

Peter ARBENZ
c/o GS EJPD
Monbijoustrasse 5
3003 Bern

3003 Bern, 2. November 1993

Erster Zwischenbericht über die Ausarbeitung einer Migrationspolitik

1. Auftrag des Vorstehers EJPD

Am 15. Mai 1991 verabschiedete der Bundesrat einen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Dieser wurde am 10. Juni 1991 im Nationalrat und am 3. Oktober 1991 im Ständerat ausführlich debattiert und zur Kenntnis genommen. In beiden Kammern kam in vielen Voten zum Ausdruck, dass diese Politik in die richtige Richtung weise, jedoch der Weiterentwicklung bedürfe. Einige kritisierten das sogenannte Drei-Kreise-Modell, das eine legale Einwanderung aus dem dritten Kreis praktisch ausschliesse und Einwanderungswillige aus solchen Ländern ins Asylverfahren abdränge. Anderen wiederum ging der Bericht zu weit. Sie wollten endlich griffige Massnahmen sehen, um die Zahl der Ausländer in der Schweiz zu stabilisieren.

Bereits vor dieser Debatte und seither wurden sowohl im National- wie im Ständerat verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Migrationsproblematik eingereicht. So wurde zum Beispiel nach intensiven Beratungen in den staatspolitischen Kommissionen des National- und Ständerates im Dezember 1992 im Ständerat und



im März 1993 im Nationalrat die Motion Simmen vom 2. März 1992 überwiesen, mit der der Bundesrat den Auftrag erhielt, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten.

Der Vorsteher des EJPD erteilte deshalb am 3. Juli 1993 dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge das Mandat, zunächst einen Bericht über eine Migrationspolitik zu entwerfen. Dieses Mandat wurde am 27. Juli 1993 in dem Sinne präzisiert, als dem Vorsteher des EJPD bis zum 5. November 1993 ein Zwischenbericht und bis zum 21. Januar 1994 ein Gesamtbericht abzuliefern sei. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass die Arbeiten mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen (IAW) zu koordinieren sei und der Beauftragte überdies freien Zugang habe zu den zuständigen Fachleuten der Verwaltung.

Anfangs September wurde sodann bekannt, dass gleichzeitig unter der Leitung der Bundeskanzlei eine Standortbestimmung über die künftige demographische Entwicklung in der Schweiz und ihre möglichen Begleiterscheinungen und heutigen sektoralen Strategien vorgenommen wird (Ablieferung Mitte 1994). Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, nahm ich als Beauftragter für die Ausarbeitung einer Migrationspolitik Einsitz in dieser Arbeitsgruppe.

Die Entwicklung einer Migrationspolitik müsste meines Erachtens auch kurz geschlossen und personell verknüpft werden mit der in Aussicht genommenen Studie über Kosten-Nutzen-Verhältnisse im Ausländer- und Flüchtlingsbereich (Auftrag GS EJPD an BFF und

Bücher 9322 (dabei mehrere? documentations USA ?)
23.11.93 //

BFA von Mitte September 1993).

2. Bisherige Arbeiten

Am 3. August 1993 habe ich die Arbeit an einer Migrationspolitik aufgenommen und hierfür durchschnittlich 40 % einer Normalarbeitszeit bzw. bisher knapp 30 Tage eingesetzt. Zunächst waren vorhandene Unterlagen über Migrationsfragen und Migrationspolitiken anderer Staaten zu sichten. In Zusammenarbeit mit dem International Center for Migration Policy Development (ICMPD) wurde eine Uebersicht über die Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik bzw. - soweit vorhanden - die Migrationspolitik anderer Staaten erarbeitet.

Jones Widgren

Seit anfangs August habe ich sodann die heutigen Grundlagen der schweizerischen Ausländer- und Flüchtlingspolitik, die einschlägigen parlamentarischen Vorstösse und Vorarbeiten für eine Migrationspolitik sowie den Stand der politischen Meinungen ausgewertet. Mit den Mitgliedern der IAW, einzelnen Fachspezialisten der von Migrationsfragen betroffenen Bundesämtern sowie mit einer Gruppe von externen Fachleuten aus verschiedenen Politikbereichen pflegte ich erste Konsultationen. Bisher erfolgten keine Kontakte mit Vertretern von kantonalen Behörden.

Für den Gesamtbericht sind einzelne Kapitel bereits entworfen.

3. Vorschlag für den Aufbau des Gesamtberichtes

Disposition

1. Einführung
 - 1.1 Auftrag Vorsteher EJPD
 - 1.2 Rechtliche und politische Grundlagen
 - 1.3 Zielsetzung und Charakteristik des Berichtes
2. Ausgangslage
 - 2.1 Die internationale Lage im Migrationsbereich
 - 2.2 Die heutige Flüchtlings-, Asyl- und Ausländerpolitik der Schweiz und ihre Probleme
3. Problemstellung und Handlungsbedarf für die Zukunft
 - 3.1 Aktuelle Problemstellung und Perspektiven
 - 3.2 Handlungsbedarf
4. Ausländer-, Flüchtlings-, Asyl- und Migrationspolitik im Ländervergleich

5. Grundsätzliche Optionen für eine Weiterentwicklung der schweizerischen Ausländer- und Flüchtlingspolitik
6. Vorschläge für eine schweizerische Migrationspolitik
 - 6.1 Begriffsverständnis
 - Migration
 - Migrationspolitik
 - Migrationsstrategien
 - Migrationskonvention
 - Migrationsgesetz
 - 6.2 Unterschiede zwischen einer Migrationspolitik und der bisherigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik
 - 6.3 Demographische, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen einer schweizerischen Migrationspolitik
 - 6.4 Elemente einer Migrationspolitik
 - 6.5 Interdependenzen zwischen einer Migrationspolitik und anderen Politikbereichen
 - 6.6 Regulierungsebenen einer Migrationspolitik

- Wirtschaft
- Gesellschaft
- Politik und Rechtsetzung
- Information und Kommunikation

6.7 Mögliche Ziele, Instrumente und Massnahmen einer schweizerischen Migrationspolitik

6.7.1 Uebergeordnete Ziele

6.7.2 Ziele einer Migrationspolitik

6.7.3 Instrumente und Massnahmen

6.8 Voraussetzungen für die Umsetzung einer Migrationspolitik

6.8.1 Politische Voraussetzungen

6.8.2 Rechtliche Voraussetzungen

6.8.3 Organisatorische Voraussetzungen

7. Schlussbetrachtungen

(Diese Disposition dürfte im Laufe der Berichtsredaktion noch Aenderungen erfahren.)

4. Erste Vorschläge für eine Migrationspolitik nach dem bisherigen Stand der Erkenntnisse

Es ist davon auszugehen, dass der politische Wille besteht, die schweizerische Ausländer- und Flüchtlingspolitik vor dem Hintergrund des weltweiten Migrationsdruckes weiterzuentwickeln und nach Lösungen zu suchen, wie die unkontrollierten Wanderungen besser gesteuert werden können. Dies nicht zuletzt zur Entlastung der Asylpolitik. Es ist dabei zu bedenken, dass migrationspolitische Strategien letztlich nur im internationalen Verbund Wirkung entfalten werden.

Grundsätzlichen Optionen zur Weiterentwicklung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik

1. Optionen im Rahmen der bisherigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik

1.1 Festhalten am Status quo gemäss Bericht des Bundesrates vom 15. Mai 1991, d.h. getrennte Weiterführung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik, Drei-Kreise-Modell in der Ausländerpolitik, geografisch unbeschränkte Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen, Beschränkung auf informelle Koordination im Wanderungsbereich

1.2 - In der Ausländerpolitik:

keine Liberalisierung für Personenverkehr aus EG/EFTA-

Raum, Verschärfung des Saisonierstatuts, Abschaffung des Umwandlungsanspruchs, Abkoppelung vom europäischen Integrationsprozess

- In der Asylpolitik:

Geografische Beschränkung der Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen auf Europa (vom Atlantik bis zum Ural)

- Beschränkung auf informelle Koordination im Wanderungsbereich

1.3 - In der Ausländerpolitik:

Festhalten am Drei-Kreise-Modell

- In der Asylpolitik:

Geografische Beschränkung der Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen auf Europa (vom Atlantik bis zum Ural)

- Beschränkung auf informelle Koordination im Wanderungsbereich

2. Optionen im Rahmen einer Migrationspolitik

2.1 - In der Ausländerpolitik:

Liberalisierung des Personenverkehrs in Europa (EG/EFTA), qualitativ und quantitativ begrenzte Zulassung von europäischen Ausländern

- . aus mittel-/osteuropäischen Staaten
- . aus der GUS (sofern safe country)

- In der Asylpolitik:

Beschränkung der Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen auf Verfolgerstaaten Europas und der übrigen Welt

- Institutionelle Koordination der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Sinne einer Migrationspolitik

2.2 - In der Ausländerpolitik:

Liberalisierung des Personenverkehrs in Europa über den EG/EFTA-Raum hinaus.

- . Einbezug der mittel-/osteuropäischen Länder (safe countries)
- . zusätzlicher Einbezug der GUS (sofern safe country)

- In der Asylpolitik:

Beschränkung der Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen auf Verfolgerstaaten Europas und der übrigen Welt

- Institutionelle Koordination der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Sinne einer Migrationspolitik

2.3 - In der Ausländerpolitik:

Liberalisierung des Personenverkehrs im EG-/EFTA-Raum, qualitativ und quantitativ begrenzte Zulassung aus allen

safe countries der Welt

- In der Asylpolitik:

Geografisch unbeschränkte Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen aus Verfolgerstaaten

- Institutionelle Koordination der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Sinne einer Migrationspolitik

2.4 - In der Ausländerpolitik:

Weltweite Liberalisierung des Personenverkehrs entsprechend Angebot und Nachfrage am schweizerischen Arbeitsmarkt

- In der Asylpolitik:

Geografisch unbeschränkte Aufnahme von Asylbewerbern und Vertriebenen aus Verfolgerstaaten

- Institutionelle Koordination der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Sinne einer Migrationspolitik

Persönlich befürworte ich die Weiterentwicklung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Sinne einer umfassenden Migrationspolitik mit einer institutionellen Koordination. Die Option 2.1 steht für mich als mittelfristiges Ziel im Vordergrund.

Die Ausdehnung der Zulassung von Migranten auf Angehörige aus

europäischen safe countries bedingt eine abschliessende Aufzählung dieser Staaten. Flexibilität müsste bestehen bei Systemwechseln, d.h. bei Rückfall eines safe country in einen Verfolgerstaat. Die erweiterte Zulassung bedingt ausserdem eine Rückübernahme durch die Herkunftsstaaten, die bilateral geregelt werden müsste. Gleichzeitig bedingt eine so geartete Migrationspolitik eine Konzentration und Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie der Menschenrechtspolitik auf Verfolgerstaaten. Eine Konsequenz dieser Option wäre wohl auch die Einführung eines unbeschränkten Arbeitsverbotes für Asylbewerber.

Begriffsverständnis

Migration wird verstanden als Verlegung des permanenten Wohnsitzes über Staatsgrenzen hinweg. Es ist zu unterscheiden zwischen Emigration (Auswanderung), Immigration (Einwanderung) und Transmigration (Weiterwanderung). Der Uebertritt auf ein anderes Staatsgebiet kann legal oder illegal erfolgen. Die auslösenden Faktoren oder Ursachen der Migration können familiärer, sozialer, ethnischer, religiöser, wirtschaftlicher, ökologischer oder politischer Natur sein.

Migranten sind demnach Ausländer oder Schweizer, die die Schweizergrenze zwecks vorübergehender oder dauerhafter Verlegung des Wohnsitzes überschreiten. Nicht unter die Migration fallen die Grenzgänger sowie der Geschäftsverkehr und die Touristen. Nach

Kategorien bzw. Rechtsstellung können Migranten ausländische Flüchtlinge, Vertriebene, Kurzaufenthalter, Saisoniers, Schwarzarbeiter, Diplomaten, Rentner, Studenten, Lehrlinge oder zukünftige bzw. rückwandernde Auslandschweizer sein.

Die Migrationspolitik definiert sich als Gesamtheit aller Ziele, Massnahmen, Mittel und Instrumentarien, die eine Migration positiv oder negativ beeinflussen bzw. steuern können. Eine so verstandene Migrationspolitik hat notwendigerweise eine innen- und aussenpolitische Komponente, weist Interdependenzen auf zu anderen Politikbereichen und situiert sich als umfassende und übergreifende Politik im Sinne einer Querschnittspolitik (Strukturschema gemäss Beilage 1). Sie kann Voraussetzungen für eine kohärente Politik des Bundesrates schaffen, legt divergierende Interessen und Zielkonflikte offen und kennt Mechanismen zum Ausgleich von Interessen und zur Bewältigung von Konflikten. Eine kohärente Migrationspolitik bedarf der internationalen Abstützung und Zusammenarbeit. Auch sie wird die Migrationsphänomene nicht von heute auf morgen aus der Welt schaffen können, aber langfristig ist eine solche Politik wohl doch die einzige realistische Alternative.

Zur Durchsetzung einer Migrationspolitik braucht es möglicherweise ein Migrationsgesetz, das als Rahmengesetz konzipiert werden könnte. Es enthält politische Grundsätze mit Anforderungen an nachgeordnete Gesetze sowie organisatorische Bestimmungen (mögliche Gesetzeshierarchie gemäss Beilage 2). Der Erlass eines

Migrationsgesetzes hätte voraussichtlich Revisionen des ANAG, des Asylgesetzes, des Gesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und allenfalls anderer Gesetze und Verordnungen zur Folge.

Teilbereiche einer Migrationspolitik

- Politik der Ursachenbekämpfung (Aussenpolitik)
- Bevölkerungspolitik (übergeordnet)
- Visumpolitik
- Zulassungs- bzw. Begrenzungspolitik (für Migranten)
- Arbeitsmarktpolitik (partiell)
- Integrationspolitik
- Asylpolitik für politisch Verfolgte
- Aufnahmepolitik für Vertriebene
- Rückkehrpolitik für Ausländer
- Aus- bzw. Rückwanderungspolitik für Schweizer

- Informations- und Kommunikationspolitik im In- und Ausland
- Internationale Zusammenarbeit

Interdependenzen bestehen mit der

- Raumordnungs- und Siedlungspolitik
- Familien- und Sozialpolitik
- Gesundheitspolitik
- Umwelt-, Verkehrs- und Energiepolitik
- Ausbildungs- und Forschungspolitik
- Politik der inneren und äusseren Sicherheit

Ziele einer Migrationspolitik:

- Verringerung der Flucht- und Migrationsursachen
- Bewältigung des Migrationsdruckes
- Verringerung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts

- Bessere Steuerung der Bevölkerungsentwicklung
- Ausreichende Ausstattung des Arbeitsmarktes mit qualifizierten Arbeitskräften und Hilfskräften bzw. Vollbeschäftigung
- Reduktion der Asylgesuche
- Bessere Integration der Ausländer
- Gewährleistung des sozialen Friedens
- Stärkung der inneren Sicherheit
- Entwicklung eines internationalen Grundverständnisses über Migrationen, allenfalls Abschluss einer Migrationskonvention
- Harmonisierung mit der Migrationspolitik anderer europäischer Staaten
- Effizientere internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Schlepperwesens und des organisierten Verbrechens
- Effiziente Organisation der Bundesverwaltung im Migrationsbereich zur Sicherstellung einer kohärenten Innen- und Aussenpolitik

Migrationspolitische Grundstrategien

- Abschaffung der Rekrutierungsländer
- Abschaffung des Saisonier-Statuts
- Liberalisierung des Grenzgänger-Statuts
- Liberalisierung des Personenverkehrs im EG-/EFTA-Raum
- Begrenzte Zulassung von Angehörigen aus verfolgungssicheren europäischen Staaten
- Sicherstellung der Rückkehr von zeitlich befristeten Aufenthaltsgewältern aus europäischen Staaten
- Fortführung einer nach Herkunftsländern unbeschränkten aber für politisch Verfolgte beschränkten Asylpolitik
- Durchführung eines fairen aber raschen Asylverfahrens (rechtskräftiger Entscheid innert 6 Monate)
- Generelles Arbeitsverbot für Asylbewerber bzw. lediglich Zulassung zu Beschäftigungsprogrammen
- Harte Bestrafung von Arbeitgebern, die illegale Einwanderer und Asylbewerber beschäftigen

- Konsequenter Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylbewerbern
- Aufnahme von Vertriebenen primär aus Europa im Rahmen gesamt-europäischer Absprachen (burden sharing)

Welche grundsätzliche Option zur Weiterentwicklung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik auch immer gewählt wird, dürfte die entscheidende Frage bleiben, wie die Einwanderung begrenzt bzw. beschränkt werden kann. Grundsätzlich mögliche Instrumente sind:

- Höchstwerte für die Einwanderung in der Schweiz
- Festlegung eines Migrationsaldos (Einwanderung minus Auswanderung)
- Kontingente für bestimmte Einwandererkategorien,
- Einwanderungsquoten pro Herkunftsländer, allenfalls abgestuft nach Ausländerkategorien

So oder so besteht nur eine Chance, dass solche Grenzwerte nicht durch illegale Einwanderung unterlaufen werden, wenn gewisse Alternativen zur Einwanderung über das Asylverfahren bestehen bzw. das Asylverfahren keine Erwerbsmöglichkeit mehr gestattet.

Massnahmen zur quantitativen und qualitativen Steuerung einer

zukünftigen Einwanderung müssten unter folgenden Prämissen betrachtet werden:

Asylbewerber können weder geografisch beschränkt bzw. zahlenmässig begrenzt noch kontingentiert werden, ohne dass internationale Konventionen und die Bestimmungen des schweizerischen Asylgesetzes verletzt würden. Erfahrungsgemäss und im Sinne einer mittelfristigen Zielsetzung kann jedoch davon ausgegangen werden, dass pro Jahr rund 20 - 25'000 neue Gesuche eingereicht werden. Das BFF sollte auf diese strategische Leistungsgrösse eingestellt werden. Unter der Voraussetzung, dass ein erstinstanzlicher Entscheid innert vier Monate getroffen werden muss, hätte das BFF nach Abbau der alten Pendenzen im Prinzip nicht mehr als 7 - 8'000 unerledigte Gesuche. Steigt die Zahl der neuen Pendenzen auf über 7 - 8'000 an, so müssen diese mit einer umgehenden Personalaufstockung wieder unter 7 - 8'000 abgetragen werden. Aehnliche Modellüberlegungen müssen für die ARK gelten. Gelingt dies nicht, so verlängert sich dadurch automatisch die Aufenthaltsdauer, erhöhen sich die Fürsorgekosten, wird es schwieriger, das Arbeitsverbot durchzuhalten und entstehen wieder menschliche Probleme beim Vollzug der Wegweisung.

Anders gestaltet sich dies bei der Aufnahme von Vertriebenen. Vertriebene gelten nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention. Für ihre Aufnahme besteht demnach auf staatlicher Ebene Handlungsfreiheit. Für die Planung und Budgetierung könnte für das folgende Jahr ein mögliches Aufnahmekontingent festge-

setzt werden. Bei Eintreten einer Krisen-, Kriegs- oder Katastrophensituation primär in Europa hätte der Bundesrat zu entscheiden, wieviele Menschen tatsächlich aufzunehmen sind. Solche Aufnahmeaktionen müssten vermehrt im Rahmen eines europäischen Burden-sharings durchgeführt werden. In ein solches Aufnahmekontingent könnte auch das bisherige Jahreskontingent für Flüchtlinge aus Erstasylländern integriert werden. Das Grundprinzip müsste weiterhin Hilfe vor Ort bleiben. Je rascher solche Hilfe möglich wird, desto geringer ist der Druck zur Aufnahme von Vertriebenen. Anschauungsunterricht bietet hierfür die Aufnahmeaktion von Vertriebenen aus Bosnien, die andererseits auch zeigt, dass sich der Handlungsspielraum für solche Aufnahmen verkleinern kann, wenn sich bereits viele Vertriebene unter anderen Titeln in der Schweiz aufhalten. Andererseits besteht das Risiko, dass bei abnehmender Aufnahmebereitschaft, aber hohem Auswanderungsdruck, solche Vertriebene dennoch über das Asylverfahren einreisen.

Im übrigen Ausländer bzw. Einwanderungsbereich soll die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften und Hilfskräften grundsätzlich nach dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage gedeckt werden. Primär sollten Personen aus dem EG-/EFTA-Raum Chancen erhalten. Bestehen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, so soll im Rahmen der bevölkerungspolitisch wünschbaren Grenzen auch auswanderungswilligen Fach- und Hilfskräften aus andern Staaten entsprechend dem ausgewählten Modell (Option) die Möglichkeit der Einwanderung auf Zeit geboten werden. Für dieses zusätzliche

"Einwanderungslos" müssen notwendigerweise Höchstwerte, Kontingente oder Quoten festgelegt werden. Auswanderungswillige Ausländer hätten sich bei den schweizerischen Vertretungen für einen befristeten Aufenthalt in der Schweiz zu melden. Die Festlegung solcher Werte dürften auch in Zukunft Quelle von Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen, Parteien und Wirtschaftsorganisationen sein. Vor dem Hintergrund der noch lange anhaltenden strukturellen Probleme des schweizerischen Arbeitsmarktes werden auch in Zukunft Konjunkturschwankungen bzw. Konjunkturaussichten für die Zulassung von ausländischen Fach- und Hilfskräften ausschlaggebend sein. Zur Ueberwindung der Strukturprobleme benötigt die Wirtschaft heute vor allem hochqualifizierte Fachkräfte. Diese fallen jedoch nicht in einer derart grossen Zahl an, dass sie spürbare bevölkerungspolitische Auswirkungen zeitigen würden. Umso wichtiger wird die Möglichkeit der Begrenzung bzw. der Beschränkung der Zulassung von Hilfskräften aus dem Kreis der europäischen safe countries sein. Hierfür müssten der Bundesrat und die Ausländerbehörden auch in Zukunft flexible Kompetenzen erhalten.

Politische Voraussetzungen für den Erlass und die Umsetzung einer Migrationspolitik

Voraussetzung dafür, dass eine Migrationspolitik möglich und tragfähig wird, ist der politische Wille des Gesamtbundesrates, eine solche Politik anzustreben. Festzulegen sein werden zunächst die grundsätzlichen Optionen. Die Detaillösungen hiefür

sind nachträglich auszuarbeiten. Sollte sich der Bundesrat für eine Migrationspolitik entscheiden, so dürfte es zweckmässig sein, einen Politikbericht zu verabschieden, der dem Parlament für eine ausführliche Debatte unterbreitet und in den staatspolitischen Kommissionen beider Räte vorbereitet würde.

Erst gestützt auf die Zustimmung der Eidg. Räte wäre anschliessend aufgrund einer allenfalls abgeänderten Konzeption, zuhanden des Parlaments ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Nach Beschlussfassung über ein Migrationsgesetz müssten in einer dritten Phase sukzessive die einschlägigen Gesetze in den verschiedensten politischen Teilbereichen angepasst werden.

Eine weitere Voraussetzung, dass eine schweizerische Migrationspolitik wirksam werden könnte, ist die intensive Weiterführung des internationalen Dialogs und die weitergehende Harmonisierung der Ausländer-, Flüchtlings-, Asyl- und Migrationspolitik unter den europäischen Staaten. Die Idee der Ausarbeitung einer internationalen Migrationskonvention sollte weiterverfolgt werden.

Der Uebergang zu einer Migrationspolitik bedingt institutionelle bzw. organisatorische Veränderungen in der Bundesverwaltung. Hiefür wurden von einer speziellen Arbeitsgruppe vor einiger Zeit erste Vorschläge ausgearbeitet.

Zu welchem Zeitpunkt solche institutionelle bzw. organisatorische Schritte im Bereich der Bundesverwaltung unternommen wer-

den, um die Koordination unter allen beteiligten Bundesämtern und eine effiziente Durchführung der Migrationspolitik zu gewährleisten, muss wohl noch reiflich überlegt werden. Zu vermeiden sind heute, wenn immer möglich Entscheide, die eine Neuorganisation im Migrationsbereich präjudizieren würden.

5. Weiteres Vorgehen und Zeitverhältnisse

Erster Gesamtbericht an den Vorsteher EJPD	Winter 1994
Uebearbeitung des Berichtes und Aussprachepapier an den Bundesrat	Frühjahr 1994
Aussprache im Bundesrat	Frühsommer 1994
Formulierung einer Migrationspolitik	bis Frühherbst 1994
Verabschiedung im Bundesrat	Spätherbst 1994
Vernehmlassung, Auswertung, Bereinigung	bis Frühjahr 1995
Verabschiedung eines Politikberichtes im Bundesrat zuhanden der Eidg. Räte und der Oeffentlichkeit	Sommer 1995
Beratung in den Eidg. Räten (nach Neuwahl im Herbst 1995)	Winter 1995/1996

Ausarbeitung eines Migrationsgesetzes, durch eine Expertenkommission	Sommer 1996
Vorlage eines Gesetzesentwurfes und Verabschiedung im Bundesrat	Winter 1997
Vernehmlassung, Auswertung, Bereinigung Verabschiedung im Bundesrat	Herbst 1997
Beratung und Verabschiedung in den Eidg. Räten	Sommer 1998
Referendum	?
Inkraftsetzung	?

6. Schlussbemerkungen

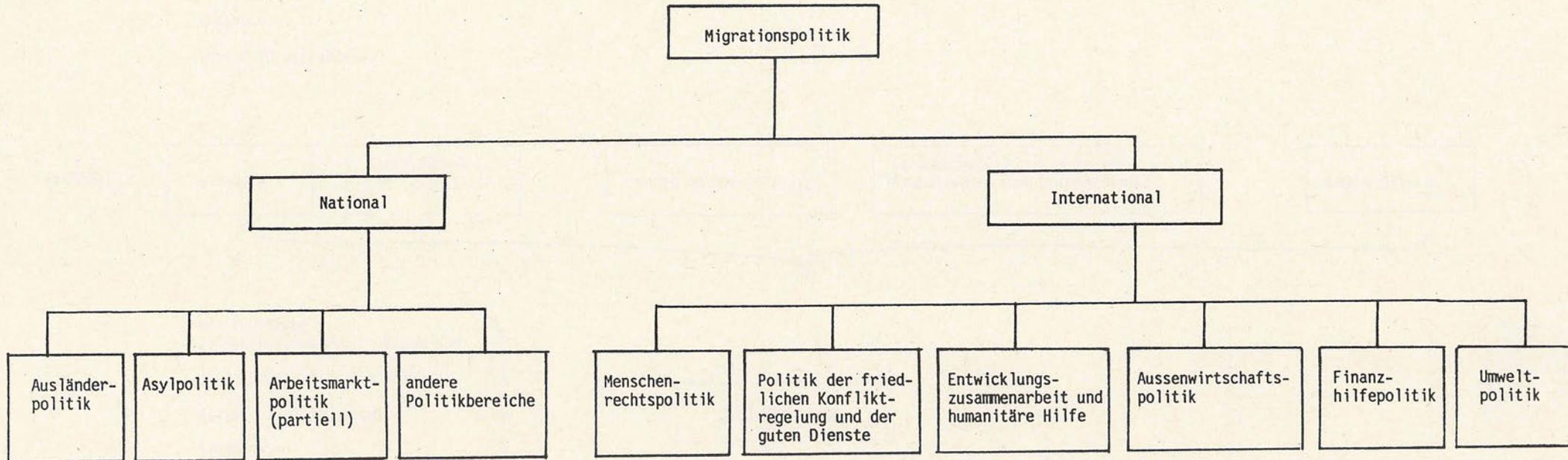
Die staatspolitische Leitlinie einer Migrationspolitik müsste das Erreichen gleichgewichtiger Zustände bzw. eines kontrollierten, qualitativen Wachstums im mit knappen Ressourcen versehenen und begrenzten Lebensraum Schweiz sein. Dieses Ziel dürfte mit den bisherigen politischen Instrumentarien nur schwerlich erreicht werden können. Trotz aller innen- und aussenpolitischen Schwierigkeiten und zu wenig Optimismus verleitenden Zukunftsentwicklungen der globalen Verhältnisse, ist es wohl Aufgabe der politischen Führung eines Staates, vorhandene Handlungsspielräu-

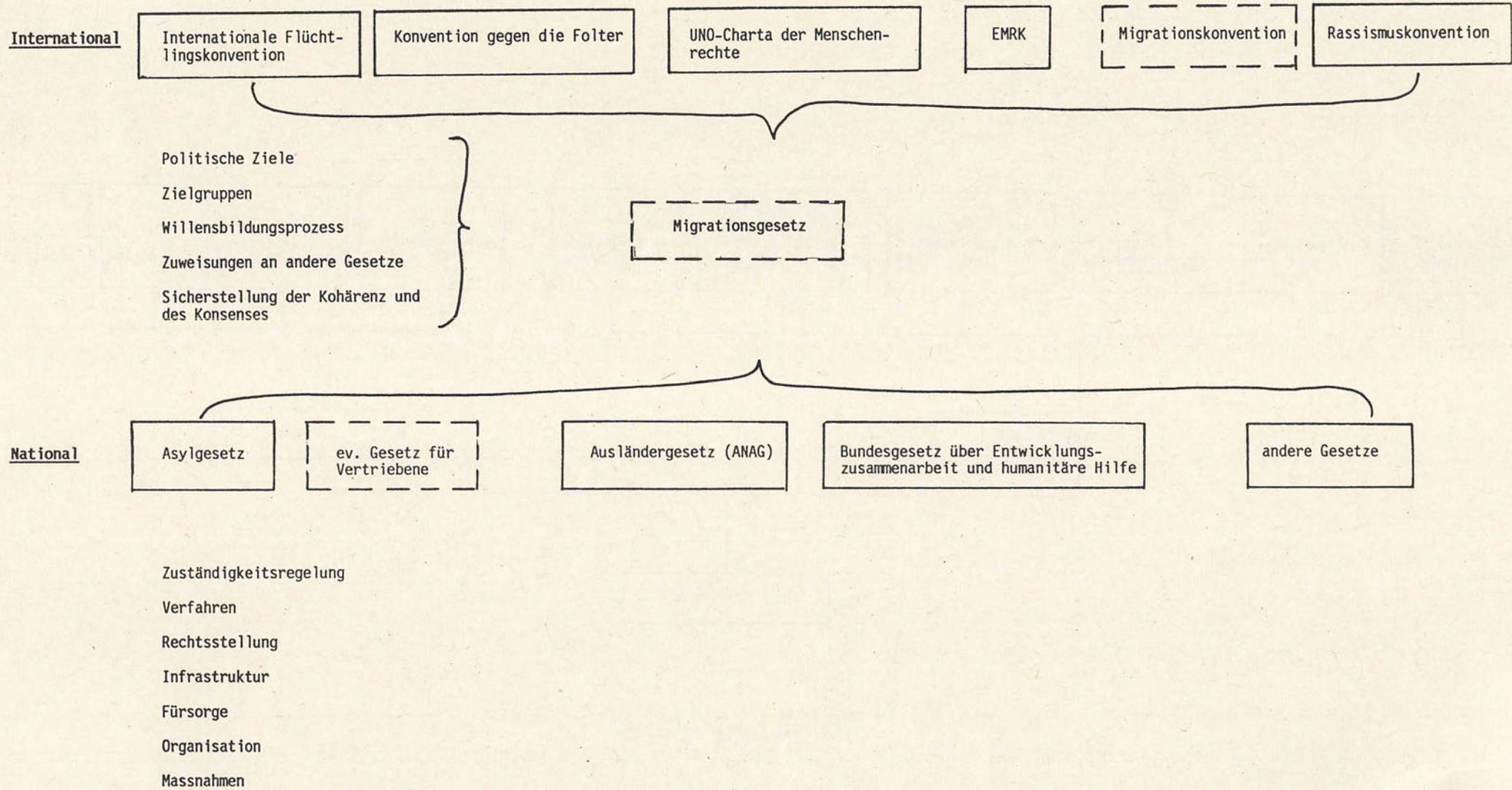
me zu nutzen und die Zukunft des Landes in seiner internationalen Verflechtung so gut wie möglich zu gestalten.

In einem derart sensiblen Politikbereich wie der Ausländer-, Flüchtlings- und Asylpolitik ist es bei allen Visionen ausserdem zweifellos wichtig, einen möglichst breiten Grundkonsens über diesbezügliche politische Ziele und Massnahmen zu erreichen. Damit sich Partikularinteressen in das langfristige Gesamtwohl einordnen lassen, wird viel Ueberzeugungsarbeit und Führung notwendig sein. Diese Aufgabe wird deshalb schwierig sein, weil keine einfachen Rezepte für schnelle Therapien angeboten werden können, sondern nur multiple und nachhaltige Strategien Aussicht auf Erfolg versprechen. Erfolg wird in Zukunft kaum mehr Reichtum für die Schweiz, sondern - vorallem auch im langfristigen Eigeninteresse - weltweite Solidarität bedeuten.

2 Beilagen

System der Migrationspolitik





Peter Arbenz
c/o GS EJPD
Monbijoustrasse 5
3003 Bern

3003 Bern, 8. November 1993

An die
Mitglieder des
geschäftsführenden
Ausschusses der IAW

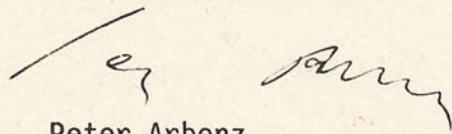
**Zwischenbericht an Herrn Bundesrat Arnold Koller über eine
Migrationspolitik**

Liebe Kollegen

Für die Aussprache in der IAW vom 26. Oktober 1993 danke ich Euch noch einmal sehr herzlich. Ihr findet in der Beilage meinen bereinigten Zwischenbericht an Herrn Bundesrat Arnold Koller zur persönlichen Information. Ich bitte Euch, diesen Bericht nicht weiterzugeben und keinesfalls der Presse zuzuspielen. Denn bevor der Gesamtbericht nicht redigiert ist, ist wenn immer möglich, eine Pressepolemik zu vermeiden.

Wie vereinbart, treffen wir uns am 13. Januar 1994, von 08.00 - 11.00 Uhr, wieder, um den Entwurf für den Gesamtbericht durchzubearbeiten, den ich Euch in den ersten Januar-Tagen zustellen werde.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Arbenz

Beilage erwähnt