

Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 79 (2001)
Heft: 4

Artikel: Mit vereinten Kräften zu einer neuen Ausländerpolitik
Autor: Aepli, Regine / Winkler, Ruedi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341622>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 13.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Mit vereinten Kräften zu einer neuen Ausländerpolitik

In der Migrationspolitik hat die SP in der Vergangenheit verschiedentlich mit kontroversen Standpunkten Schlagzeilen gemacht. Der im «Gurten-Manifest» vertretenen Haltung («Begrenzung der Zuwanderung») folgte das Gegen-

Regine Aepli und Ruedi Winkler

nifest einer Zürcher Gruppe, die weltweite Personenfreizügigkeit für alle forderte. Beide Positionen machen bewusst, dass der SP ein überzeugendes Migrationskonzept fehlt. Angesichts der Tatsache, dass im Bereich der Ausländerpolitik grössere Gesetzesrevisionen anstehen, wäre es für die Partei nicht unwesentlich, mit vereinten Kräften aufzutreten, um als Verhandlungspartnerin das nötige Gewicht einzubringen.

Die Überlegungen, die in dem Artikel angestellt werden, tragen nicht allen Aspekten einer zeitgemässen Migrationspolitik Rechnung. Sie befassen sich vornehmlich mit den parteiintern besonders umstrittenen Fragen der Zulassung von Nicht-EU-Angehörigen und Bewilligungskriterien. Ausgeklammert bleibt u.a. das Thema «Integration», da dies in der Partei weniger kontrovers ist. Ausgeklammert bleibt aber auch der Asylbereich, denn es ist in der SP unbestritten, dass der asylrechtliche Aufenthalt den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsangeboten gestatten soll. Es ist den Verfassern auch bewusst, dass mit neuen Steuerungsinstrumenten die

Schattenwirtschaft und mit ihr die Arbeitskräfte, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben, nicht von selber verschwinden.

«Anschauungsmaterial für die strukturelle Xenophobie eines modernen Nationalstaates»

Die geltende schweizerische Ausländergesetzgebung stammt in Grundausrichtung und Geisteshaltung aus den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Sie ist geprägt von der *Angst vor Überfremdung und Kommunismus*. Aus der Sicht der offiziellen Schweiz sind Ausländer eine Art Verkehrsteilnehmer, die ständig im Begriff sind, gegen Regeln zu verstossen und deshalb einer engmaschigen polizeilichen Kontrolle sowie der Androhung von Sanktionen bedürfen. Die Behörden hingegen verfügen über ein schier unbegrenztes Ermessen bei der Zulassung und der Wegweisung. Es verwundert deshalb nicht, dass die Ausländerpolitik von vielen als *Reservat der Willkür* empfunden wird.

Ein *Einwanderungskonzept*, das die gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Interessen des Landes berücksichtigt, existiert nicht. Stattdessen praktizieren 26 Kantone ihre je eigene Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik. Das System der Verteilung von Zuwanderungskontingenten an die Kantone und das Aushandeln von Bewilligungsentscheiden zwischen Interessengruppen und Behörden

führt dazu, dass vorab auf Sonderinteressen reagiert wird, die je nach Kanton unterschiedlich sind und in hohem Masse von den Beziehungen der ortsansässigen Unternehmen zu den lokalen Behörden bestimmt werden. Die Kriterien für die Bewilligungen sind völlig intransparent und werden zum Teil sogar von den Gestuchstellern beeinflusst (mittels Geschenken und Einladungen). Der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz ändert daran leider wenig; er schreibt die bisherige Politik in ihren Grundzügen fort und ist laut einem der wissenschaftlichen Berater der Expertenkommission des Bundesrates «*Anschauungsmaterial für die strukturelle Xenophobie moderner Nationalstaaten*»¹.

Vieles ist in Bewegung

Dabei fällt die Totalrevision des Ausländergesetzes in eine Zeit, in der viele Länder, insbesondere auch die EU, ihre Migrationspolitik überdenken und neu ausrichten. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1999 zum Beispiel sind die *Zulassungsregeln für Drittstaatsangehörige vergemeinschaftet* worden. Die damit verbundenen Harmonisierungsbestrebungen laufen auf Hochtouren. Aber auch in einzelnen Mitgliedstaaten ist man auf dem Weg zu einem Paradigmenwechsel (*Süssmuth-Bericht* in Deutschland). Mit Blick auf den vermehrten Arbeitskräftebedarf, aus demographischen Gründen und in Anerkennung der Tatsache, dass die Mobilität zur globalisierten Welt gehört, soll die bisherige Fernhaltepolitik einer Erleichterung (Entbürokratisierung) der Zuwanderung bei gleichzeitiger Verstärkung der Abwehr illegaler Einwanderung (Schlepperwesen, Menschenhandel) Platz machen.

In der Schweiz wird die Einführung der *Personenfreizügigkeit* gegenüber EU-

Angehörigen die Stellung der AusländerInnen in der Schweiz – aber auch diejenige der SchweizerInnen in der EU – erheblich verändern (Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, möglicherweise aber auch Lohn- und Druck in gewissen Segmenten). Tatsache ist aber auch, dass die potenziellen Migranten aus der EU den wachsenden Bedarf an Spezialisten und qualifizierten Hilfskräften in Zukunft nicht decken werden. Das Freizügigkeitsabkommen mit der EU vermag daher eine umfassende, aktive Migrationsstrategie nicht zu ersetzen. Die Personenfreizügigkeit für EU-Angehörige schafft überdies neue Ungleichheiten, beispielsweise im Bereich des Familiennachzugs oder der Rechtsstellung der Ehegatten. Mit Blick auf den Verfassungsgrundsatz des Diskriminierungsverbots muss die Schweiz daher die *Zulassungskriterien auch in Bezug auf aussereuropäische Migranten überdenken*. Die Nicht-EU-Angehörigen sollen nicht für die Ängste vor dem freien Personenverkehr büssen müssen.

Das Durchdringen der Arbeitswelt durch die Informatik, die erhöhte Komplexität vieler Produktionsprozesse, die stärkere nationale und internationale Vernetzung und das Streben nach Optimierung der Arbeitsabläufe führen tendenziell dazu, dass an die *Arbeitskräfte höhere Anforderungen* gestellt werden: Arbeit im Team, die Fähigkeit zur raschen Anpassung an Veränderungen, gute Transferfähigkeiten und gut entwickelte Schlüsselqualifikationen sind Voraussetzungen, die nicht nur für hoch und gut Qualifizierte gelten, sondern vielfach auch die Hilfsarbeiten betreffen. In der industriellen Produktion wie auch beim Bau werden immer mehr hochkomplexe Maschinen und Anlagen eingesetzt, zu deren Bedienung und Überwachung es vermehrt Eigenschaften braucht, die bezüglich Aufmerksamkeit, Reaktionsschnelligkeit und Überblick dem Bereich «hochqualifiziert» zuzurechnen sind.

Das Freizügigkeitsabkommen mit der EU vermag eine umfassende aktive Migrationsstrategie nicht zu ersetzen.

¹ Andreas Wimmer, Professor an der Universität Bonn, in: *Swiss Political Science Review* 7(1): 95–118.

Gesellschaftliche und politische Ziele einer neuen Migrationspolitik

Die SP verlangt eine Migrationspolitik, die dem Grundsatz der *Nichtdiskriminierung* und der Menschenwürde gerecht wird. Jedes Mitglied der schweizerischen Gesellschaft hat Anspruch auf Entwicklung und Förderung seiner individuellen Neigungen und Fähigkeiten. Wir wollen keine Dienstbotengesellschaft. Die SP muss sich daher für eine *demokratische Steuerung* der Migrationspolitik stark machen und die Deregulierung sowie die Dominanz privater Interessen auch in diesem Bereich ablehnen. Nicht die Wirtschaft soll bestimmen, welche Einwanderer wie lange in die Schweiz kommen, sondern Politik und Wirtschaft gemeinsam. Einwanderung hat Folgen für die ganze Gesellschaft. Würde die Zulassung lediglich vom Vorliegen eines Arbeitsvertrags abhängig gemacht, bliebe der Öffentlichkeit wieder nur die undankbare Aufgabe, sich dann mit den MigrantInnen zu befassen, wenn sie arbeitslos und fürsorgeabhängig geworden sind. Die Wirtschaft ist deshalb in die Verantwortung für die soziale und berufliche Integration einzubinden. Aus diesem Grunde sollen ihr Vorschriften für die Anstellung ausländischer Arbeitskräfte gemacht werden.

An die Stelle des behördlichen Ermessens müssen *klare Zulassungsvoraussetzungen* für Arbeitgebende und Arbeitnehmende, *einklagbare Rechtsansprüche* sowie *transparente Verfahren* treten. MigrantInnen, die im Rahmen des Familiennachzugs zugelassen werden, müssen Anspruch auf einen *eigenständigen, zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsstatus* haben.

Die *volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Ziele* sind auf Vollbeschäftigung, Entfaltung des menschlichen Potenzials, die Förderung der Produkte und

Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung, Wettbewerbsfähigkeit und eine Entwicklung in Richtung einer wissensbasierten Gesellschaft gerichtet.

Struktur und Organisation einer neuen Migrationspolitik

Da die bisherige Ausländerpolitik nicht in der Lage war, die Einwanderung nach gesamtgesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kriterien zu steuern, braucht es völlig neue Strukturen, um den Paradigmenwechsel von der *Ausländerabwehrpolitik* zu einer *gesamtheitlichen Migrationspolitik* zu verwirklichen:

1. Die berufliche Mobilität zugelassener MigrantInnen erfordert zwangsläufig die *Zentralisierung* der Bewilligungen.
2. Zur Überwindung der Gefahr von Filz, Korruption und Willkür bedarf es einer *Harmonisierung* des Bewilligungswesens.
3. Innerhalb der gesetzlichen Vorgaben muss grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Zulassung bestehen, wenn die Voraussetzungen (Qualitätsstandards, Inländervorrang) erfüllt sind. Damit tritt anstelle des freien Ermessens die Anwendung einheitlicher und ausreichend bestimmter gesetzlicher Vorgaben.
4. Der Weg an eine unabhängige gerichtliche Instanz muss offenstehen.

An die Stelle des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) und den kantonalen Arbeitsmarktbehörden soll eine *eidgenössische Migrationskommission* (Miko) treten. Sie setzt sich aus Vertretern der Kantone, den Sozialpartnern, Vertretern des Asylbereichs, WirtschaftsexpertInnen, Integrations- und Migrationsfachleuten sowie Sachverständigen für Entwicklungspolitik zusammen. Sie hat die Aufgabe, ein mittel- und langfristiges Konzept der Zuwanderung zu entwickeln. Dabei hat sie sowohl die regionalen Bedürfnisse als auch die spontane Zu-

**Wir wollen keine
Dienstboten-
gesellschaft.**

wanderung (u. a. Asylbereich) zu berücksichtigen. Die Migrationskommission erarbeitet die Kriterien für die Zulassung und erteilt Bewilligungen.

Einwanderung heute

Die Statistik über die *Zuwanderung* in die Schweiz im Jahr 2000 zeigt folgendes Bild: Mit 30,6% erfolgt der quantitativ weitaus grösste Anteil an Einwanderung über den Familiennachzug. 24,1% entfallen auf ArbeitsmigrantInnen (den Kontingenten unterstellt). 13% sind ausländische Ehegatten von SchweizerInnen. Schüler und Studierende machen 12% aus. Unter ferner liefen figurieren Umwandlungen von Saisonbewilligungen (2,1%); anerkannte Flüchtlinge (1,7%) sowie Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen (2,4%). Die übrige Einwanderung (Rentner, Wiedereinreisen, Adoptivkinder usw.) beträgt 14,7%. Die *sozioökonomische Analyse* zeigt, dass AusländerInnen in der Schweiz (die modernen Nomaden ausgenommen) verhältnismässig schlechter ausgebildet sind, schlechter verdienen als SchweizerInnen (auch in gleichen oder vergleichbaren Positionen) und schneller und dauerhafter arbeitslos werden. Die ausländischen Frauen liegen in allen diesen Kategorien am untersten Rand. Die *Bedürfnisse der schweizerischen Volkswirtschaft und des Arbeitsmarktes* entwickeln sich verglichen mit diesem Befund in eine völlig entgegengesetzte Richtung. Gefragt sind heute flexible Spezialisten und gut ausgebildete Hilfskräfte. Die andauernde Bereitschaft und Fähigkeit zur Weiterbildung wird zur Grundanforderung. Das ist ein weiterer Beweis dafür, dass es in der schweizerischen Migrationspolitik eine *grundlegende Wende* braucht. Nötig ist ein *Entwicklungsmodell*, das Ziele sowohl für die Wirtschaft als auch für die Menschen formuliert, die für eine bestimmte kurze Zeit oder auf Dauer in der Schweiz arbeiten wollen.

Qualitätsstandards als Kriterium für die Bewilligung für Nicht-EU-Arbeitskräfte

Die Einstellung einer Person in einem Betrieb ist immer mit einem bestimmten Bedarf des Betriebes sowie mit der Erwartung verbunden, dass mit der Einstellung einer bestimmten Person dieser Bedarf gedeckt bzw. diese Erwartungen erfüllt werden. Ob dies zutrifft, hängt selten nur von dieser Person ab. Vielmehr muss der Betrieb als solcher bestimmte Voraussetzungen bezüglich der Finanzlage, der übrigen Mitarbeitenden, der Ausrüstung und der Führungs- und Betriebskultur erfüllen. Wenn diese Voraussetzungen nicht stimmen, wird die neu eingestellte Person die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen können – unabhängig davon, woher sie kommt.

Auf dieser Grundlage beruht die Idee des Qualitätsstandards als Kriterium für eine Bewilligung für Nicht-EU-Arbeitskräfte. Die Erteilung einer Bewilligung würde von der Erfüllung bestimmter *Mindest-Qualitätsstandards* sowohl *bezüglich der Person als auch des Betriebes* abhängen. Da dieser Nachweis für EU-Angehörige nicht erbracht werden muss, kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe nur ein Gesuch für Nicht-EU-Angehörige stellen, wenn sie keine Person aus dem EU-Raum finden. Je nach dem, ob die Bewilligung für Dauer- oder KurzaufenthalterInnen beantragt wird, müssen unterschiedliche Anforderungen gestellt werden. Ist der Aufenthalt auf Dauer gerichtet, gehören auch *Integrations- und Weiterbildungsangebote* seitens des Betriebes zu den Standards.

Die Qualitätsstandards werden von der Migrationskommission definiert. Das Ausmass der Erfüllung könnte z. B. mit Punkten bewertet werden. *Die Erteilung einer Bewilligung* würde vom Erreichen einer *bestimmten Punktzahl* abhängen.

Nötig ist ein Entwicklungsmodell, das Ziele sowohl für die Wirtschaft als auch für die Menschen formuliert, die für eine bestimmte kurze Zeit oder auf Dauer in der Schweiz arbeiten wollen.

Vorstellbar ist auch, dass an Betriebe, die dauerhaft eine gewisse Punktzahl erreichen, ein eidgenössisches *Qualitätslabel* vergeben wird, im Sinne von: «Dieser Betrieb ist zur Beschäftigung von MigrantInnen berechtigt». Damit würde der Umgang mit ausländischen Mitarbeitenden zum *Gütesiegel* und könnte auch entsprechend vermarktet werden.

Beendigung des Aufenthaltes

Ein migrationspolitisches Konzept der SP muss sich – will es glaubwürdig sein und ernst genommen werden – auch zur Frage äussern, unter welchen Voraussetzungen das Aufenthaltsrecht endet. Das hier skizzierte Konzept basiert auf *Rechtsansprüchen*. Daher dürfen auch die Beendigungsgründe nicht mehr so stark in das Ermessen der örtlichen Behörden gestellt werden. Die Kriterien müssen eine *rechtsgleiche Behandlung in der ganzen Schweiz* garantieren. Grundsätzlich sind die Beendigungsgründe für alle MigrantInnen an die Bestimmungen des *Personenfreizügigkeitsabkommens* mit der EU anzulehnen.

Migrantinnen und Migranten, die längere Zeit in der Schweiz gelebt haben und wieder wegziehen, sollen – unabhängig

von ihrem Aufenthaltsstatus – die Möglichkeit haben, *Rückkehrberatung* und *-unterstützung* in Anspruch zu nehmen, wenn Bedarf danach besteht. Diese kann von privaten Organisationen mit Hilfe staatlicher Unterstützung geleistet werden.

Bewilligungen können zum Schutz der inneren Sicherheit widerrufen werden. Ein Widerruf ist ferner möglich, wenn die Bewilligung durch *falsche Angaben oder wissentliches Verschweigen wesentlicher Tatsachen* erschlichen wurde. Die heutige Praxis bejaht den Rechtsmissbrauch allerdings zu schnell und führt teilweise zu unzumutbaren Ergebnissen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt für alle Bereiche staatlichen Handelns. Zur Ausweisung kann die *gerichtliche Bestrafung wegen eines Verbrechens oder Vergehens* führen. Auch dabei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Eine Ausweisung lediglich wegen Fürsorgeabhängigkeit ist nicht möglich. Auch *Krankheiten und Gebrechen* dürfen eine Ausweisung nicht rechtfertigen.

Regine Aeppli ist Nationalrätin, Ruedi Winkler ehemaliger Direktor des Zürcher Arbeitsamtes.