



Bern, 23. April 1991

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 8. Mai 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird mit Aenderungen gemäss Stellungnahme des EJPD zu den Mitberichten des EMD, EFD und des EVD gutgeheissen. Im weiteren wird der Text dahingehend überarbeitet, dass die Länderbezeichnung "Jugoslawien" nicht auffällt.
2. Das EJPD wird beauftragt, zusammen mit dem EDA und dem EVD die Frage der Behandlung Jugoslawiens als traditionelles Rekrutierungsgebiet und gleichzeitiges Herkunftsland von Asylbewerbern zu prüfen und Antrag zu stellen.
3. Die interessierten Behörden, Kreise und Personen werden durch das EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem EVD informiert.

Veröffentlichung:
 Bundesblatt

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
☐ ohne / ☐ mit Beilage				
Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	5	-
X		EJPD	15	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 23. April 1991

**Für die BR.-Sitzung
vom 24. APR. 1991**

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 17. April 1991

Der vorliegende Antrag des EJPD veranlasst uns zu folgenden Bemerkungen:

Wir beantragen die Verschiebung des Geschäftes um zwei Wochen.

Eine Aemterkonsultation wurde nicht durchgeführt und für das Mitberichtsverfahren wurde zu wenig Zeit eingeplant. Für ein Geschäft von dieser politischen Tragweite ist dies aber unbedingt erforderlich. Zudem sollte den Departementen auch noch Zeit eingeräumt werden, um den vom EVD am 22.4.91 zugestellten Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre anschauen zu können.

EIDG. DEPARTEMENT FUER

AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

René Felber



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 23. April 1991

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Stellungnahme

zum Mitbericht des EDA vom 23. April 1991.

1. Wir sind mit der im Mitbericht des EDA beantragten Verschiebung des Geschäftes um zwei Wochen aus den untenangeführten Gründen nicht einverstanden.

2. Begründung

Das EJPD verneint nicht, dass es sich beim vorliegenden Geschäft um eine sehr komplexe Materie von politischer Tragweite handelt. Es hält indessen dafür, dass auch in Anbetracht der knappen, zur Verfügung stehenden Zeit gewisse Grundsatzentscheide heute schon getroffen werden können. Die Geschäftsprüfungskommission der Eidgenössischen Räte möchte den Bericht möglichst bald in ihrem Besitze haben.

3. Schlussfolgerung

Der Bundesrat muss für eine allfällige Ueberarbeitung mindestens die nötigen Vorentscheide fällen.

EIDGENÖSSISCHES
 JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

Nr. 930.09-002

Bern, 23. April 1991

In der Antwort anzugeben
 A rappeler dans la réponse
 Ripeterlo nella risposta

An den
 B u n d e s r a t

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EJPD vom 17. April 1991 betreffend
 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Wir haben den Berichtsentwurf zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik mit Interesse zur Kenntnis genommen. Er zeigt mit aller Schärfe auf, welche Probleme unsere Ausländer- und Asylpolitik zu bewältigen hat. Alarmierend ist vor allem die anhaltend hohe Zahl der Zuwanderung von Asylbewerbern.

Unter diesen Voraussetzungen erachten wir es für dringend notwendig, dass der Bericht politisch klare Signale setzt, gegen innen und vor allem auch gegen aussen. In diesem Sinne bereitet uns das vorgeschlagene Modell der zwei Kreise Mühe, denn es droht, durch eine Vermischung von Ausländer- und Asylpolitik eine konsequente Einwanderungspolitik des Bundesrates zu erschweren. Ein Hauptproblem ergibt sich daraus, dass Ausländerpolitik und Asylpolitik schwer zu trennen sein dürften.

Besondere Schwierigkeiten haben wir mit der Behandlung des Fragenkomplexes der "humanitären" Flüchtlinge. Unter dem Titel "Nationale Flüchtlingspolitik bzw. Asylpolitik" wird im Bericht (S. 37) einer vorläufigen Aufnahme von Ausländern das Wort geredet, deren Wegweisung rechtlich zwar zulässig wäre, denen die Ausreise jedoch aus humanitären Gründen nicht zugemutet werden sollte. Dies bei einer Zahl von 25'000 und mehr Fällen pro Jahr. Bei der Beschreibung der Aufnahmepraxis wird dann darauf hingewiesen, dass die Aufnahme nur dann geschehen könne, 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 (S. 40).

Wir sind der Auffassung, dass diese Verknüpfung von humanitären und Arbeitsmarkt-Ueberlegungen äusserst problematisch ist. Der Bundesrat signalisiert damit, dass er bereit ist, den schweizerischen Arbeitsmarkt genau solange mit Asylbewerbern zu alimentieren, als es die Wirtschaftslage zulässt. Dies scheint uns ein Vorgehen, das weder unter humanitären Gesichtspunkten noch einwanderungspolitisch zu verantworten ist.

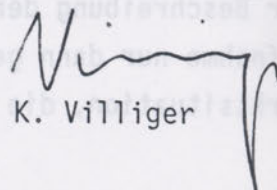
Aus humanitären Ueberlegungen drängt sich vielmehr eine klare und grundsätzliche Haltung auf, welche darauf abzielt, Asylbewerber, die auf den schweizerischen Arbeitsmarkt drängen, konsequent fernzuhalten. Dies scheint uns der einzige Weg, das Entstehen neuer humanitärer Fälle von Anfang an zu verhindern. Und nur so kann die Attraktivität unseres Landes für sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge herabgesetzt werden.

Der Bundesrat sollte hier ein klares Signal setzen, das in den Herkunftsländern auch als solches verstanden wird. Es wäre falsch, aus Gründen einer zwar verständlichen, sachlich aber nicht zu rechtfertigenden, weil nicht konsequent durchzuhaltenden Solidarität in dieser Frage weiterhin Unsicherheit zu verbreiten. Vielmehr sollte der Bericht klare politische Konturen aufweisen, welche darlegen, dass die Möglichkeiten unseres kleinen Landes zur Aufnahme von Asylbewerbern sehr beschränkt sind.

In diesem Sinne beantragen wir, den Bericht an die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Ueberarbeitung zurückzuweisen mit dem Auftrag, ihn so zu überarbeiten, dass er

- die offizielle Einwanderungspolitik und die Asylpolitik konsequent trennt und
- eine klare Priorität für die Begrenzung des Zustroms von Asylbewerbern festlegt.

EIDGENOESSISCHES MILITAERDEPARTEMENT


K. Villiger



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 23. April 1991

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Stellungnahme

zum Mitbericht des EMD vom 23. April 1991.

1. Wir nehmen zu den im Mitbericht des EMD beantragten Aenderungen und Anträgen aus den unten angeführten Gründen wie folgt Stellung.

Die Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts, die ihren Niederschlag im Strategiebericht aus dem Jahre 1989 fanden sowie der daraus folgende Auftrag des Bundesrates zur Ausarbeitung eines Berichtes über eine Ausländer- und Flüchtlingspolitik ergaben, dass sich die beiden Politikbereiche nicht trennen lassen. Es liegt in der Natur der modernen Wanderungsbewegungen, dass zahlreiche Schnittstellen bestehen, die zu vielen Koordinationsproblemen führen. Eine Politik, die eine klare Trennung zwischen einer sogenannt kontrollierten Einwanderung und irregulären, asylbezogenen Wanderungsbewegungen zum Inhalt hätte, würde zweifellos zum Verlust der Handlungsfähigkeit in beiden Politikbereichen führen.

Das EMD verlangt eine stärkere Ausrichtung des Berichtes auf Massnahmen, die zu einer Begrenzung des Zustroms von Asylbewerbern führen. Gerade diese Zielsetzung bildete aber in den vergangenen Jahren Gegenstand all der Massnahmen im Asylbe-

- 2 -

reich. Dabei kam aber klar zum Ausdruck, dass die Begrenzung des Zustroms nur mit einer Vielzahl von koordinierten Einzelmassnahmen in verschiedenen Politikbereichen auf nationaler und internationaler Ebene zu erreichen sein wird. Ebenso kam deutlich zum Tragen, dass Massnahmen vom Zeitpunkt ihrer Entscheidung bis zu ihrer Operationalisierung oft einen bedeutenden Zeitraum benötigen und kurzfristig wirkende Massnahmen entweder nicht durchführbar oder aber nicht verfügbar sind.

Der Bericht stützt sich ab auf einen ausserordentlich umfangreichen Meinungsbildungsprozess innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, der politischen Parteien und interessierten Kreisen.

2. Schlussfolgerung

Der Bundesrat muss für eine allfällige Ueberarbeitung mindestens die nötigen Vorentscheide treffen.

EIDGENÖSSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 23. April 1991

Für die BR.-Sitzung
 vom 24. April 1991

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlings-
 politik

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EJPD vom 17. April 1991

Wir können dem Antrag nicht zustimmen und beantragen, den
 Bericht zur Ueberarbeitung an das EJPD zurückzuweisen.

Begründung:

Der Bericht ist zu lang, bewegt sich auf einem mehrheitlich theoretisch-abstrakten Niveau und verliert sich über weite Strecken in Leerformeln. Er enthält, namentlich was die Flüchtlingspolitik betrifft, wenig substantielle Aussagen und bleibt damit mindestens für diesen Bereich ohne grossen praktischen Nutzen.

Im einzelnen gestatten wir uns folgende Feststellungen:

1. Der allgemeinen Forderung, dass man sich wieder auf den ursprünglichen Sinn des Asyl-Begriffs zurückbesinnen und die Asylgesetzgebung nicht länger zur Einwanderungsge-

setzung für Migrationswillige umfunktionieren sollte, ist zwar grundsätzlich beizupflichten. Man müsste aber auch bereit und willens sein, entschlossen nach dieser Forderung zu handeln. Dabei genügt es nicht, dass auf Massnahmen verzichtet wird, die zusätzliche Attraktivitätsmomente für unkontrolliert Einreisende schaffen. Dem Einwanderungsdruck kann nur mit einer fühlbaren Herabsetzung unserer Attraktivität als Asylland begegnet werden. Dazu wäre eine nochmalige drastische Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens, verbunden mit einem Gesuchsstop für illegal eingereiste Personen, eine allgemeine Senkung des Betreuungsstandards sowie die konsequente Ausschaffung der rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerber durch die Kantone erforderlich. Wenn im Bericht (auf Seite 43) festgestellt wird, es fehle heute vor allem der politische Wille zum Vollzug, dann kommt dies gewissermassen einer Bankrotterklärung des Asylverfahrens gleich.

2. Von den im Bericht (auf Seite 19) vorgeschlagenen neuen Koordinationsorganen, nämlich

- einer interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen mit vollamtlichem Sekretariat und
- einer schweizerischen Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen

versprechen wir uns nicht viel. Die Erfahrung zeigt, dass solche Organe im allgemeinen wenig zur Lösung von Problemen beitragen, dafür umso mehr Aufwand und Verwaltungsbetrieb verursachen. Wir lehnen die Schaffung derartiger Koordinationsorgane ab. Desgleichen sind wir aus Kosten-/Nutzenüberlegungen der Ansicht, dass auf die Durchführung einer mehrjährigen Informationskampagne zur Bewusstseinsförderung für die Probleme des Zusammenlebens zwischen Schweizern und Ausländern verzichtet werden sollte (S. 20).

3. Als ein im Rahmen des freien Personenverkehrs im Verhältnis zu den EG- und EFTA-Staaten noch verbleibendes Steuerungsinstrument der Ausländerpolitik wird im Bericht (auf Seite 21) die Möglichkeit erwähnt, zusätzliche Attraktivitätsfaktoren zu schaffen, die das in den europäischen Staaten übliche Minimum übertreffen (z.B. Bildungsangebote, Steuervergünstigungen, Sozialleistungen). Das kann doch wohl nur bedeuten, dass der Immigrationsdruck noch zusätzlich verstärkt und damit die Bemühungen der Flüchtlingspolitik zum Teil wieder unterlaufen bzw. neutralisiert werden.
4. Der Vorschlag zur Verankerung des Prinzips eines gewissen Leistungsexports und der Totalisierung der Versicherungsperioden in der Arbeitslosenversicherung (mit entsprechender Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und der betroffenen Sozialversicherungsabkommen) ist ein sehr kostspieliges Unterfangen. Diesem Vorschlag muss deshalb mit grösster Zurückhaltung begegnet werden.
5. Der Bericht legt grosses Gewicht darauf, dass in Zukunft vermehrt die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Herkunftsländern verbessert und damit die Ursachen der Auswanderung beseitigt werden müssen. Daraus wird die Notwendigkeit einer weiteren "quantitativen und qualitativen Erhöhung" der schweizerischen Entwicklungshilfe sowie zusätzlicher Massnahmen zur Entschärfung der Verschuldungsproblematik in diesen Ländern abgeleitet (S. 33). Obwohl im gedanklichen Ansatz richtig, ist diese Forderung wenig realitätsbezogen. Abgesehen davon, dass dem Bund für eine weitere Verstärkung der Entwicklungshilfe und der Entschuldungsmassnahmen finanzielle Grenzen gesetzt sind, muss in diesem Bereich vor Illusionen gewarnt werden. Unsere Möglichkeiten stehen in keinem Verhältnis zu den Problemen in den Asylanten-Herkunftsländern. Eingehende Untersuchungen am Beispiel der Türkei haben gezeigt, dass selbst bei einem massiven

Mitteleinsatz der Entwicklungshilfe keine nenneswerte Verbesserung der Lage in den betreffenden Auswanderungsgebieten zu erwarten wäre. Der letzte Abschnitt auf S. 50 des Berichtes: "Der Bundesrat ist gewillt, in rascher Folge Aktionsprogramme zu entwickeln und Rahmenkredite zu unterbreiten, in denen diese Politik nachhaltig Ausdruck finden...", ist deshalb zu streichen.

6. Der Hinweis auf S. 49 des Berichts, wonach "die Erkenntnis wächst, dass die zivilisatorische Ausprägung unserer westlichen Lebensform nicht Modell für eine global tragfähige Weltgesellschaftsordnung sein kann", richtet sich wohl in erster Linie an unsere Entwicklungshilfe- und Aussenwirtschaftspolitik. Statt der finanziellen Unterstützung entsprechender Forschungsvorhaben im In- und Ausland das Wort zu reden, wäre es vielleicht an der Zeit, unsere Entwicklungshilfe- und Aussenwirtschaftspolitik einmal grundlegend zu überprüfen.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 23. April 1991

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Stellungnahme

zum Mitbericht des EFD vom 23. April 1991.

1. Wir nehmen zu den im Mitbericht des EFD beantragten Aenderungen und Anträgen wie folgt Stellung:

Zu Ziffer 1:

Das EFD bemängelt generell das mehrheitlich theoretisch abstrakte Niveau des Berichts und fordert hinsichtlich des Asylverfahrens nochmals drastische Vereinfachungen und Verkürzungen, verbunden mit einem Gesuchsstopp für illegal eingereiste Personen usw.

Die allgemeine Bemerkung zum Charakter des Berichtes mag teilweise zutreffen. Das vorliegende Grundlagenpapier ist jedoch nicht ein Operationsplan, sondern soll Wege aufzeigen, wie mittel- und langfristig dem Migrationsdruck zu begegnen wäre. Konsequenz aus dem vorliegenden Papier wäre letztlich ein langfristiges Gesetzgebungsprogramm.

Die kurzfristigen Massnahmen, die zur Bewältigung der gegenwärtigen Asylproblematik in Betracht gezogen werden, sind nicht Gegenstand dieses Berichtes. Sie finden sich in dem vom

Bundesrat gutgeheissenen Aktionsprogramm, das vom EJPD mit den Kantonen anlässlich der Asylkonferenz vom 22. März 1991 besprochen wurde und das sich zurzeit noch in Vernehmlassung befindet. Die vom EFD vorgeschlagenen Beschleunigungsmöglichkeiten sind, wie bei verschiedenen Gelegenheiten dargelegt, zum grössten Teil völkerrechtswidrig. Die Vollzugsschwierigkeiten sind schliesslich darauf zurückzuführen, dass trotz der angespannten Situation hinsichtlich der einzuschlagenden Politik nach wie vor unterschiedlichste Interessen unter verschiedenen Bevölkerungsgruppen festzustellen sind.

Zu Ziffer 2:

Will man das Migrationsproblem mittel- und langfristig im Griff behalten, ist ein vermehrtes Bewusstsein migratorischer Aspekte in allen Politikbereichen notwendig. Ein institutionelles Koordinationsorgan, das beispielsweise ähnlich zusammengesetzt sein könnte wie die Expertengruppe, die den Bericht ausgearbeitet hat, wäre für eine solche Koordination nützlich.

Im übrigen verweist der Bericht lediglich auf die Bedeutung einer intensiven Aufklärungs- und Informationstätigkeit; der Nutzen einer eigentlichen, mehrjährigen Informationskampagne, ähnlich beispielsweise der Aids-Kampagne, müsste später beurteilt werden.

Zu Ziffer 3:

Das EFD weist selber darauf hin, dass als Steuerungsinstrument der Ausländerpolitik zusätzliche Attraktivitätsfaktoren nur im Verhältnis zu den EG- und EFTA-Staaten vorgeschlagen werden. Die Zahl der Ausländer aus diesen Staaten ist bereits heute rückläufig.

Zu Ziffer 4:

Auch der Vorschlag zur Verankerung des Prinzips eines gewissen Leistungsexports und der Totalisierung der Versicherungsperioden in der Arbeitslosenversicherung, ist als Ansatzpunkt für eine zukünftige Politik und nicht als konkretes Programm zu verstehen. Das EJPD ist sich der allfälligen finanziellen Tragweite dieses Vorschlages bewusst.

Zu Ziffer 5:

Der Migrationsdruck ist nach übereinstimmender Auffassung aller vom Problem betroffener Einwanderungsländer nur durch die Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Herkunftsstaaten zu bremsen. Dass dies ein ausserordentlich schwieriges Unterfangen ist, ist unbestritten. Sinn des vorliegenden Berichtes ist es, wie bereits in Ziffer 1 erwähnt, für solche langfristigen Perspektiven die möglichen Ansatzpunkte aufzuzeigen und sie in Aktionsprogramme usw. umzusetzen. Dem Antrag auf Streichung des letzten Abschnittes auf Seite 50 des Berichtes kann deshalb nicht zugestimmt werden.

Zu Ziffer 6:

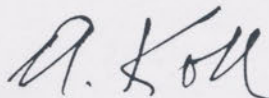
Wir teilen die Auffassung, wonach auch die Entwicklungshilfe- und Aussenwirtschaftspolitik unter dem Aspekt der Migrationsproblematik überprüft werden (vgl. Bemerkungen zu Ziffer 2).

2. Schlussfolgerung

Der Bundesrat muss für eine allfällige Ueberarbeitung mindestens die nötigen Vorentscheide treffen.

EIDGENÖSSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

142.1

3003 Bern, 22. April 1991

**Für die BR-Sitzung
 vom 24. April 1991**

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 17. April 1991.

Wir sind mit dem Bericht des EJPD in der vorliegenden Form nicht einverstanden.

Das Modell der zwei Kreise ist durch ein Modell der drei Kreise zu ersetzen, wie dies im ursprünglichen, in der interdepartementalen Arbeitsgruppe (in welcher unter anderem BFF, BFA und BIGA vertreten waren) erarbeiteten Text vorgeschlagen wurde. Das Modell der drei Kreise soll den Darlegungen im Bericht des BFA und des BIGA über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre entsprechen (Beilage).

Wir beantragen, die Vorlage an die interdepartementale Arbeitsgruppe zur entsprechenden Ueberarbeitung zurückzuweisen.

Begründung:1. Formelles:

- a. Der Bericht in der vorliegenden Form und der Antrag an den Bundesrat waren nicht Gegenstand der Aemterkonsultation. Eine solche wäre unabdingbar gewesen, nachdem
- b. Bericht und Antrag nicht dem entsprechen, was die interdepartementale Arbeitsgruppe erarbeitet hatte, ein Konsens der zuständigen Departemente beziehungsweise Aemter somit fehlt.

2. Materielles:

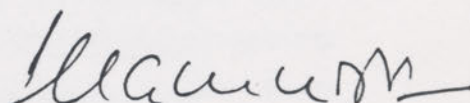
- a. Der Asyldelegation des Bundesrates wurde das Modell der drei Kreise im Januar 1991 vorgelegt. Die Asyldelegation hiess dieses im Prinzip gut. Der Auftrag zur Ueberarbeitung des Berichts stellte das Modell der drei Kreise nicht in Frage. Somit entspricht der vorliegende Bericht nicht dem Auftrag der Asyldelegation.
- b. Entgegen der Aussage auf Seite 5 entspricht der Bericht in wesentlichen Punkten nicht der ausländerpolitischen Konzeption, wie sie von BFA und BIGA erarbeitet worden ist.
- c. Das Modell der zwei Kreise löst - entgegen dem Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates - die anstehenden dringlichen Probleme in keiner Weise: Indem (abgesehen von der Einwanderung aus Staaten der EG und der EFTA) die gesamte Ausländer- und Flüchtlingspolitik in den zweiten Kreis verwiesen wird, werden die Koordinationsprobleme verschoben, aber nicht gelöst.
- d. Der mittlere Kreis, welcher im Modell der zwei Kreise fehlt, hat seine Notwendigkeit in den wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen, gezielt in einzelnen Staaten ausserhalb von EG und EFTA weiterhin ohne allzu grosse Restriktionen Arbeitskräfte rekrutieren zu können.
- e. Der Bericht enthält in der vorliegenden Fassung verschiedene Aussagen, die mit einer zukunftsgerichteten Ausländerpolitik nicht vereinbar sind:
 - eine generell restriktive Zulassungspolitik gegenüber sämtlichen Ausländern aus Staaten ausserhalb von EG und EFTA, welche Rekrutierungen nur noch in begründeten Einzelfällen zulässt (Seite 27); dies bedeutet de facto die Preisgabe der Politik der traditionellen Rekrutierungsgebiete;

EDIGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE
 DEPARTAMENT FEDERAL DE JUSTIZ E POLIZIA

- eine Verbesserung der Rechtsstellung von Ausländern, die nicht aus Staaten des inneren Kreises stammen (Seite 26); eine solche Verbesserung ist nur sinnvoll, wenn es sich um Ausländer aus den bestimmten traditionellen Rekrutierungsgebieten handelt;
- die Festsetzung der Kontingente zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte je nach der Entwicklung des Migrationsdrucks (Seite 26); dies entspricht der Wiederaufnahme des früher vorgeschlagenen Migrationsmodells, das in der Vernehmlassung 1989 von weitesten Kreisen abgelehnt wurde;
- die vollständige Aufhebung des Saisonierstatuts gegenüber allen ausländischen Staatsangehörigen (Seite 22): dies steht zumindest vorläufig nicht zur Diskussion (vorerst sind die Auswirkungen der Liberalisierung des Personenverkehrs in einem EWR abzuwarten; es ist innenpolitisch schon schwierig genug, die Abschaffung des Saisonierstatuts im innersten Kreis beliebt zu machen).

Es geht nicht darum, Optionen offenzuhalten (Seite 5 des Antrags an den Bundesrat), sondern konkrete Lösungen vorzuschlagen, die den dringenden Herausforderungen, denen unsere Ausländerpolitik heute ausgesetzt ist, Rechnung tragen. Im Gegensatz zum Modell der zwei Kreise bringt die Konzeption der drei Kreise diesen Lösungswillen zum Ausdruck.

2.1. Formelles



In Rahmen der Vorbereitungsarbeiten der Arbeitsgruppe wurden beide Alternativen eines Zweikreismodells und eines Dreikreismodells ausgearbeitet. Beide Varianten wurden in die Konsultation geschickt. Gestützt auf

Beilage: Ergebnis der Konsultation wurde dem Bundesrat

Bericht des BFA und des BIGA über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre vom April 1991

2.2. Materielles

Der Entwurf, der der bundesrätlichen Asyldelegation Ende Dezember 1991 vorgelegt wurde, enthält noch nicht die Konzeption der drei Kreise, wie er sich nun im internen



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 23. April 1991

An den Bundesrat

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Stellungnahme

zum Mitbericht des EVD vom 22. April 1991.

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EVD beantragten Aenderungen und Anträgen aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden.
2. Begründung

2.1. Formelles

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten der Arbeitsgruppe wurden beide Alternativen eines Zweikreismodells und eines Dreikreismodells ausgearbeitet. Beide Varianten wurden in die Aemterkonsultation geschickt. Gestützt auf das Ergebnis der Aemterkonsultation wurde dem Bundesrat das Zweikreismodell beantragt, aber auf die Differenz mit dem BIGA im Antrag hingewiesen.

2.2. Materielles

Der Entwurf, der der bundesrätlichen Asyldelegation Ende Dezember 1991 vorgelegt wurde, enthielt noch nicht die Konzeption der drei Kreise, wie er sich nun im internen

Bericht des BIGA über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre finden lässt. Vielmehr lautete der Auftrag der Asyldelegation dahin, gestützt auf eine erste Aussprache den Bericht weiterzuentwickeln. Erst aus dieser Arbeit schälten sich die beiden Varianten heraus, wovon die eine nun dem Bundesrat vorgelegt wird.

Der Haupteinwand gegen das Modell der drei Kreise liegt darin, dass dieses Konzept entgegen den Ausführungen im Mitbericht des EVD nicht widerspruchsfrei ist. Der vorgeschlagene mittlere Kreis ergibt sich nämlich durch eine bevorzugte Behandlung einiger Länder, gegenüber denen eine Begrenzungs politik nicht gleich streng durchgezogen werden soll, wie gegenüber den Ländern des dritten Kreises. Das EVD führt diesen Umstand auf wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Notwendigkeiten zurück. Als Kriterien für eine präferenzielle Behandlung werden unter anderem kumulativ die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte, die Zugehörigkeit zum gleichen Kulturkreis mit Lebensverhältnissen, die den unsrigen ähnlich sind, bewährte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, traditionell gute Beziehungen bezüglich der Rekrutierung von Arbeitskräften sowie Bedürfnisse unserer Wirtschaft nach Spezialisten genannt.

Die Anwendung dieser Kriterien führt aber zwangsläufig dazu, dass mit der Zustimmung des Bundesrates zum Dreikreisemodell Jugoslawien aus dem mittleren Kreis und damit aus dem Kreis der traditionellen Rekrutierungsgebiete herausfällt. Dies insbesondere, weil in diesem Lande anerkanntermassen fundamentale Menschenrechte missachtet werden, was auch zu einem Haupthindernis zur Bezeichnung dieses Landes als "safe country" führt. Im übrigen kann füglich bezweifelt werden, ob die Region Kosovo, aus der gegenwärtig über 90 % der Rekrutierungen erfolgen, als zum gleichen Kulturkreis mit ähnlichen Lebensverhältnis-

sen bezeichnet werden kann. Angesichts dieser folgenreichen Konsequenz erachten wir es nicht für angebracht, zugleich mit der Verabschiedung eines Modells auch gleich die politisch äusserst heikle Entscheidung betreffend Jugoslawien als nichttraditionelles Rekrutierungsgebiet zu fällen. Würde man hingegen diese aus dem Dreikreisemodell sich ergebende notwendige Konsequenz nicht treffen, so wäre die Anwendung des zukünftigen ausländerpolitischen Modells schon von zu Beginn weg mit einer fundamentalen Widersprüchlichkeit behaftet. Man würde nämlich den unerwünschten status quo eines Rekrutierungsgebietes, das zugleich eines der Hauptherkunftsregionen von Asylbewerbern ist, beibehalten. Es darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass aus Jugoslawien und insbesondere aus Kosovo allein in diesem Jahr rund 3'600 Personen oder rund 25 % aller Asylgesuchsteller stammten. Die Tendenz ist steigend.

Angesichts der folgenschweren Konsequenzen, die die Verabschiedung des Dreikreisemodells haben muss, erachten wir die Festlegung eines Zweikreisemodells als richtig. Dieses Modell enthält die Option der Bevorzugung einzelner Länder des zweiten Kreises als Rekrutierungsgebiete unter den eben genannten Voraussetzungen. Welche Länder es sein werden, kann so zum Gegenstand eines separaten Entscheides gemacht werden.

3. Schlussfolgerung

Wir halten an unserem Antrag vom 17. April 1991 fest. Der Bundesrat muss daher morgen mindestens die nötigen Grundsatzentscheide treffen.

EIDGENÖSSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

R. Koll