

0862.5  
 0033.625.12  
 Doe 750.0.0  
 Doe 750.0.0.5  
 Doe 774.0.2  
 Doe 82

26.9.91

## UNSERE STRATEGIE IN DER AUSLÄNDER-, FLÜCHTLINGS- UND MIGRATIONSPOLITIK

Referat von Bundesrat Koller anlässlich der 52. Jahreskonferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren vom 26./27. September 1991

### 1. EINLEITUNG

(Dank für die Einladung, aktueller und örtlicher Bezug, thematische Einleitung.)

Die innenpolitische Diskussion um die Asyl- und Ausländerpolitik hat sich in den letzten Monaten wieder intensiviert. Anlass hierfür gab die Frage, wie sich unser Land zur europäischen Integration stellt. Im Frühjahr stellte sich das Flüchtlingselend der irakischen Kurden ein und das damit in Zusammenhang gebrachte Schicksal der abgewiesenen türkischen/kurdischen Asylbewerber in

## Seite 2

der Schweiz, beziehungsweise der deswegen immer wieder geforderte Ausschaffungsstopp. Es folgten die politischen Umwälzungen in der Sowjetunion, die wieder die Frage nach inskünftigen Wanderungsbewegungen in Richtung der westlichen Staaten aufwarfen. Heute sind wir Zeuge eines gewaltsamen jugoslawischen Konfliktes, der Zehntausende zwang, ihre Heimstätten zu verlassen. Im gleichen Zeitraum suchte noch einmal eine weitaus grössere Zahl von Ausländern in der Schweiz um Asyl nach. Viele Gemeinden und Kantone klagen vermehrt über Unterbringungsschwierigkeiten als Folge des nicht abbreissenden Asylbewerberzustroms und die deswegen bald erreichten Grenzen der Belastbarkeit des ganzen Apparates. In einigen Kantonen wird der Ruf nach drastischen Massnahmen immer lauter, was sich unter anderem in verschiedenen Standesinitiativen bemerkbar macht. Ich frage mich, ob dabei nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet und die humanitäre Tradition unseres Landes vergessen wird. Ueber diesen schweizerischen Asylproblemen vergessen wir oft die internationalen Dimensionen der gesamten Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsproblematik.

Ansätze zu einer Lösung der internationalen Flüchtlings- und Migrationsphänomene müssen aber primär international

## Seite 3

gesucht werden.

Kurzfristige nationale Aktionsprogramme sind zwar nötig zur Bewältigung der aktuellen Mengenprobleme. Sie müssen auch an die Hand genommen werden, weil die Staaten letztlich ihre Einwanderungspolitik selbst zu definieren haben. Umso wichtiger sind aber mittel- und langfristige Strategien, die uns wieder politische Handlungsfreiheit verschaffen. Solche Strategien müssen zunächst im nationalen Rahmen erarbeitet werden. Sodann sind diese Ansätze in den internationalen Rahmen hineinzutragen. Dauerhafte Lösungen für die internationalen Wanderungs- und Flüchtlingsphänomene, wie die Beseitigung der Ursachen, können nämlich nur hier gefunden werden. In diesen internationalen Prozess sind mehr und mehr auch Herkunftstaaten von Wanderungsbewegungen einzubeziehen.



## **2. INTERNATIONALES GRUNDVERSTÄNDNIS DER MIGRATIONSPROBLEMATIK**

Anfang dieses Jahres wurde an der Ost/West-Migrationskonferenz im Rahmen des Europarates in Wien unter anderem das folgende internationale Grundverständnis für die Migrationsproblematik entwickelt.

- Massenwanderungen von Personen vom Süden nach dem Norden und vom Osten nach dem Westen sind keine Lösungen für Unterentwicklung. Solche unkontrollierten Wanderungen zum Zwecke der Niederlassung bedrohen die Sicherheit und Stabilität der betroffenen Staaten und Regionen.
- Der Verlust arbeitsfähiger und arbeitswilliger Staatsangehöriger auf dem Wege unkontrollierter Wanderungsbewegungen kann dauerhafte negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung der Staaten haben.
- Die Freiheit, sein Heimatland zu verlassen und dahin zurückzukehren, ist ein grundlegendes Menschenrecht, das von allen Staaten respektiert werden muss. Dies

## Seite 5

bedeutet indessen nicht eine Einschränkung des Rechtes eines jeden Staates, über die Niederlassung fremder Staatsangehöriger auf seinem Staatsgebiet selbst zu entscheiden.

Auf der Grundlage dieses Grundverständnisses gilt es nun, das europäische Haus zu errichten. Darin soll es keine verschlossenen Türen geben. Aber dies darf auch nicht dazu führen, dass die Menschen nur in einigen wenigen Räumen wohnen, während andere leerstehen. Damit dies nicht geschieht, muss die Wohnqualität überall im Hause auf ein vergleichbares Niveau angehoben werden. Damit ist die Verpflichtung aller Europäer angesprochen, auf die Beseitigung des Strukturgefälles hinzuwirken. Auch unser Land leistet hier einen nicht unbedeutenden Beitrag, was die zahlreichen Massnahmen des Bundes, der Kantone und nationaler Organisationen belegen. Wichtige Ziele all dieser Bestrebungen sind die Herstellung und Stärkung demokratischer Strukturen. Sie sollen sich auch darin niederschlagen, dass den Menschen wieder Lebensperspektiven im eigenen Land eröffnet werden und sie nicht mehr den Aufbau ihrer Existenz nur im Ausland sehen.

### **3. ANSÄTZE EINER INTERNATIONALEN STRATEGIE**

Im Laufe der letzten beiden Jahre wurden von verschiedenen Staaten sogenannte Strategieberichte erstellt. Sie erstrecken sich wie in der Schweiz auf den gesamten Migrationsbereich, von der arbeitsmarktbezogenen bis hin zur asylorientierten Wanderung. Diese Berichte wurden im Rahmen der sogenannten Informellen Konsultationen der Staaten Europas, Nordamerikas und Australiens auf den grösstmöglichen gemeinsamen Nenner hin überprüft. Die meisten dieser nationalen Strategien basieren auf folgenden Grundprinzipien:

- Die Staaten bekennen sich zur Genfer Konvention von 1951 nebst Protokoll von 1967;
- die Staaten bekennen sich zum Grundsatz der Ausreisefreiheit;
- die Einwanderungs- und Asylpolitik wird als Gegenstand nationaler Souveränität betrachtet;
- alle Staaten sind verantwortlich gegenüber ihren eigenen Staatsangehörigen, auch die Herkunftsländer von

## Seite 7

### **Flüchtlingen und Auswanderern;**

- die Staatengemeinschaft hat eine besondere Verantwortung bei der Vermeidung und Beseitigung von Fluchtursachen;
- Hilfe und Unterstützung jeglicher Art ist nach dem Grundsatz grösstmöglicher Effizienz und im Rahmen einer internationalen Solidarität zu verteilen.

**Auf der Grundlage dieser Prinzipien konnte über viele Massnahmen ein hohes Mass an Konsens erzielt werden. Sie beschlagen die folgenden drei Bereiche:**

- **aussenpolitische Massnahmen**
- **Massnahmen im Bereich der Aussenwirtschaft, der Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschaftshilfe.**
- **asylpolitische Massnahmen**



### **3.1 Massnahmen im aussenpolitischen Bereich**

- Fortsetzung der Bekämpfung von Fluchtursachen im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung der auswärtigen Politik (Förderung des Weltfriedens, Respektierung der Menschenrechte, Durchsetzung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts);
- Herausstellung der Verantwortlichkeit der Herkunftsländer;
- Aufruf an die Herkunftsländer, die Genfer Konvention von 1951 nebst Protokoll von 1967 zu unterzeichnen;
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit den für Flüchtlingsfragen zuständigen internationalen Organisationen, wie insbesondere UNHCR und UNRWA, und deren finanzielle Unterstützung.

### **3.2 Massnahmen im Bereich der Aussenwirtschaft, der Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschaftshilfe**

- Eingrenzung des Handels mit Kriegswaffen;



## Seite 9

- **Bekämpfung der Armut in unterentwickelten Ländern und Abbau der ökonomischen Ungleichgewichte;**
- **Unterstützung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Reformen;**
- **keine Behinderung der Entwicklung durch die Schuldenkrise;**
- **Förderung des Handels mit Entwicklungsländern im Kontext einer generellen Liberalisierung des Welthandels.**

### **3.3 Massnahmen im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik**

- **Austausch asylrechtlicher Informationen (Gesetzestexte, Kommentierungen, Rechtssprechung);**
- **Austausch asylrelevanter Informationen, (Erkenntnisse zur Situation in den Herkunftsländern);**
- **Austausch asylantragsrelevanter Informationen,**

## Seite 10

**(Uebermittlung von Antragstellerdaten unter Beachtung der jeweiligen nationalen Datenschutzbestimmungen);**

- **Festlegung internationaler Zuständigkeiten im Bereich der Asylantragsprüfung, (insbesondere Ratifizierung von bzw. Beitritt zu bereits vorhandenen Zuständigkeitsübereinkommen);**
- **beschleunigte Durchführung von Asylverfahren;**
- **Förderung der freiwilligen Rückkehr, der vorübergehenden Aufnahme in der Nachbarregion und der Weiterwanderung von Asylantragstellern;**
- **konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht gegenüber abgelehnten, nicht ausreisebereiten Asylbewerbern, soweit nicht rechtliche Gründe entgegenstehen;**
- **Suche nach dauerhaften Lösungen von Flüchtlingsproblemen nach folgenden Prioritäten:**
  - aa) **In erster Linie ist die Rückkehr in das Heimatland anzustreben (Repatriierung);**

**Seite 11**

- bb) Fehlt die Möglichkeit der Rückkehr, so sind Lösungen zur Förderung der vorübergehenden Aufnahme in einem dem Heimatland benachbarten Staat anzustreben;**
  
- cc) Nur in letzter Linie kann die Weiterwanderung in einen anderen aufnahmebereiten Drittstaat eine dauerhafte Lösung darstellen.**

#### 4. NATIONALE EINWANDERUNGS- ODER AUSLÄNDERPOLITIK

Im Rahmen einer international abgestützten Migrations- und Flüchtlingspolitik ist die nationale Einwanderungs- oder Ausländerpolitik zu sehen. Hier hat sich letztlich jedes einzelne Land darüber auszusprechen, wieviele Ausländer in welcher Qualität einreisen, arbeiten und Wohnsitz nehmen können. Der Bundesrat hat diesbezüglich Vorstellungen im schon genannten Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom Mai 1991 gemacht.

Gestützt auf die möglichen Entwicklungen in Europa und auf die voraussichtliche Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr in Europa ergibt sich für unser Land die Notwendigkeit, die Zulassung der Einwanderung aus den übrigen Ländern der Erde zu begrenzen. Bis heute kennen wir die sogenannten traditionellen Rekrutierungsgebiete, aus denen nebst den europäischen Kernländern die meisten unserer heutigen Gastarbeiter stammen. Diese Rekrutierungspolitik ist grundsätzlich beizubehalten, jedoch wollen wir in Zukunft an unsere Rekrutierungsgebiete in dem Sinne zusätzliche Massstäbe anlegen, als diese Länder demokratisch regiert sein und die Menschenrechte umfassend beachten sollten. Im Rahmen der Demokratisie-



## Seite 13

rungsbestrebungen in Mittel- und Osteuropa besteht hier auf mittlere Sicht ein zusätzlicher Handlungsspielraum, umso mehr als sich Menschen aus diesen Staaten bei uns relativ problemlos integrieren. Weit schwieriger wird es hingegen mit der Aufnahme von Angehörigen aus den übrigen Ländern der Welt, insbesondere aus Schwellen- und Entwicklungsländern, die einerseits selbst über zu wenig Fachkräfte verfügen, von uns fremden Kulturen geprägt sind und zum grossen Teil von repressiven Regimes regiert werden. In solche Staaten wollen wir grundsätzlich nicht rekrutieren. Ausnahmen können jedoch für Spitzenkräfte nicht zuletzt im Sinne von vorübergehenden Ausbildungsaufenthalten gemacht werden. Im Rahmen der Ausländerpolitik sprechen wir hier vom sogenannten "Modell der drei Kreise". Asylpolitisch bedeutet dies für uns, dass Länder, in denen wir rekrutieren, grundsätzlich als Safe-countries zu betrachten sind. Umgekehrt wollen wir in Verfolgerstaaten keine Arbeitskräfte mehr rekrutieren. Verfolgten Menschen soll hingegen das schweizerische Asylverfahren nach wie vor offen stehen.

## 5. SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die Schweiz steht im Bereich der Ausländer- und Flüchtlingspolitik in ihrem 700. Altersjahr vor einer schweren Bewährungsprobe. Extreme Forderungen nach vollständiger Abschottung gegenüber Ausländern und allem Fremden auf der einen Seite oder nach grenzenloser Aufnahme von Einwanderern unter dem Vorwand humanitärer Gesichtspunkte auf der anderen Seite entsprechen weder unserer eigenen politischen Kultur noch unseren zukünftigen Interessen. Sie würden auch den sozialen Frieden in diesem Land gefährden und letztlich die Eidgenossenschaft in ihrer Substanz treffen. Es wird aber noch grosser Anstrengungen bedürfen, um einen Grundkonsens über die Zahl und die Zusammensetzung der schweizerischen Wohnbevölkerung zu erarbeiten und zu erhalten. Gleichzeitig, und das scheint mir ebenso wichtig wie nötig zu sein, haben wir in Zukunft auch als kleine aber reiche Nation vor allem einen solidarischen Beitrag im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zu leisten.