nationalen Identität;
- aber: Steuerung der Zulassung nur durch Höchstzahlen bezüglich der Einreise bestimmter Kategorien erwerbstätiger Ausländer;
- Ausrichtung der Zulassungspolitik auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes;
- Harmonisierung der Einreisebestimmungen mit dem europäischen Umfeld;
- Hilfe bei der Eingliederung der hier lebenden Ausländer in die schweizerischen Verhältnisse.

Die Steuerung des Umfangs der Einreisen erwerbstätiger Ausländer wurde zum wichtigsten Instrument der Ausländerpolitik.

Artikel 1 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) definiert folgende Ziele der schweizerischen Ausländerpolitik:

- ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung;
- die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländer;
- die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung.

Diese Zielsetzungen wurden durch folgende Regeln, festgehalten in der BVO, konkretisiert:

- Die Zielsetzung, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu erhalten, wird in quantitative Anforderungen an die Zulassungspolitik umgesetzt. Zu ihnen zählt das System der Höchstzahlen. Diese erfassen allerdings nur einen Teil der erwerbstätigen Ausländer: erstmals in der Schweiz erwerbstätige Jahresaufenthalter, Saisonniers und Kurzaufenthalter, die mehr als vier Monate in der Schweiz arbeiten wollen.
- Die Zielsetzung, die Arbeitsmarktstruktur zu verbessern und für eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung zu sorgen, wurde in qualitative Anforderungen an die Zulassungspolitik umgesetzt. In der Schweiz erhielten erwerbstätige Ausländer bis heute keine Bewilligung zu Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel (so die Saisonniers und die Kurzaufenthalter) oder sie erhalten sie in gewissen Fällen erst nach Ablauf eines Jahres. Zudem wurde den inländischen Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt die Priorität vor der Rekrutierung neuer Arbeitnehmer im Ausland eingeräumt. Dies ergab folgende Prioritätenordnung:
 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;
 3. neu im Ausland rekrutierte, erstmals in der Schweiz erwerbstätige Arbeitskräfte;
 4. vorläufig Aufgenommene, soweit sie nicht Konventionsflüchtlinge sind;
 5. Asylbewerber.

Ferner sollten nach der bisherigen Politik erwerbstätige Ausländer in erster Linie in den traditionellen Rekrutierungsgebieten angeworben werden. Ausnahmen durften nur für speziell qualifizierte Arbeitskräfte beim Vorliegen wichtiger Gründe sowie im Zusammenhang mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit gemacht werden. Zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören Westeuropa inklusive Jugoslawien, die USA und Kanada, das heisst Länder, in denen kulturelle, religiöse und gesellschaftliche Wertvorstellungen gelten, die den unsrigen entsprechen. Damit soll der Wahrung der schweizerischen Identität Rechnung getragen und die Eingliederungsfähigkeit gefördert werden. Letztere beeinflusst direkt das Mass der Aufnahmebereitschaft von Schweizern gegenüber Ausländern. Je eher die Eingliederung gelingt, desto grösser ist die Aufnahmebereitschaft und damit der Handlungsspielraum in der Ausländerpolitik. Diese Praxis war allerdings eine der Ursachen für die Verlagerung der Migration Erwerbswilliger aus dem Ausländer- in den Asylbereich.

Zu den qualitativen Anforderungen an die Zulassungspolitik gehörten schliesslich die Verpflichtung, Ausländer vor Lohn- und sozialem Dumping zu schützen, der Vorrang der Rekrutierung qualifizierter Arbeitnehmer sowie die Aufgabe, die wirtschaftlichen Interessen der Regionen zu unterstützen.

Letzteren diene vor allem die einschränkende Regelung der beruflichen Freizügigkeit im Landesinnern, die ein stetes Abwandern von ausländischen Arbeitskräften von wirtschaftsschwachen in wirtschaftsstarke Regionen verhindern sollte.

- Die Zielsetzung, günstige Rahmenbedingungen für die Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländer zu schaffen, verpflichtete zu einer umfassenden Eingliederungspolitik. Diese hat nur Erfolg, wenn Schweizer und Ausländer für einander Verständnis aufbringen, ist also wesentlich abhängig vom Informationsstand beider Seiten.

212 Im Flüchtlings- und Asylbereich

Seit Beginn der achtziger Jahre werden die Flüchtlingsströme immer mehr überlagert von Wanderungsbewegungen vom Süden in den Norden und vom Osten in den Westen. Immer mehr Menschen sehen heute im Asyl das einzige Mittel, um in Europa einwandern zu können. Sie sind zwar nicht politisch verfolgt, dennoch versuchen sie der wirtschaftlichen Chancenlosigkeit, politischen Krisen oder Naturkatastrophen zu entfliehen. Ein Teil von ihnen findet in Europa und auch in der Schweiz eine neue Heimat, andere müssen in ihr Herkunftsland zurückkehren.

In den beiden vergangenen Jahrzehnten hat die Schweiz über 140 000 Asylgesuche entgegengenommen. Beinahe die Hälfte davon wurde in den letzten beiden Jahren eingereicht (1984: 7435 Asylgesuche; 1985: 9703; 1986: 8546; 1987: 10 913; 1988: 16 726; 1989: 24 425; 1990: 35 836). Um diese Flut von individuellen Gesuchen bewältigen zu können, hat der Bundesrat im Jahre 1985 einen Delegierten für das Flüchtlingswesen eingesetzt, der eine umfassende und den gesetzlichen Anforderungen genügende Asylinfrastruktur über das ganze Land aufzubauen hatte. Im Bewusstsein, dass die Schweiz hier vor einer Daueraufgabe steht, wurde dieser neue Führungsbereich im Herbst 1990 in ein Bundesamt für Flüchtlinge umgewandelt.

1979 hatten die eidgenössischen Räte ein erstes schweizerisches Asylgesetz erlassen, das am 1. Januar 1981 in Kraft trat und in der Zwischenzeit bereits dreimal revidiert wurde. Damit wurde versucht, unter Beibehalt eines möglichst hohen Standards das Asylverfahren und die Rechtsstellung der Asylbewerber den strukturellen Veränderungen der Flüchtlingsströme anzupassen. Gleichzeitig unterstützte die Schweiz die internationalen Bestrebungen des UNO-Hochkommissars für die Flüchtlinge und intensivierte ihre internationalen Bemühungen zur besseren Bewältigung der nationalen und weltweiten Flüchtlingsprobleme.

Trotz schrittweisem Ausbau der Asylbehörden gelang es in den letzten Jahren nicht mehr, mit den eingehenden Gesuchen Schritt zu halten. Die Zahl der unerledigten Gesuche stieg deshalb immer weiter an und erreichte Ende 1990 einen Bestand von 55 000 Pendenzen. Gleichzeitig wurde die schweizerische Asylproblematik immer umstrittener. Auf der einen Seite wurden immer höhere Anforderungen an den Standard des Asylverfahrens gestellt, auf der anderen Seite wurde die gänzliche Abschaffung des Individualverfahrens gefordert. Wegen der langen Aufenthaltsdauer der Asylbewerber wurde schliesslich der Vollzug

von Wegweisungen immer schwieriger. Mit einer Anerkennungsquote, die mittlerweile unter 5 Prozent gesunken ist, wird das Asylverfahren immer fragwürdiger, zumal neben dieser geringen Quote eine grosse Zahl der Gesuchsteller unter einem anderen Titel in der Schweiz bleiben kann. Die Ausrichtung an höhere richterliche Massstäbe und die grosse Zahl der Asylgesuche hat zu einer langen durchschnittlichen Verfahrensdauer geführt, umso mehr als die meisten erstinstanzlich abgelehnten Asylgesuche an die Beschwerdeinstanz weitergezogen werden. Ausserdem nahm die Zahl der Mehrfachgesuche innerschweizerisch und auch international dramatisch zu. Andererseits kann von einem fairen individuellen Verfahren nicht abgewichen werden, solange die Schweiz ihre Asyltradition und ihre internationalen Verpflichtungen einhalten will.

Um in der Flüchtlings- und Asylpolitik langfristig Handlungsfreiheit zu wahren, hat der Bundesrat im Jahre 1987 für die neunziger Jahre eine neue Flüchtlings- und Asylpolitik entwickeln lassen. Diese sollte Optionen sowie mögliche Ziele und Massnahmen aufzeigen. Der im Jahre 1989 vorgelegte Strategiebericht wurde später mit Perspektiven für eine Fürsorgepolitik im Flüchtlings- und Asylbereich ergänzt. Teile dieser neuen Fürsorgepolitik wurden Mitte 1990 im dringlichen Bundesbeschluss zum neuen Asylverfahren bereits berücksichtigt.

Sowohl der Strategiebericht wie der Bericht zur Fürsorgepolitik sind Grundlagen für den flüchtlingspolitischen Teil des neuen Berichtes zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Die in diesen Teilberichten erarbeitete Analyse der Flucht- und Migrationsursachen und ihrer Auswirkungen hat nach wie vor Gültigkeit.

213 Koordinationsprobleme zwischen der bisherigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Die bisherige Ausländer- und Flüchtlingspolitik ging vom Grundsatz aus, dass die beiden Politikbereiche strikte zu trennen seien. In der Praxis haben sich indessen die Schnittstellen gehäuft. Auch stellten sich in den letzten Jahren häufig Fragen nach Zielen und Massnahmen, die im Grunde ohne Konsultation mit Behörden des anderen Politikbereiches oder institutionelle Koordination nicht schlüssig beantwortet werden konnten. Dadurch eröffneten sich auch häufig Zielkonflikte. So stellten sich zum Beispiel Fragen wie:

- Ob eine grosszügigere Anerkennungspraxis (d.h. eine Asylgewährung auch ausserhalb von Zweifelsfällen) in der Asylpolitik politisch vertretbar sei?
- Ob vermehrte Entscheide zur Aufnahme oder Ablehnung ganzer Gruppen zu fällen seien?
- Ob eine Ausdehnung der Saisonierkontingente sinnvoll sei?
- Ob eine weitergehende Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte angesichts zeitlich befristeter Arbeitsverbote für Asylbewerber sinnvoll sei?
- Ob ein vermehrter Verzicht auf Heimschaffungen von abgewiesenen Asylgesuchstellern aus humanitären Erwägungen ausländerpolitisch vertretbar sei?
- Ob überhaupt noch von Stabilisierungszielen zu sprechen sei?
- Ob kollektive Aufnahmen aus Erstasylstaaten noch vertretbar seien?

- Ob unterschiedliche Zielsetzungen hinsichtlich der Fürsorge- und Integrationspolitik im Ausländer- und Asylbereich menschlich vertretbar seien?
- Ob eine Liberalisierung für Europäer mit vermehrter Einschränkung gegenüber Nicht-Europäern zu verantworten sei?

22 Herausforderungen in den neunziger Jahren

221 Im Ausländerbereich

Die schweizerische Ausländerpolitik ist einer grossen Zahl von Herausforderungen ausgesetzt. Der Arbeitsmarkt ist immer noch ausgetrocknet, was den Ruf nach der Zulassung zusätzlicher Ausländer verstärkt. Das Saisonnierstatut ist umstritten. Es werden ihm Unmenschlichkeit und die Förderung eines schlechenden Abbaus der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft vorgeworfen.

Die künftige demographische Entwicklung ist ungünstig. Die Ausländerzahlen steigen rasch an. Weltweit nimmt der Migrationsdruck zu. Neue Herausforderungen erwachsen zudem in Mittel- und Osteuropa, wo die Grenzen Richtung Westen heute grundsätzlich offenstehen.

Einem Wandel unterworfen sind auch das Wanderungsverhalten der in der Schweiz lebenden Ausländer und die Wanderungsmöglichkeiten innerhalb Westeuropas. Die Zahl der EG-Ausländer in der Schweiz nimmt prozentual seit 20 Jahren ab, was darauf hinweist, dass die Attraktivität der Arbeitsplätze in der Schweiz schwindet.

Anhaltend hoch ist die Rückwanderungsquote der in der Schweiz lebenden Ausländer.

Eine Herausforderung auf verschiedenen Ebenen stellt die fortschreitende Realisierung des Binnenmarktes der EG dar: Die bisherige schweizerische Ausländerpolitik ist mit dem EG-Recht nicht vereinbar. Anpassungen werden daher unausweichlich. Von der Ausgestaltung unserer Beziehungen zur EG wird es auch abhängen, in welchem Ausmass künftig Schweizer Zugang zum Arbeitsmarkt der EG haben werden (ein Zugang, der für unsere Wirtschaft wegen der Möglichkeit, im Ausland Know-how in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung zu erwerben, lebenswichtig ist). Die Substanz der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre wird auch dafür entscheidend sein, ob unser Arbeitsmarkt bezüglich Attraktivität mit demjenigen der EG künftig wieder mithalten können oder ob wir uns bald veranlasst sehen könnten, unseren Arbeitskräftebedarf aus immer entfernteren Ländern zu decken.

Verlangt wird von der Schweiz auch, künftig gewissen Dienstleistungs-Spezialisten aus aller Welt für einen zeitlich befristeten Erwerbsaufenthalt freien Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt zu gewähren.

222 Im Flüchtlings- und Asylbereich

Es ist davon auszugehen, dass das Nord-Süd-Gefälle trotz allen internationalen Anstrengungen kurzfristig nicht abgebaut werden kann. Das starke Bevölkerungswachstum in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, die Vielzahl der politischen Konflikte und die ökologischen Probleme deuten darauf hin, dass sich der Migrationsdruck vom Süden in den Norden in Zukunft eher noch verstärken wird. Weltweit dürften heute rund 10 Prozent der Weltbevölkerung bereit sein, ihren ursprünglichen Wohnort zu verlassen und in die Grossagglomerationen ihrer Länder, in Nachbarstaaten oder in andere Kontinente auszuwandern. Solange das Asylverfahren eine Einwanderungsmöglichkeit eröffnet, ist in der Schweiz weiterhin mit einer stark zunehmenden Zahl von Asylanträgen zu rechnen.

Die Wanderungen sind mit Grenzkontrollen und Gesetzesbestimmungen nur ungenügend aufzuhalten. Sie könnten nur über einen strukturellen Ausgleich eingedämmt werden, d. h. auf lange Sicht müsste es entweder gelingen, den Lebensstandard und die politische und wirtschaftliche Freiheit und Sicherheit in den ärmeren Ländern dieser Welt anzuheben oder die industrialisierten Länder müssten sich durch Ausgleichsleistungen schrittweise dem Niveau dieser Länder angleichen. Da weder die eine noch die andere Entwicklung aus heutiger Sicht realistisch ist, wird auch die Schweiz noch lange Zeit mit diesen grossräumigen Wanderungsbewegungen leben müssen.

Bei aller Bereitschaft, Ausländer aufzunehmen, werden der Einwanderung Grenzen gesetzt sein. Die wichtigsten Einflussfaktoren sind die Wirtschaftslage, der faktische Ausländerbestand, die Herkunft und die Zahl der Einwanderer und die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung. Entscheidenden Einfluss wird auch die strategische bzw. sicherheitspolitische Weltlage haben. Da die Flüchtlingsströme und Wanderungsbewegungen ein schwer kontrollierbares Ausmass angenommen haben, ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz in diesem Bereich vor neuen sicherheitspolitischen Problemen stehen wird. So könnten sich bereits heute bestehende Konflikte zwischen der schweizerischen Bevölkerung und neuen ausländischen Minderheiten, aber auch zwischen verschiedenen Ausländergruppen selbst verschärfen.

Die Schweiz steht hier vor neuen Herausforderungen, denen sie mit allen hiefür verfügbaren Mitteln der Politik begegnen muss. Wir müssen inskünftig vermehrt dazu beitragen, die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in den Herkunftsländern zu verbessern und damit die Ursachen der Auswanderung zu beseitigen. Flüchtlingen, die über keine zumutbare Fluchialternative verfügen, ist auch in Zukunft Asyl zu gewähren. Abgelehnte Asylgesuchsteller, die keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung erhalten, sind wieder zurückzuführen.

Im Rahmen ihrer internationalen Solidarität wird die Schweiz auch in Zukunft zur Entlastung von Erstasylstaaten Flüchtlinge aufnehmen müssen. Voraussetzung ist, dass das Asylverfahren keine Attraktivität für arbeitssuchende Einwanderer entfaltet, sondern wieder dazu dient, politisch verfolgten Menschen Schutz zu gewähren.

3 Staatspolitische Leitlinien

Der Bundesrat setzt im Sinne staatspolitischer Leitlinien für die Ausländer- und Flüchtlingspolitik die folgenden übergeordneten Ziele:

- Ausrichtung staatlichen Handelns nach ethischen Prinzipien, insbesondere dem Prinzip der Solidarität, dem Respekt vor Menschenrechten, der Freiheit und der individuellen Selbstbestimmung. Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen.
- Wahrung der ökologischen Lebensgrundlagen unseres Landes.
- Wahrung der ökonomischen Grundlage, insbesondere Erhaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Fähigkeit zur flexiblen Reaktion auf sich rasch wandelnde weltwirtschaftliche Umweltbedingungen. Optimierung der internationalen Arbeitsteilung.
- Optimale Integration der Schweiz in die neue europäische Architektur.
- Erhaltung des sozialen Friedens, insbesondere Verhinderung von Arbeitslosigkeit, Begrenzung des Reichtumsgefälles sowie Sicherung der bestehenden Sozialeinrichtungen.
- Wahrung der nationalen Identität, die der Bundesrat nicht als Zustand, sondern als Prozess versteht, der dem Individuum Geborgenheit in der Gemeinschaft und dem ihr gebotenen Lebensraum verschafft.

Die obgenannten übergeordneten Ziele sind als gleichwertige staatspolitische Ziele nebeneinander zu verstehen.

4 Ziele und Massnahmen der Ausländer- und Flüchtlingspolitik

41 Gemeinsame Ziele und Massnahmen

Die folgenden Strategien der Ausländer-, Flüchtlings- und Asylpolitik können nicht allein Gegenstand des einzelnen Politikbereiches sein. Sie sind vielmehr im Sinne einer Querschnittspolitik auch im Rahmen aller der Schweiz zur Verfügung stehenden Instrumentarien der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik vermehrt zu berücksichtigen.

411 Prioritäten

Der Bundesrat sieht sich im Ausländer- und Asylbereich vor zwei gemeinsame Herausforderungen gestellt. Mit Priorität ist zum einen der Migrationsdruck zu bewältigen, zum andern eine europakonforme Ausländerpolitik zu definieren. Es ist daher konsequent auf Massnahmen zu verzichten, welche die Schweiz als attraktives Einwanderungsland für nicht gezielt rekrutierte Arbeitskräfte erscheinen lassen. Zudem ist alles zu tun, um zu verhindern, dass das Asylverfahren weiterhin als Instrument der Einwanderung benützt werden kann. Ohne eine Liberalisierung der bisherigen Ausländerpolitik lässt sich das Verhältnis der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt nicht neu gestalten und keine europakonforme Ausländerpolitik realisieren. Hieraus folgt andererseits eine konsequente Begrenzungs politik betreffend die übrigen Staaten.

In zeitlicher Hinsicht gilt es in der Ausländerpolitik zunächst gegenüber den Staaten von EG und EFTA europakonform zu werden und erst anschliessend

über eine Öffnung gegenüber weiteren Staaten zu befinden. In der Flüchtlingspolitik im Inland ist zunächst das Asylverfahren wieder dem Zweck zuzuführen, für den es ursprünglich geschaffen wurde: Verfolgten Schutz zu gewähren.

412 Neue Koordinationsorgane

Das gesamtheitliche Handeln im Wanderungsbereich ist zu verbessern. Massnahmen einzelner Bundesstellen, die auf Wanderungsbewegungen und deren Prävention einen Einfluss haben, sind zu koordinieren. Probleme auf der Ebene des Vollzugs sind besser in die Entscheidungsprozesse einzubringen. Zu diesem Zweck werden zwei neue Institutionen eingerichtet:

– *eine interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen innerhalb der Bundesverwaltung*

Diese dient der Sicherstellung eines kontinuierlichen Informationsflusses zwischen den betroffenen Bundesämtern, der Koordination von Massnahmen, die mehrere Bundesstellen berühren, und der Erarbeitung einheitlicher Positionen bezüglich Konferenzen und Verhandlungen auf internationaler Ebene.

– *eine schweizerische Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen*

Diese vereinigt die betroffenen Bundesstellen, die materiell zuständigen ausserparlamentarischen Kommissionen, Vertreter der mit dem Vollzug auf kantonaler Ebene betrauten Behörden sowie Vertreter von Flüchtlingshilfsorganisationen und anderer interessierter Organisationen. Auch hier geht es darum, einen regelmässigen Informationsfluss sicherzustellen und insbesondere eine ständige Rückkoppelung zu Fragen des Vollzugs zu erreichen.

413 Öffentlichkeitsarbeit

Fragen der Ausländer- und Asylpolitik sind nicht zuletzt eine Frage der Bereitschaft und der Fähigkeit unseres Landes, Fremde aufzunehmen. Mit einem hohen Ausländeranteil hat die Schweiz in dieser Hinsicht einen beachtlichen Leistungsausweis erbracht. In einer Willensnation gehört das Zusammenleben verschiedener Kulturen zur Grundlage der staatlichen Existenz. Die Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Fremden wird auch für die künftige Asyl- und Ausländerpolitik entscheidend sein. Der Bundesrat erachtet ein besseres Verständnis der Öffentlichkeit für die Wanderungs- und Flüchtlingsprobleme, aber auch das Verständnis der Fremden für die schweizerische Lebensart, als wesentliche Voraussetzung zur Erhaltung des sozialen Friedens.

42 Ziele und Massnahmen der Ausländerpolitik

421 Grundsätze der neuen Ausländerpolitik

Zentrales Anliegen einer neuen Ausländerpolitik ist die Einbettung der Schweiz in ihr europäisches Umfeld. Unser Land muss in der Lage bleiben, einen von

ihm bejahen und in anderen Staaten anerkannten Platz im europäischen Raum zu behalten. Dies bedingt eine schrittweise Öffnung und schliesslich die Freizügigkeit gegenüber den Staaten der EG und der EFTA.

Zweites zentrales Anliegen muss die Bewältigung des zunehmenden Migrationsdruckes aus dem Süden nach Norden und aus dem Osten nach Westen sein. Eine restriktive Zulassungspolitik drängt sich hier auf.

Anstelle der bisherigen soll in den neunziger Jahren daher folgende neue schweizerische Ausländerpolitik realisiert werden:

- a. Zur Erhaltung der nationalen Identität und zur Wahrung des sozialen Friedens sowie zur Erhaltung des demographischen Gleichgewichts ist ein *ausgewogenes Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern* beizubehalten. Die Entwicklung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung wird weiterhin kontrolliert. Eine Schutzklausel soll es gegenüber den Staaten der EG und der EFTA ermöglichen, allfällige, unvorhergesehene massive Zuwanderungen zu verhindern.
- b. Der *Migrationsdruck* ist durch europa- bzw. weltweite Koordination zu bewältigen.
- c. Unser Land benötigt weiterhin ausländische Arbeitskräfte, damit die *Vorteile des Wirtschaftsstandortes Schweiz erhalten* werden können.
- d. Aus diesen Gründen wird ein *Modell der drei Kreise* angestrebt:
 - In einem *innersten Kreis* (Freizügigkeit), beschränkt auf die Staaten der EG und der EFTA, wird der Personenverkehr schrittweise von den bestehenden ausländerpolitischen und arbeitsmarktlichen Beschränkungen befreit.
 - Zu einem *mittleren Kreis* (begrenzte Rekrutierung) gehören die Länder, die weder der EG noch der EFTA angehören, also nicht Teile des innersten Kreises sind, in denen wir aber im Rahmen einer Begrenzungspolitik rekrutieren wollen. Dazu gehören aus heutiger Sicht insbesondere die USA und Kanada. Die Aufnahme weiterer Staaten (vor allem Mittel- und Osteuropas) ist in den kommenden Jahren möglich. Spitzenkräfte aus den Ländern des mittleren Kreises sollen erleichtert zugelassen werden. Administrative Vereinfachungen, Verbesserungen in der Rechtsstellung, Unterstützung der beruflichen Weiterbildung und der Integration sind möglich. Grundsätzlich soll aber die bisherige Begrenzungspolitik weitergeführt werden.
 - Im *äussersten Kreis* (keine Rekrutierung, Ausnahmen möglich) befinden sich alle übrigen Staaten. Angehörige dieser Staaten sollen eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in der Schweiz nur in Ausnahmefällen erhalten. Lockerungen dieser strengen Praxis sind allenfalls gegenüber hochqualifizierten Spezialisten für einen mehrjährigen, aber zeitlich begrenzten Aufenthalt möglich, wobei allerdings dem Brain-Drain nicht Vorschub geleistet werden darf.

Jede Liberalisierung der Zulassungspolitik ist gezielt dafür einzusetzen, dass den Schweizern der Zugang zu anderen Arbeitsmärkten offensteht.

- e. Die Anstrengungen zur *Eingliederung* der ausländischen Wohnbevölkerung und zur *Erhaltung der Aufnahmebereitschaft* der Schweizer gegenüber Ausländern sind zu intensivieren.
- f. Alle Wanderungsfragen sind in enger gegenseitiger *Abstimmung zwischen der Ausländer- und Asylpolitik* ganzheitlich und entsprechend den vorgenannten Prioritäten anzugehen.
- g. Das *Verständnis für diese neue Konzeption* ist durch einen verstärkten Dialog mit der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung über die Ausländerpolitik zu fördern.

422 Neue Handlungsspielräume

Das Modell der drei Kreise unterscheidet Länder, denen gegenüber die Freizügigkeit des Personenverkehrs realisiert wird, von Ländern, denen gegenüber eine Politik der Zulassungsbegrenzung weitergeführt werden soll. Die Länder des mittleren Kreises und diejenigen des äussersten Kreises zeichnen sich also durch eine wesentliche Gemeinsamkeit aus: Sie unterstehen einer Begrenzungs- politik. Bezüglich deren Tragweite sind allerdings zwei Präzisierungen anzubringen:

- 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 Begrenzungs- politik im Einzelfall Ausnahmen zugestanden werden müssen. Solche Ausnahmetatbestände werden vereinzelt auch in multilateralen Abkommen festgehalten.
- Die Begrenzungs- politik soll zudem nicht gegenüber allen betroffenen Ländern gleich streng durchgezogen werden. Durch eine begünstigte Behandlung sind einzelne Länder vor den andern zu bevorzugen. Als Kriterien für eine derartige Begünstigung sollen 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;
 - die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Spezialisten, die ihr Know-how vorzugsweise in bestimmten Ländern erworben haben.

Durch diese Präferenzen entsteht eine Dreiteilung, indem bezüglich der Länder, denen gegenüber eine Begrenzungs- politik gilt, unterschieden werden kann nach solchen, welche die Kriterien der Begünstigung erfüllen und in denen folglich im Rahmen der Zulassungsbegrenzung grundsätzlich rekrutiert werden kann

(woraus sich der mittlere Kreis ergibt), sowie nach solchen, in denen nur ganz ausnahmsweise eine Rekrutierung möglich sein soll, weil sie die Kriterien der Begünstigung nicht erfüllen (was den äussersten Kreis kennzeichnet).

Die Anwendung dieser Kriterien wirft die Frage auf, ob alle traditionellen Rekrutierungsgebiete inskünftig zum Kreis der Länder gehören können, aus denen Arbeitskräfte rekrutiert werden sollen. Denn aus einzelnen dieser Länder stammt heute ein Teil der Asylbewerber in der Schweiz.

Infolge der Realisierung des freien Personenverkehrs wird im innersten Kreis die Begrenzungspolitik dahinfallen. Als Steuerungsinstrument der Ausländerpolitik werden die Integrationspolitik sowie die Möglichkeit bleiben – sofern die Zahl der Arbeitskräfte aus dem innersten Kreis zurückgehen sollte – für sie zusätzliche Attraktivitätsfaktoren zu schaffen, die das in den anderen europäischen Staaten übliche Minimum übertreffen (z. B. Bildungsangebote, Begünstigungen bezüglich der Belastung durch Steuern, verbesserte Rechtsstellung in einzelnen Teilen der Sozialversicherung). Einzelne Funktionen der Ausländerpolitik werden wohl an die Aussengrenzen des gesamteuropäischen Arbeitsmarktes verlagert werden, so die Zutrittskontrolle und die Bekämpfung illegaler Einreisen. Gegenüber Staaten des mittleren und des äussersten Kreises bliebe die schweizerische Ausländerpolitik grundsätzlich autonom. Durch das Festhalten an der Begrenzungspolitik gegenüber der grossen Mehrzahl aller Länder bleibt allerdings der Druck im Asylbereich bestehen.

Die Begrenzungspolitik gegenüber den Ländern des mittleren und des äussersten Kreises wird auch in Zukunft nicht auf ein System von Höchstzahlen verzichten können. Der Handlungsspielraum für diese Begrenzungspolitik und der Umfang der Höchstzahlen werden 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. Je mehr Asylbewerber den Weg in die Schweiz finden und nach negativem Ausgang ihres Asylverfahrens nicht konsequent weggewiesen werden, desto weniger Raum bleibt für die ausnahmsweise Zulassung von Personen aus dem äussersten Kreis zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz 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 nicht ausgeschlossen, insbesondere die Freizügigkeitsregelung des innersten Kreises auf weitere Staaten, vor allem in Mittel- und Osteuropa, auszudehnen. Ferner sollten zum mittleren Kreis nur Länder gehören, die asylpolitisch als «Safe Country» gelten.

423 Ziele und Massnahmen im einzelnen

Auch in den neunziger Jahren muss die schweizerische Ausländerpolitik einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen anstreben: Wir sind auf die Anwesenheit einer grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz angewiesen, wenn wir unseren Wohlstand, die Zukunft des Produktionsstandor-

tes Schweiz und unsere Wettbewerbsfähigkeit erhalten wollen. Der Aufnahme-fähigkeit der Schweiz sind allerdings Grenzen gesetzt, weil der Anteil der Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung bereits hoch ist.

Die folgende Darstellung von Zielen und Massnahmen geht davon aus, dass das Modell der drei Kreise im Laufe der neunziger Jahre schrittweise realisiert wird. In der nachfolgenden Unterscheidung zwischen Massnahmen der internationalen und solchen der nationalen Ausländerpolitik wird bereits antizipiert, dass eine Öffnung der Ausländerpolitik gegenüber den Staaten des innersten Kreises den Schwerpunkt des behördlichen Handelns von der nationalen auf die internationale Ebene verlagern wird. Im Landesinnern wird als Hauptinstrument der Ausländerpolitik gegenüber Ausländern aus dem innersten Kreis die Eingliederungspolitik verbleiben.

423.1 Internationale Ausländerpolitik

Weltweite Wanderungen

Ziel

Ermöglichen eines Lebens in Sicherheit und Würde im angestammten Lebensraum und Bewältigung des zunehmenden weltweiten Migrationsdruckes.

Massnahmen

Bekämpfung der Ursachen der Migration in den Herkunftsstaaten, insbesondere mittels der Unterstützung von arbeitsmarktlichen Massnahmen in den Herkunftsstaaten selbst. Koordination der Ursachenbekämpfung zwischen den Zielstaaten von Migrationsbewegungen. Förderung des Erfahrungsaustausches.

Verhinderung irregulärer Migrationen: Mithilfe bei einer verstärkten Zutrittskontrolle an den Aussengrenzen eines liberalisierten europäischen Arbeitsmarktes, insbesondere im Zusammenhang mit dem Flugverkehr. Europaweit koordinierte Visumpolitik und Heimschaffungspraxis. Verstärkung der zwischenstaatlichen Verwaltungshilfe im Bereich der Wanderarbeitnehmer. Intensivierung der Bekämpfung internationaler Schlepperorganisationen.

Entwickeln eines weltweiten Frühwarnsystems bezüglich Massenwanderungen.

Berufliche und universitäre Aus- und Weiterbildung

Ziel

Förderung der Mobilität junger Berufsleute und von Akademikern.

Massnahmen

Abschluss weiterer Abkommen über den Austausch von Stagiaires mit industrialisierten Ländern, die nicht Teil des innersten Kreises sind.

Sicherung der Teilnahme an internationalen Forschungsprojekten sowie des Austausches von Dozenten, Forschern und Studenten durch den Abschluss zwi-

schstaatlicher Vereinbarungen und den Beitritt zu entsprechenden multinationalen Institutionen.

Beziehung zu den Herkunftsstaaten

Ziel

Leisten eines Beitrages zur internationalen Solidarität zwischen Herkunfts- und Zielstaaten; Verbesserung der Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer.

Massnahmen

Im innersten Kreis Verankerung des Prinzips des Leistungsexports und der Totalisierung der Versicherungsperioden in der Arbeitslosenversicherung.

Prüfen des Beitritts zu folgenden Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation IAO: Nummer 97 über die Wanderarbeiter und Nummer 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer.

Förderung der beruflichen Weiterbildung von Ausländern, die für saisonale Tätigkeiten in die Schweiz kommen, während der Zwischensaison, die sie in ihren Herkunftsländern verbringen.

423.2 Nationale Ausländerpolitik

Freizügigkeit im innersten Kreis

Ziel

Liberalisierung der Zulassungspolitik gegenüber Angehörigen der EG- und der EFTA-Staaten; Realisierung eines Modells des freien Personenverkehrs mit freiem Zugang zum Arbeitsmarkt; Verbesserung der Rechtsstellung der zugelassenen Europäer; schrittweise Übernahme des Acquis communautaire.

Massnahmen

Schrittweises Abrücken vom bisherigen System der Höchstzahlen für einzelne Ausländerkategorien.

Mittelfristig Reduktion des Saisonierstatutes auf echte Saisonbetriebe, langfristig Ersatz «unechter» Saisonbewilligungen durch mehrjährige, verlängerbare Aufenthaltsbewilligungen und eine europakonforme Regelung saisonaler Arbeitsverhältnisse.

Bewilligung des Familiennachzugs, des Erwerbs von Grundeigentum und der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit für alle in der Schweiz erwerbstätigen EG- und EFTA-Angehörigen. Freizügigkeit im Landesinnern: Gewähren des Rechts, jederzeit Beruf, Stelle und Kanton zu wechseln.

Ausdehnung des Prinzips der Priorität der einheimischen Arbeitnehmer auf Arbeitskräfte aus Staaten des innersten Kreises.

Verbesserungen in der Sozialversicherung: Anerkennung von Beitragsleistungen im Ausland, Erbringen von Transferzahlungen an ausländische Sozialversicherungsinstitutionen.

Erleichterte Anerkennung von im Ausland abgelegten Diplomen und Berufsabschlüssen.

Administrative Vereinfachungen: längere Gültigkeitsdauer und automatische Verlängerung der Ausweise.

Entwickeln von Instrumenten, die es erlauben, vorübergehend wieder zu einer Begrenzungspolitik überzugehen, sofern wirtschaftliche oder bevölkerungspolitische Erwägungen es als unausweichlich erscheinen lassen.

Zulassungspolitik gegenüber dem mittleren Kreis

Ziel

Punktuelle Verbesserung der Zulassungspolitik gegenüber Ausländern aus Staaten des mittleren Kreises. Verbesserung ihrer Rechtsstellung.

Massnahmen

Festhalten am bisherigen System der Zulassungsbegrenzung. Herabsetzung der Kontingente je nach der zahlenmässigen Entwicklung der Einwanderung aus dem innersten Kreis. Priorität gegenüber Rekrutierungen im äussersten Kreis.

Prüfen der Frage, ob alle bisherigen Rekrutierungsgebiete dem mittleren Kreis zugeordnet werden können.

Gewähren von Erleichterungen bezüglich der Zulassung von Spezialisten im Dienstleistungsbereich und von hochqualifizierten Fachkräften, die für einen mehrjährigen, aber zeitlich begrenzten Aufenthalt in die Schweiz kommen. Verbesserungen in der Rechtsstellung dieser Kategorien.

Unterstützung von Massnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Entwickeln einer europaweit koordinierten Arbeitsmarktpolitik gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas. Prüfen der Frage, ob und wann diese Staaten dem mittleren oder innersten Kreis zugeordnet werden können.

Begrenzungspolitik gegenüber dem äussersten Kreis

Ziel

Weiterführen einer restriktiven Zulassungspolitik gegenüber Ausländern aus Drittstaaten.

Massnahmen

Festhalten am bisherigen System der Zulassungsbegrenzung. Rekrutierungen nur in Ausnahmefällen.

Gewähren von Erleichterungen allenfalls bezüglich der Zulassung von Spezialisten im Dienstleistungsbereich für einen zeitlich begrenzten Aufenthalt.

Eingliederung von Ausländern

Ziel

Intensivierung der Eingliederungspolitik.

Massnahmen

Verstärkung der Information der Öffentlichkeit über Ausländerbelange. Gezielte Förderung der Aufnahmebereitschaft, des Verständnisses und der Toleranz gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen.

Erarbeiten einer Neukonzeption der Eingliederungspolitik, die dem Freizügigkeitsmodell im innersten Kreis Rechnung trägt.

Intensivierung der Integrationshilfe. Ausbau des Aus- und Weiterbildungsangebotes für Ausländer, insbesondere der «zweiten Generation».

Vereinfachung, Beschleunigung und Verbilligung der Einbürgerungsverfahren unter Verkürzung der minimalen Aufenthaltsdauer.

Im Fürsorgebereich Durchsetzen der inländergleichen Behandlung. Bereitstellen der dafür erforderlichen Mittel und institutionellen Kapazitäten.

Arbeitsmarkt

Ziel

Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und Sicherstellung einer möglichst ausgeglichenen Beschäftigung.

Massnahmen

Verstärkung der staatlichen Aktivitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Motivation zu lebenslanger Weiterbildung.

Entwickeln neuer Instrumente zur Unterstützung von wirtschaftsschwachen Regionen, die unter der Abwanderung von Arbeitskräften leiden. Bereitstellen der erforderlichen Mittel zur Förderung der Regionalpolitik.

43 Ziele und Massnahmen der Flüchtlings- und Asylpolitik

431 Internationale Flüchtlingspolitik

431.1 Allgemeines

Die internationale Flüchtlingspolitik umfasst jene Massnahmen, welche die Schweiz bilateral oder multilateral ergreift, um die Ursachen von Fluchtbewegungen zu bekämpfen oder ihre Auswirkungen zu lindern. Fluchtbewegungen werden von Migrationen aus anderen Gründen überlagert. Deshalb muss sich die internationale Flüchtlingspolitik auch damit auseinandersetzen.

Die zur Flucht führenden Konflikte und die Beweggründe zur Auswanderung sind nicht in allen Herkunftsländern gleich gelagert. Unser Land ist nicht in der Lage, diese Ursachen allein zu verändern. Lösungsimpulse von aussen und wirkungsvolle Unterstützung erfordern ein enges Zusammenwirken mehrerer Staa-

ten und insbesondere auch die Hilfe multilateraler Institutionen, namentlich der Sonderorganisationen des UNO-Systems. Der UNHCR spielt dabei eine wichtige, aber nicht die einzige Rolle, vor allem nicht bei der Erreichung langfristiger Ziele.

In Mittel- und Osteuropa sind heute einige Staaten nicht mehr Flüchtlingsherkunftsländer, sondern übernehmen zunehmend die Rolle von Aufnahmeländern (z. B. Polen, Ungarn, Tschechoslowakei). Sie verfolgen die westeuropäischen Entwicklungen aufmerksam und beteiligen sich teilweise bereits am Meinungsbildungsprozess. Ihre Auffassungen nähern sich den westlichen. Einige von ihnen beabsichtigen, sich der Flüchtlingskonvention von 1951 anzuschließen oder haben diesen Schritt bereits vollzogen.

Beim Zusammenwirken von Geberländern und Aufnahmestaaten lassen sich unter dem Gesichtspunkt ihrer zeitlichen Dringlichkeit und Wirksamkeit drei Bereiche unterscheiden:

- *Sofortmassnahmen* in aktuellen Krisensituationen, so etwa bei massiven Absetz- und Fluchtbewegungen. Eine optimale Aktivierung der geeigneten internationalen Organisationen und Interventionsmechanismen ist hier angezeigt.
- *Massnahmen*, die einige *Vorbereitungszeit* benötigen und nicht sofort Wirkung entfalten. Sie dienen der Entflechtung von festgefahrenen regionalen Flüchtlingssituationen wie z. B. zurzeit in Zentralamerika (El Salvador) und Südostasien (Kambodscha), aber auch mancherorts in Afrika. Zu ihrer Bereinigung sind kombinierte Anstrengungen politischer und humanitärer Natur notwendig, die je nach den Umständen mit Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Finanzhilfe ergänzt werden müssen.
- *Längerfristige Massnahmen*, die strukturelle Veränderungen in den Herkunftsländern bewirken mit dem Ziel, die Verhältnisse grundlegend zu verbessern und die Auswanderungsgründe zu beseitigen. Obwohl die Flucht- und Migrations- bzw. Konfliktursachen zwar grundsätzlich bekannt sind, bedürfen die Verhältnisse in den einzelnen Ländern einer differenzierten und detaillierten Erforschung. Solche Veränderungen können nicht primär oder nur von aussen gesteuert werden, sondern bedürfen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Geberstaaten und Aufnahmeländern. Sie benötigen auch Anpassungsprozesse in den industrialisierten Einwanderungsstaaten.

Für das Handeln in diesen drei zeitlichen Dimensionen sind kaum neue Institutionen nötig. Es geht jedoch darum, die existierenden Mechanismen und Organisationen auf diese neuen und komplexen Aufgaben auszurichten und sie untereinander besser zu koordinieren.

431.2 Ziele und Massnahmen

Bewältigung von akuten Flüchtlingsströmen

Ziele

In akuten Krisenlagen, ausgelöst durch Naturkatastrophen, Bürgerkriege oder unerwartete diskriminierende Massnahmen gegen einzelne Bevölkerungssteile

können in kürzester Zeit Absetzbewegungen und grössere Flüchtlingsströme auftreten, die in den Herkunftsländern selbst oder deren Nachbarländern, allenfalls auch in entfernten Aufnahmestaaten, zu plötzlichen Ansammlungen von grossen Flüchtlingsgruppen führen. Es geht in solchen Situationen darum, durch rasches Handeln weiteres Elend und schwelende Dauerkrisen zu vermeiden.

Massnahmen

Unterstützung der Erstasyländer durch Bereitstellung von provisorischen Unterkünften und Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Gewährleistung einer medizinischen Grundversorgung. Bereitstellung von Transportmitteln für den Rück- und Weitertransport in das Herkunftsland und in andere Länder der Region. Analyse der spezifischen Migrations- und Fluchtursachen sowie Entwicklung von Sofortstrategien zu deren Beseitigung mit politischen oder technischen Mitteln. Das schweizerische Katastrophenhilfskorps, aber auch die privaten schweizerischen Hilfswerke sowie die internationalen Organisationen, insbesondere der UNHCR und die IOM, sind hierfür die geeigneten Träger.

Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern

Die Ursachen, die Auswanderer veranlassen, ihren Heimatstaat zu verlassen, sind vielfältig und komplex. Sie sind häufig politischer Natur: Bürgerkriege, Unterdrückung von ethnischen Minderheiten, Verletzungen der Menschenrechte. Sie sind oft aber auch wirtschaftlicher Natur: Arbeitslosigkeit, Elend oder die wirtschaftliche Attraktivität des Westens, dessen Medien, insbesondere das Fernsehen, ein idealisiertes Bild einer Überfluggesellschaft vermitteln.

Politische Massnahmen der Industrieländer und ihre Entwicklungszusammenarbeit können bis zu einem gewissen Grade die Situation in den Herkunftsländern beeinflussen und die Wanderungsströme vermindern.

Politische Entwicklung, Verbesserung der Menschenrechtssituation, Beilegung innerstaatlicher Konflikte

Der Begriff der «Menschenrechte» hat erst in der Nachkriegszeit eine internationale Dimension erhalten. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 hat, ausgehend von westlichen Grundrechtsvorstellungen, eine universelle Grundlage für die zahlreichen Übereinkommen geschaffen, welche die Vertragsstaaten zur Achtung der Menschenrechte verpflichten (vgl. etwa die Internationalen Menschenrechtspakte der UNO und die Europäische Menschenrechtskonvention). Heute herrscht die Auffassung vor, dass sich ein Staat nicht mehr auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen kann, um zu verhindern, dass die Situation der Menschenrechte in einem multilateralen Gremium diskutiert oder von einem anderen Staat kritisiert wird. Vor diesem Hintergrund ist auch das Prinzip der Verantwortung der Staaten zur Vermeidung von unkontrollierten Wanderungsbewegungen zu betrachten.

Eine unbefriedigende Menschenrechtssituation, das heisst schwere Missachtung der Menschenrechte der Gesamtbevölkerung, einer bestimmten Gruppe, oder von Einzelpersonen in einem bestimmten Land ist meist Ausdruck von aktuel-

len politischen oder sozialen Spannungen. Tatsächliche oder vermeintliche Machtansprüche und Autonomiebestrebungen von Minderheitengruppen veranlassen Staaten immer wieder, die Menschenrechte einzuschränken und repressive Massnahmen zu ergreifen, statt politische Lösungen der zugrundeliegenden Konflikte zu suchen. Die Respektierung der Menschenrechte ist jedoch eine zentrale Voraussetzung für die friedliche Lösung solcher Konflikte.

Ziel

Beachtung der Menschenrechte in den Herkunftsländern von Flüchtlingen, friedliche Beilegung von innerstaatlichen Konflikten.

Massnahmen

Der Bundesrat wird seine bereits bestehenden Aktivitäten in den folgenden Bereichen weiterführen und gegebenenfalls intensivieren:

- Einsatz für die Achtung der Menschenrechte und für die Lösung von Minderheitenkonflikten auf multilateraler Ebene: aktive Mitarbeit im Europarat, in der KSZE (menschliche Dimension), in der UNO (vor allem in der Menschenrechtskommission) und in der UNESCO. In diesem Zusammenhang ist auf die aktuellen Initiativen der Schweiz im Rahmen der KSZE (Vorschlag für den Ausbau des Kontrollmechanismus, Vorschlag zum Minderheitenschutz) hinzuweisen. Zudem unternimmt die Schweiz alle Anstrengungen, um die UN-Konvention gegen die Folter mit einem Zusatzprotokoll zu ergänzen, welches ein Gefängnisbesuchssystem auf universeller Ebene völkerrechtlich verankern würde. Im allgemeinen wird der Ausbau der internationalen Kontrollmechanismen im Vordergrund stehen.
- Bilaterale Demarchen in Staaten, deren Menschenrechtssituation unbefriedigend ist. Die rechtliche Grundlage für solche Interventionen im Bereich der Menschenrechte wird mit der bevorstehenden Ratifizierung der beiden UN-Menschenrechtspakte und des UN-Übereinkommens gegen die Rassendiskriminierung durch die Schweiz massgeblich verbessert, da diese Übereinkommen von vielen Problemländern ebenfalls ratifiziert worden sind.
- Finanzielle Unterstützung von intergouvernementalen und nicht-gouvernementalen Aktivitäten, die auf die Verbesserung der Menschenrechtslage gerichtet sind. Im weiteren ist zur 700-Jahrfeier der Schweiz die Schaffung einer Schweizerischen Stiftung für Demokratie, Föderalismus und Menschenrechte geplant, welche schweizerische Aktionen zur Förderung demokratischer, rechtsstaatlicher Problemlösungen koordinieren und unterstützen soll.

Wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Herkunftsländern

Der Wohlstandsunterschied zwischen armen und reichen Ländern ist immens. Er wird in den nächsten Jahrzehnten nicht überwunden werden können, umso weniger als die Ressourcen unseres Planeten begrenzt sind und eine Ausbreitung des westlichen Lebensstandards über die ganze Welt verunmöglichen. Die Anziehungskraft der westlichen Gesellschaften auf eine Vielzahl vor allem initiativer Menschen wird deshalb Realität bleiben, mit der weiterhin zu rechnen ist.

Es ist jedoch möglich, die grösste wirtschaftliche Not zu lindern. Auf mittlere Sicht ist die Deckung der Grundbedürfnisse für die Mehrzahl der Einwohner der armen Länder ein realistisches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Sinne können die Entwicklungsleistungen zur Verringerung der Auswanderungsgründe beitragen.

Die Entwicklungszusammenarbeit kann eine nützliche Rolle bei der Rückführung von Vertriebenen spielen, sofern die politischen Konflikte beigelegt sind. Dann wird es möglich, die wichtigsten zerstörten Infrastrukturen wieder aufzubauen und Voraussetzungen für die Wiederaufnahme des Wirtschaftslebens zu schaffen.

Ziele

Verringerung der wirtschaftlich motivierten Auswanderung durch Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der ärmsten Bevölkerung, vor allem derjenigen, die von wirtschaftlichen oder ökologischen Krisen betroffen sind. Unterstützung der Repatriierung in ihr Heimatland.

Massnahmen

Quantitative und qualitative Verstärkung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie der Finanzhilfe unter vermehrter Berücksichtigung jener Länder, aus denen sich als Folge eines zu starken Bevölkerungswachstums und damit zusammenhängender Krisen Auswanderungs- und Fluchtbewegungen abzeichnen.

Weiterführung der Anstrengungen, um die Verschuldungskrise zu überwinden.

Vermehrte Forderung nach Verbesserungen im Menschenrechtsbereich als Voraussetzung für die Durchführung von Entwicklungsprogrammen, um zu vermeiden, dass Entwicklungsleistungen von undemokratischen und korrupten Regimes für ihre Zwecke ausgenützt und ungerecht verteilt werden.

Verstärktes Engagement der Entwicklungszusammenarbeit, soweit es die politischen Verhältnisse erlauben, um eine Rückkehr von Auswanderern und Flüchtlingen in ihr Heimatland zu ermöglichen durch Mitwirkung beim Wiederaufbau des Landes und der Wirtschaft. Unter gewissen Voraussetzungen kann die Entwicklungszusammenarbeit auch Erstaufnahmeländer unterstützen, um dortigen Einwanderern das wirtschaftliche Überleben zu ermöglichen. Dies ist allerdings nur möglich mit Einverständnis der betreffenden Staaten.

432 Nationale Flüchtlingspolitik bzw. Asylpolitik

432.1 Allgemeines

Der Bundesrat hat im Jahre 1957 das Schweizerische Asylrecht als staatspolitische Maxime bezeichnet, als Ausfluss der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit. Aus dieser Maxime ergab sich für ihn die Pflicht, eine der schweizerischen Tradition entsprechende Asylpraxis einzuhalten, welche die weitherzige Aufnahme von Flüchtlingen in Aussicht nahm.

Diese Praxis ist auch heute noch fester Bestandteil schweizerischer Politik. Die Rahmenbedingungen haben sich in Laufe der Geschichte allerdings geändert. Auch im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ist die Schweiz bereit, politisch verfolgten Menschen, unabhängig ihrer Nationalität, Rasse oder Religion, Asyl zu gewähren.

Wann diese Aufnahme eine Begrenzung erfahren sollte, war in den vergangenen Jahren oft Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Die Antworten auf diese heikle Frage änderten sich mit der Zeit. War es zunächst die Rücksichtnahme auf die Ernährungslage und die militärische Bereitschaft, welche Grenzen setzen sollte, so nannte später ein Mitglied des Bundesrates «Extremsituationen» als mögliche Schranken, etwa «wenn infolge eines Staatsstreiches in einem Nachbarland innert kürzester Zeit Zehntausende zu uns kommen wollten.»

Heute ist diese «Extremsituation» zum Normalfall geworden. Zehntausende sind es jährlich, die um Asyl nachsuchen. Nicht Staatsstreiche in den Nachbarländern sind die Ursache, wohl aber die extremen politischen und sozialen Lebensbedingungen, denen weite Teile der Menschheit unterworfen sind. Sie treiben zur Flucht und ins Exil. Die Frage nach der Begrenzung unserer Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit erhält damit eine ganz neue Dimension.

Mit den Jahrzehnten hat sich auch unser Verständnis des Asylrechts gewandelt: Das schweizerische Asylrecht verstehen wir heute als Ausdruck unserer Solidarität mit Verfolgten und Entrechteten und als Bekenntnis unseres Staates zu den Menschenrechten. Flüchtlinge machen uns unsere privilegierte Stellung in der Welt bewusst. Diese verpflichtet uns zu solidarischem Handeln. Als ein von sozialen Unruhen, ethnischen Konflikten und bürgerkriegsähnlichen Zuständen verschontes Land wissen wir zudem um die Bedeutung der Menschen- und Minderheitsrechte.

Die Schweiz ist seit dem Zweiten Weltkrieg verschiedene rechtliche Verpflichtungen eingegangen, die heute Grundlage der Asylpolitik bilden. Sie hat die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das dazugehörige Protokoll von 1967 sowie die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet. Den Flüchtlingsbegriff hat sie mit dem Asylgesetz von 1979 ins innerstaatliche Recht übernommen. Die fundamentalen Rechtsgrundlagen, welche unsere Solidarität mit der Staatengemeinschaft unterstreichen, sind für den Bundesrat unantastbar. Die Weiterentwicklung der internationalen Rechtsinstrumente kann nur gemeinsam mit den anderen Staaten erfolgen. Der Bundesrat weiss, dass sein Handlungsspielraum dadurch eingeengt wird, doch liegt es in der Natur völkerrechtlicher Verträge, dass sie dem einzelstaatlichen Handeln zugunsten der Flüchtlinge Schranken auferlegen.

Heute reisen im wesentlichen vier Personengruppen unter Berufung auf das Asylrecht in unser Land ein:

- Flüchtlinge, die die Voraussetzungen der Genfer Konvention erfüllen. Sie werden entweder im individuellen Verfahren anerkannt oder im Rahmen eines Kontingentes aufgenommen. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre handelt es sich um 1000–2000 Personen pro Jahr.

- Ausländer, die die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, jedoch aus völkerrechtlichen Gründen nicht zur Ausreise in ihr Heimatland veranlasst werden dürfen. Der Vollzug einer Wegweisung ist in diesen Fällen unzulässig, der Ausländer ist demzufolge vorläufig aufzunehmen. Es handelt sich vor allem um Personen, die befürchten müssen, Opfer einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung zu werden. Ihre Zahl umfasst zurzeit pro Jahr wenige hundert Personen. Sie kann sich aber nach den jeweiligen Entwicklungen in den Herkunftsländern vergrössern oder verkleinern.
- Ausländer, deren Ausreise aus völkerrechtlicher Sicht zwar veranlasst werden kann und zulässig ist, die jedoch in ihrem Heimatstaat eine derart schwierige Situation antreffen würden, dass ihnen der Vollzug der Wegweisung nicht zugemutet werden sollte. Sie können vorläufig aufgenommen werden, bis sich die Situation im Heimatland verbessert hat. Die Zahl dieser sogenannten «Gewaltflüchtlinge» ist schwierig abzuschätzen, je nach Entwicklung kann sie jedoch vorübergehend stark ansteigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn international koordinierte Lösungen zur Behandlung dieses Personenkreises nicht gefunden werden und sich demzufolge die Wegweisungspraxis und Anwesenheitsgestaltung in den verschiedenen Aufnahmeländern stark unterscheiden. Ein noch stärkerer Einwanderungsdruck würde sich ergeben, wenn die Schweiz für diese Kategorie in der nationalen Gesetzgebung einen asylähnlichen Status bereitstellte.
- Ausländer, deren Rückkehr in den Herkunftsstaat praktisch möglich, völkerrechtlich zulässig und zumutbar ist. Sie sind zurückzuweisen. Die Zahl dieser Ausländer wird vom jährlichen Zustrom neuer Gesuchsteller abhängig sein.

Diese Gliederung zeigt, dass der politische Handlungsspielraum bei den ersten beiden Gruppen äusserst eingeschränkt ist. Handlungsspielraum besteht vor allem bezüglich der Personengruppe, deren Wegweisung zwar zulässig ist, für deren Verbleib jedoch humanitäre Gründe sprechen. In der Ausgestaltung der Wegweisungspraxis liegt im wesentlichen der politische Ermessensspielraum, welcher dem Bundesrat bleibt. Dabei sind Aspekte des Migrationsdruckes, des Arbeitsmarktes, der Integrationsbereitschaft und -fähigkeit, der Erziehung, der Sozial- und der Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Die Entscheidungen müssen überdies in Einklang stehen mit der allgemeinen Ausländerpolitik.

In den vergangenen Jahren hat die unkontrollierte Wanderung nach Europa und insbesondere in die Schweiz besorgniserregende Ausmasse angenommen. Sie findet ihren Niederschlag in einer rasanten Zunahme der Asylgesuchszahlen sowie in der Zunahme der illegalen Wanderung. Dabei steht ausser Zweifel, dass das bestehende Gefälle an materiellen Chancen und persönlicher Sicherheit für diese Entwicklung ausschlaggebend ist.

432.2 Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten

Die Schweiz setzt sich seit einigen Jahren sehr aktiv für eine koordinierte Asylpolitik in Europa ein. Wo ihr der Zugang offen steht, nimmt sie an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen teil und ergreift auch Initiativen. So wichtig eine koordinierte europäische Asylpolitik ist, so wenig darf man sich

heute von diesen Bemühungen rasche Ergebnisse erhoffen. Von einer materiell vereinheitlichten Asylpraxis ist Europa noch weit entfernt. Gleichwohl sind Schritte in dieser Richtung wichtig.

Ziel

Ausgestaltung einer europäisch koordinierten Aufnahmepraxis und Asylpolitik sowie die Eindämmung unkontrollierter Wanderungen.

Massnahmen

Förderung des Dialoges über eine gemeinsame europäische Flüchtlings- und Asylpolitik.

Beitritt zum Erstasylabkommen der europäischen Staaten zur Bestimmung der Verantwortlichkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens, soweit dieses Drittstaaten offen steht.

Angleichung der Anerkennungskriterien durch schrittweise Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpraxis. Schaffung eines einheitlichen Verfahrensstandards.

Amtshilfe und Verwaltungskoordination, insbesondere Austausch von Daten über Asylbewerber unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Datenschutzes und allgemeiner Informationsaustausch über die Lage in Herkunftsländern sowie Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Schlepperwesens.

Koordination von Aktionen zur freiwilligen Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern.

432.3 Aufnahmepraxis

Mit der Aufnahmepraxis bringt die Schweiz zum Ausdruck, welchen Personen sie den legalen Aufenthalt in unserem Land gewährt, und zwar entweder gestützt auf gesetzliche Grundlagen oder politische Entscheide. Seit einigen Jahren sehen wir uns mit dem Problem konfrontiert, dass viel mehr Menschen in die Schweiz kommen, als wir aufnehmen können. Zudem bleiben viele hier, die eigentlich ausreisen müssten. Eine klare und verständliche Aufnahmepraxis ist heute nötig, nicht nur um das Verständnis für die Anliegen der Asylpolitik zu fördern, sondern auch als Voraussetzung einer konsequenten und durchführbaren Wegweisungspraxis. Bei den politisch Verfolgten besteht für die Schweiz dabei im Rahmen der internationalen Konventionen kaum, bei der Aufnahme von sogenannten Gewaltflüchtlings relativ grosser politischer Handlungsspielraum. Der Bundesrat ist gewillt, ihn im obengenannten Umfang (einige hundert Personen pro Jahr) zu nutzen.

Es kann hingegen nicht Aufgabe des Asylverfahrens sein, Menschen, die wegen Hunger oder ökologischer Probleme ihre Heimat verlassen, in der Schweiz auf diese Weise Schutz und Aufnahme zu gewähren.

Ziel

Verfolgten und Bedrohten Schutz gewähren.

Massnahmen

Bereitstellung eines angepassten Status', der den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen Rechnung trägt. Die Schaffung eines Status' für «Gewaltflüchtlinge» ist jedoch nur dann vorzunehmen, wenn andere Aufnahmestaaten analoge Bestrebungen unternehmen oder wenn ein regionales Instrument geschaffen werden kann.

Asylgewährung für politisch Verfolgte im Sinne von Artikel 3 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG; SR 142.31). Dieser Status wird weitestgehend durch das internationale Recht bestimmt.

Zeitlich befristete Aufnahme für Personen, die, ohne Flüchtlinge zu sein, wegen der allgemeinen Lage im Herkunftsland vorübergehend oder dauernd bedroht sind und deren Rückführung völkerrechtlich unzulässig ist. Sie sind vorläufig aufzunehmen. Sollte ihr Aufenthalt von Dauer sein, so ist die Überführung in einen ordentlichen fremdenrechtlichen Aufenthaltsstatus vorzusehen.

Personen, die wegen der allgemeinen schlechten Lage im Herkunftsland aus humanitären Gründen nicht zurückgeschickt werden können oder deren Rückführung faktisch auf erhebliche Schwierigkeiten stösst, gedenkt der Bundesrat in Abwesenheit international koordinierter Lösungen nur noch dann vorläufig aufzunehmen, wenn dies im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation, die Integrationsbemühungen, den sozialen Frieden und die innere Sicherheit vertretbar erscheint und mit den Zielen der allgemeinen Ausländerpolitik vereinbar ist. Durch periodische politische Beurteilungen muss eine zahlenmässige Begrenzung festgelegt werden.

Die aktive Aufnahme von Flüchtlingskontingenten aus Erstaufnahmestaaten oder die prophylaktische Bereitstellung von kleineren Kontingenten ist im Interesse einer aktiven Gestaltung der internationalen Flüchtlingspolitik fortzusetzen. Voraussetzung bleibt, dass entsprechende Aufnahmestrukturen bereitgestellt werden können. Die Aufnahme von Flüchtlingskontingenten ist dann angezeigt, wenn Erstasylstaaten dadurch eine gewisse Entlastung erfahren und gleichzeitig auch die Lebenssituation aller Flüchtlinge in einem Erstaufnahmeland verbessert werden kann. Der Bundesrat will die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen vermehrt als Instrument für eine aktive Menschenrechtspolitik einsetzen. Allerdings soll mit solchen Aktionen dem sogenannten Brain-Drain nicht Vorschub geleistet werden.

432.4 Begrenzung der Einreisen

Die Grenzen eines der Welt zugewandten, im Herzen Europas gelegenen Landes, das seinen Wohlstand unter anderem einer starken Exportwirtschaft und dem Tourismus verdankt, können nicht hermetisch abgeriegelt werden. Im Gegenteil, die Schweiz strebt gegenwärtig den Einbezug in den europäischen Raum an, welcher die Bedeutung nationalstaatlicher Grenzen verringern wird. Kontrollen an den Grenzen mit dem Ziel, Personen vom illegalen Grenzüber-

tritt abzuhalten, werden somit immer nur punktuell durchgeführt werden können und beschränkte Wirkung zeigen, da die allgemeine Tendenz auf einen schrittweisen Abbau der Binnengrenzen weist.

Ziel

Verfolgten den Zugang zum Aufnahmeverfahren ermöglichen bei gleichzeitiger Senkung der Attraktivität des illegalen Grenzübertritts für Ausländer mit ausschliesslich wirtschaftlichen Beweggründen.

Massnahmen

Intensivierte und koordinierte Bekämpfung des Schlepperwesens.

Vermehrte gezielte Kontrollen in bestimmten Abschnitten der Grenze durch die heute schon praktizierte Schwergewichtsbildung mit dem vorhandenen Personal.

Nötigenfalls zeitlich beschränkte Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Truppen.

Einbezug der Schweiz in eine europäische Regelung der Grenzübertritte.

Harmonisierung der Visabestimmungen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Situation politisch Verfolgter durch eine entsprechende Visapraxis.

432.5 Aufnahmeverfahren

Das Asylverfahren ist in den vergangenen Jahren dreimal durch eine Gesetzesrevision und verschiedentlich durch Änderungen der Verordnung revidiert worden. Heute verfügen wir über ein Gesetz, das – will man am Individualverfahren festhalten – den Zielen eines sorgfältigen und kurzen Verfahrens am nächsten kommt. Der Bundesrat hat nicht die Absicht, die Verfahrensbestimmungen erneut zu revidieren. Nur gezielte organisatorische Massnahmen, die vermehrte Berücksichtigung genereller Erkenntnisse über die politischen und sozialen Bedingungen im Herkunftsland bei der Beweiswürdigung und eine Verbesserung des Vollzugs können heute das Verfahren wirksamer ausgestalten.

Ziel

Sorgfältiges und kurzes Verfahren mit hoher Legitimationskraft. Verhinderung neuer und Abbau bestehender Pendenzen.

Massnahmen

Ausschöpfung der durch die dritte Asylgesetzrevision geschaffenen Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung.

Örtliche Konzentration von Mitarbeitern der Kantone, des Bundesamtes für Flüchtlinge, der Asylrekurskommission, der Hilfswerke und der Übersetzer zwecks rascher, unbürokratischer und fachkompetenter Prüfung der Gesuche.

Abstimmung der Fürsorgemassnahmen mit dem Verfahrensstand.

Im Zweifelsfalle vermehrte positive Entscheide anstelle von langen Abklärungen.

Einsetzung einer Asylrekurskommission.

Ausdehnung des Arbeitsverbotes auf sechs Monate.

Periodische Überprüfung, ob zusätzliche Länder als sogenannte Safe Countries bezeichnet werden können. Damit kann erreicht werden, dass auf Asylgesuche aus sicheren Ländern nicht eingetreten werden muss.

Vorbereitung einer Struktur für die unverzügliche Bewältigung eines Massenzustromes von Menschen, die nicht aus asylrelevanten Gründen geflohen sind, aber dennoch in die Schweiz eingereist sind.

Vermehrte Berücksichtigung allgemeiner Erkenntnisse betreffend der innerstaatlichen Fluchtalternativen, der sozialen und politischen Lebensbedingungen in den Herkunftsländern bei der Beweiswürdigung.

Intensivierung der Anstrengungen der Weiterbildung aller am Verfahren beteiligten Beamten, Dolmetscher und Hilfswerksvertreter.

Förderung der optimalen Länderkenntnisse durch Investitionen in Ausbildung und Dokumentation. Ausbau der Kooperation mit privaten Stellen.

Mittelfristige Prüfung der vorläufigen Aufnahme von Gruppen, wobei verhindert werden muss, dass Angehörige dieser Gruppen aus europäischen Nachbarländern in die Schweiz nachziehen.

Verbesserung der Arbeitsbedingungen namentlich für die Befragter/innen in den Kantonen.

432.6 Rückführung von abgewiesenen Gesuchstellern

Die Rückführung abgewiesener Gesuchsteller bildet heute ein zentrales Problem der Asylpolitik. Auch nach abgeschlossenem Verfahren bleibt ein grosser Teil der Ausländer hier, teils geduldet, teils in der Illegalität. Die faktischen Möglichkeiten zur Rückführung sind in der Praxis sehr begrenzt. Meistens fehlen die Papiere, die Personal- und Transportkapazitäten; es fehlt aber auch der politische Wille zum Vollzug. In Zeiten des Arbeitskräftemangels bilden die abgewiesenen Asylgesuchsteller für die einen eine stille, gern gesehene Reserve an Arbeitskräften; gewisse Kreise widersetzen sich aus emotionalen Gründen generell jedem Vollzug rechtskräftiger Wegweisungen.

Ziel

Ausreise aller Gesuchsteller, die nach Abschluss des Verfahrens keine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz erhalten haben. Förderung der freiwilligen Ausreise. Grösstmögliche Wahrung der Menschenwürde, wenn eine zwangsweise Repatriierung unumgänglich ist.

Massnahmen

Bessere Überwachung und Förderung der Ausreisen.

Ausbau der personellen und infrastrukturellen Ressourcen der mit dem Vollzug beauftragten Instanzen.

Ausbau der Rückkehrberatung und von Rückkehrhilfeprogrammen, um rückkehrwilligen Personen die Rückreise ins Herkunftsland zu erleichtern und die Rückkehrbedingungen zu verbessern.

Prüfung der Errichtung international überwachter, verfolgungsfreier Räume in Herkunftsländern zur Repatriierung von abgewiesenen Asylbewerbern in Sicherheit und Würde und zur Reintegration im Heimatland.

432.7 Fürsorge und Eingliederung

Die Fürsorge für Flüchtlinge und Asylsuchende hat Gemeinden, Kantone und privaten Hilfswerken in den letzten Jahren enorme Anstrengungen abgefordert, und es stellt sich angesichts der weiterhin wachsenden Gesuchszahlen und der ständig ansteigenden Belastung des Bundeshaushaltes die Frage, welche Ziele in der Fürsorge und bei der Eingliederung in Zukunft angestrebt werden sollen. Es steht ausser Zweifel, dass der hohe Lebensstandard unseres Landes, der sich in gesetzlich garantierten Mindestlöhnen und Fürsorgeleistungen niederschlägt, einen wesentlichen Anziehungsfaktor für viele Asylsuchende oder Arbeitssuchende darstellt. Die Fürsorgeleistungen des Asylverfahrens dürfen deshalb nicht für sich allein Attraktivität entfalten, sondern sollen differenziert nach dem Stand des Verfahrens erbracht werden. Es muss Auftrag der Fürsorge sein, die Aufnahme, die Unterbringung und die Befähigung zum selbständigen Leben in unserer Gesellschaft sicherzustellen. Ihre Leistungen haben sich an den Lebensbedingungen in der Schweiz und an den Voraussetzungen zu messen, welche erfüllt sein müssen, damit die soziale Ordnung und der soziale Frieden aufrechterhalten werden kann. Auf die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gänzlich verzichtet werden. Ihr Ausmass ist indessen so zu gestalten, dass nicht schon unsere Sozialleistungen allein eine unkontrollierbare Migration fördern. Der Bundesrat sieht daher in den im Bericht zur Fürsorge einer künftigen Asyl- und Flüchtlingspolitik aufgezeichneten Perspektiven den richtigen Weg, den es einzuschlagen gilt.

Ziel

Ziel der Fürsorge ist Hilfe zur Selbsthilfe, sie soll die Kräfte und die Verantwortung des Hilfebedürftigen zur Gestaltung seines eigenen Lebens fördern. Während die Fürsorge in einer ersten Phase des Aufenthaltes die Grundversorgung der Asylsuchenden und Flüchtlinge bezweckt, dient sie mit zunehmender Dauer des Aufenthaltes der Angewöhnung an die hiesigen Lebensverhältnisse und der Eingliederung der definitiv hier Verbleibenden in die schweizerische Gesellschaft.

Massnahmen

Die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen wird in gesamtschweizerischen Richtlinien festgelegt, wobei diese nach den verschiedenen Zielgruppen und nach Fürsorgephasen zu differenzieren sind. Der spezifischen Situation von Frauen und Kindern ist Rechnung zu tragen.

Der Bund unterstützt weiterhin Integrationsprojekte für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene und Programme, die von verschiedenen Zielgruppen nach Massgabe ihrer Bedürfnisse in Anspruch genommen werden können. Dabei wird eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen, insbesondere der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz und der Gesundheitsdirektorenkonferenz angestrebt.

Eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund einerseits, Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken andererseits wird angestrebt.

Die Abgeltung von Fürsorgeleistungen soll in einfacher Weise, wo möglich aufgrund kostendeckender Pauschalbeiträge erfolgen.

Der Bund gestaltet seine Beziehungen zu Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken möglichst flexibel, damit die Träger der Fürsorge in der Lage sind, ihre anspruchsvollen Aufgaben wahrzunehmen.

5 Schlussfolgerungen

Die Schweiz lebt zum grossen Teil vom Austausch von Gütern, Kapital, Personen und Dienstleistungen mit anderen Staaten. Sie ist und bleibt Bestandteil einer internationalen, insbesondere europäischen Ordnung. Isolation und Abschottung entsprechen weder ihrer Geschichte noch ihrer Bestimmung.

In seiner künftigen Politik verfolgt der Bundesrat die oben angeführten staatspolitischen Leitlinien (Ziff. 3). Die Wahrung der ökologischen und ökonomischen Lebensgrundlagen, die Erhaltung des gesellschaftlichen Friedens und unserer nationalen Identität, die Ausrichtung staatlichen Handelns auf ethische und humanitäre Prinzipien sowie die Einbettung der Schweiz in eine künftige europäische Neuordnung sind Prämissen einer künftigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik, welchen sich alle partikulären Interessen unterzuordnen haben.

Der Bundesrat ist sich denn auch bewusst, dass eine künftige Politik nicht auf der Besitzstandswahrung aller Interessengruppen unseres Landes beruhen kann, sondern zum Teil erhebliche Veränderungen der bisherigen Praxis und einschneidende Verzichtes mit sich bringen wird. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass Antworten auf die heutigen migrationspolitischen Herausforderungen nur mehr in einer Gesamtschau der Probleme und der Lösungsansätze gefunden werden können. Wichtige Eckpfeiler der Ausländer- und Flüchtlingspolitik sind neu zu setzen.

51 Zulassungspolitik

Zunächst erfordert die Zulassungspolitik gegenüber Ausländern eine umfassende Neugestaltung. Gegenüber Europa strebt unser Land eine ausländerpolitische Öffnung an. Nur so wird es uns gelingen, entsprechend unserer geographischen Lage und kulturellen Bestimmung einen von uns bejahten und von anderen Staaten anerkannten Platz im neu sich ordnenden Europa zu finden.

Mit der Freizügigkeit gegenüber den Staaten der europäischen Gemeinschaft und der EFTA nehmen allerdings die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates auf die künftige Ausländerpolitik erheblich ab. Noch ist offen, in welchen Zeitabschnitten und mittels welcher rechtlicher Instrumente der Weg hin zur europäischen Freizügigkeit zurückzulegen sein wird. Ein situationsbezogenes Handeln dürfte erforderlich sein. Doch schon heute muss die Freizügigkeit gegenüber den Staatsangehörigen der europäischen Gemeinschaft und der EFTA als realistische Wegmarke einer künftigen Ausländerpolitik gelten.

Mit der Wahl Europas als erste Priorität in der künftigen Ausländerpolitik bleibt für die übrigen Bereiche der Ausländer- und Flüchtlingspolitik nur mehr ein begrenzter Handlungsspielraum. Dieser wird allen Prognosen gemäss vor allem dazu benutzt werden müssen, den wachsenden Migrationsdruck, welcher sich aus dem Süden und Osten auf verschiedenste Weise seinen Weg bahnt, aufzufangen. Die Politik des Bundesrates wird daher in Zukunft darauf abzielen müssen, die Einwanderung aus allen Staaten ausserhalb der EG und der EFTA auf Ausnahmen zu begrenzen, welche sich aus internationalen Verpflichtungen oder aus einem klaren innenpolitischen Interesse ergeben. Als Ausnahmen gelten insbesondere die Aufnahme von Flüchtlingen und Verfolgten, die Zulassung von Spezialisten oder Studenten, die Aufnahme von Ausländergruppen, welche aus arbeitsmarktlichen Gründen von besonderer Bedeutung sind, oder die Legalisierung von Ausländergruppen, deren Ausreisen aus politischen Gründen nicht mehr veranlasst werden kann. Für eine aktive Rekrutierungspolitik und eine Limitierung der Rekrutierung auf einzelne ausgewählte geographische Gebiete bleibt in Zukunft kein Raum. Das Saisonierstatut ist aufzuheben und durch ein neues, europakonformes Statut des vorübergehenden Aufenthaltes zu ersetzen.

52 Eingliederungspolitik

Der zweite Pfeiler der bisherigen Ausländerpolitik bestand in der Förderung der Eingliederung. Auch dieser Grundsatz bedarf in Zukunft einer Neuformulierung. Der bisherigen Eingliederungspolitik lag die Annahme zugrunde, dass jene, welche über eine dauernde Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung verfügten, in der Regel auch hier bleiben wollen. Indirekt führte diese Politik zu einer gewissen sozialen und beruflichen Ausgrenzung all jener, welche sich nur vorübergehend hier aufhalten konnten.

Die künftige Eingliederungspolitik (es wird viel umfassender eine Sozialpolitik gegenüber Ausländern zu entwickeln sein) muss eine doppelte Zielsetzung verfolgen: Sie soll jenen ausländischen Bevölkerungsgruppen, für welche die Schweiz eine Wahlheimat geworden ist, alle Chancen zur erfolgreichen sozialen Eingliederung eröffnen. Zu diesen dauernd anwesenden Ausländern werden zu einem grossen Teil Personen aus den EG- und EFTA-Staaten gehören, welche sich gestützt auf einen Rechtsanspruch hier niederlassen können. Zu ihnen werden aber auch Personen gehören, beispielsweise anerkannte Flüchtlinge, humanitär Geregelte oder andere Personengruppen, denen eine Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt erteilt wurde. Für sie ist als Ziel an einer Eingliederung in

unsere Gesellschaft festzuhalten. Da im Zuge der Süd-Nord- und der Ost-West-Wanderung mit dem Auftreten neuer, uns kulturell weniger vertrauter Bevölkerungsgruppen zu rechnen ist, sind in weit stärkerer Masse als bisher Massnahmen zur Förderung der Integration zu ergreifen und zwar auf allen Stufen unseres Staatswesens. Gezielte Eingliederungsmassnahmen sind insbesondere für jene Personen wichtig, welche aus anderen Kulturkreisen stammen.

Ver mehrt werden in Zukunft auch Ausländer in unserem Land leben, deren Aufenthalt kurz befristet und vorübergehend sein wird. Schon heute nimmt die Zahl der Staatsangehörigen aus EG- und EFTA-Ländern zu, welche keinen dauernden Verbleib in unserem Land anstreben. Die Freizügigkeit dürfte diesen Trend erstarken lassen. Darüber hinaus werden es vor allem Personen aus Ländern ohne Freizügigkeitsanspruch sein, welche sich in Zukunft nur vorübergehend in unserem Land aufhalten werden.

Diesen Personen gegenüber ist eine Sozialpolitik zu formulieren, welche nicht auf Eingliederung abzielt, sondern einerseits eine Anpassung an die hiesigen Lebensverhältnisse anstrebt und andererseits die Rückkehrfähigkeit erhält und fördert. Für letzteres sind vermehrt Reintegrationsmittel bereitzustellen.

53 Langfristige Aspekte

Die zunehmende Kluft zwischen armen und reichen Staaten, politisch stabilen Regionen und von Krisen geschüttelten Gebieten, führt zu wachsender Migration. Nur ein Ausgleich dieser Kluft könnte die Migrationsbewegungen verlangsamen. Zurzeit deutet allerdings nichts daraufhin, dass sich das Gefälle in Zukunft verringern wird. Die Schweiz, Westeuropa, Nordamerika, Japan, Australien, einige südostasiatische Staaten und in naher Zukunft wohl auch einige mittel- und osteuropäische Staaten entwickeln sich zunehmend zu Inseln materiellen Wohlstands in einer Welt der Entbehrungen. Es stellt sich aber immer klarer heraus, dass eine Nachahmung dieser Lebensform durch die Länder der Dritten Welt, selbst wenn sie möglich wäre, zu einem ökologischen Kollaps führen müsste. Wenn die grossen Bevölkerungen der armen Länder auch nur die Hälfte der Energie und materiellen Ressourcen beanspruchen würden, die wir zu verbrauchen gewohnt sind, würde der ökologische Rahmen gesprengt. Die Erkenntnis wächst, dass die zivilisatorische Ausprägung unserer westlichen Lebensform nicht Modell für eine global tragfähige Weltgesellschaftsordnung sein kann. Welche Konsequenzen daraus zu ziehen wären, das sind Fragen, deren Brisanz wir erst erahnen.

Die Schweiz sollte deshalb Forschungsvorhaben und Meinungsbildungsprozesse im In- und Ausland unterstützen, welche dieses Thema zum Gegenstand haben.

54 Zusammenfassung

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass mit einer Neugestaltung der Zulassungspolitik sowie einer flexibleren Ausgestaltung der Eingliederungspolitik nicht alle Probleme gelöst werden können. Insbesondere wird der wachsende Migrations-

druck, der eine Folge des dramatischen Gefälles an Lebenschancen hier und in anderen Teilen der Welt ist, wohl auch bei uns längerfristig Spannungen erzeugen. Der offene Umgang mit diesen Entwicklungen sowie die Abstimmung unseres Handelns mit den anderen europäischen Staaten dürfte unser Land am ehesten dazu befähigen, die richtigen Antworten zu finden.

6 Weiteres Vorgehen

Damit eine neue Ausländer- und Flüchtlingspolitik wirksam werden kann, muss sie je länger je mehr als Querschnittspolitik verstanden werden. Alle betroffenen staatlichen und privaten Stellen und internationalen Organisationen müssen ihr Handeln vermehrt aufeinander abstimmen und auf gemeinsame Ziele ausrichten. Eine Politik und daran anschliessende Programme sind aber nur dann tragfähig, wenn ein politischer Grundkonsens besteht, der zunächst parlamentarisch und dann auch in der gesamten politischen Öffentlichkeit mit Sachkenntnis und Weitsicht erarbeitet wird. Ein solcher Grundkonsens gewährleistet dann politische Handlungsfreiheit, wenn staatliche Massnahmen von allen Parteien und Partnern loyal und solidarisch durchgetragen werden.

Der Bundesrat ist gewillt, Aktionsprogramme zu entwickeln, in denen diese neue Politik Ausdruck findet. Nach Vorliegen solcher mittel- und langfristiger Programme wird der Bundesrat im einzelnen auch auf die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse antworten, die konkrete Massnahmen fordern.