

**Zeitschrift:** Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

**Band:** 93 (1996)

**Heft:** 1

**Artikel:** Ausländer- und Asylfragen ganzheitlich angehen : mit Migrationspolitik die rein quantitative Sicht überwinden

**Autor:** Schmid, Walter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838236>

### **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:** 13.01.2026

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

## Ausländer- und Asylfragen ganzheitlich angehen

### Mit Migrationspolitik die rein quantitative Sicht überwinden

*Seit einigen Jahren geistert ein neues Wort durch den helvetischen politischen Alltag – die Migrationspolitik. Was ist das? Was beinhaltet eine Migrationspolitik? Ein Wundermittel? Neuer Wein in alten Schläuchen? Im Mai 1995 hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement einen vom früheren BFF-Direktor, Peter Arbenz, verfassten Bericht in die Vernehmlassung geschickt. Walter Schmid, Mitglied der Geschäftsleitung der SKöF, stellt in seinem Beitrag die Entwicklung und die Ziele des Migrationsberichts dar und erläutert die Position der SKöF.*

Ein sachlicher Zugang zur Thematik: Die vom Bundesrat zu Beginn der Achtziger Jahre formulierte Stabilisierungspolitik, welche sich am Ausländeranteil orientierte, hat ihr Ziel verfehlt. Die Nachfrage nach unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften in der Hochkonjunktur und das natürliche Bevölkerungswachstum waren stärker als die Steuerungsmöglichkeiten der traditionellen Ausländerpolitik über Kontingente und Bewilligungen. Zusätzlich erfolgte in jenen Jahren eine rasche Zunahme der Zahl von Asylgesuchen. Vor allem Personen aus Ländern der Dritten Welt, aber auch aus dem früheren Jugoslawien, wanderten in grosser Zahl zu. Verschiedene hektisch beschlossene Asylgesetzrevisionen wurden verabschiedet; sie zeigten nur beschränkt Wirkung. Allmählich setzte sich die Erkenntnis durch, dass mit asylpolitischen Massnahmen der Zuwanderung in unser Land nicht beizukommen war, dass enge Zusammenhänge zwischen der Asyl- und Ausländerpolitik bestehen und dass es

eine ganzheitliche Sicht der Migrationsbewegungen braucht, um die Probleme der Zukunft zu lösen.

Der persönliche Zugang zur Thematik: Die Leserinnen und Leser werden mir verzeihen, wenn ich auch einen persönlichen Zugang zur Migrationspolitik aufzeige: 1987 hat Peter Arbenz, damals war er noch Delegierter für das Flüchtlingswesen, vom Bundesrat den Auftrag erhalten, eine umfassende Strategie zur Asyl- und Flüchtlingspolitik zu formulieren. Eine überdepartementale Arbeitsgruppe, bestehend aus Chefbeamten unterschiedlichster Couleur und mir als einzigem Aussenstehenden, damals Vertreter der Hilfswerke, erarbeiteten einen umfangreichen Bericht, der 1989 veröffentlicht wurde. In tagelangen Seminaren und Hearings mit Fachleuten und Politikern, in nächtelangen Diskussionen rangen wir um Fragen wie: Was bedeutet uns die Flüchtlingspolitik heute? Welches sind die wirklichen Probleme? Machen wir uns etwas vor, wenn behauptet wird, die Schweiz nehme alle bedrohten Menschen auf? Was nützt ein Asylverfahren, wenn Wegweisungen nicht möglich sind? Was wäre die Schweiz ohne die Immigration der letzten Jahre? Warum sollen wir die Asylgesetze dauernd verschärfen und gleichzeitig die Zuwanderung der Arbeitsmigranten grosszügig zulassen? Wessen Interessen dient es, wenn die ganze Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Asylfrage und den sogenannten Asylmissbrauch gelenkt wird, dieweil die ordentliche Zuwanderung munter weitergeht? Wie

weit sind Migrationsbewegungen überhaupt steuerbar? Bleibt der Schweiz im bestehenden europäischen Umfeld ein eigenständiger Gestaltungsraum?

Das Ringen um Antworten führte mitten hinein in das, was wir heute eine Migrationspolitik nennen. Die Forderung nach einer Politik, welche Asyl- und Ausländerfragen nicht mehr scharf getrennt behandelt, sondern in ihren Zusammenhängen angeht. Allerdings fanden die Vorschläge dieser Arbeitsgruppe zunächst keinen Applaus. Von links wurden sie abgelehnt, weil man darin den Verrat humanitärer Grundsätze sah, von rechts wurde eine Migrationspolitik verworfen, weil man eine Einmischung der Politik in den bislang (und bis heute) im wesentlichen vom BIGA und den Arbeitgeberverbänden gestalteten Ausländerbereich unterbinden wollte.

Nicht verhindern liess sich, dass der Gedanke einer schweizerischen Migrationspolitik seinen Lauf nahm und Fuss fasste. Immer mehr Politikerinnen und Politiker verlangten später nach einer gesamtheitlichen Schau von Ausländer- und Asylpolitik. Ständerätin Rosemarie Simmen reichte 1992 eine entsprechende Motion ein.

## Sechs Optionen

Zunächst gilt es festzuhalten: Viel Neues sagt der hundert Seiten starke Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, wie er nun in die Vernehmlassung geschickt wurde, nicht aus. Er liest sich ungleich ausgewaschener als seine Vorgänger. Nach einer ausgedehnten Schilderung der Ausgangslage, der Perspektiven und der geltenden Rahmenbedingungen werden sechs mögliche, jedoch recht abstrakt anmutende Stossrichtungen einer

künftigen Migrationspolitik aufgezeigt und diskutiert. Die Optionen lauten:

1. «Status quo»: Alles bleibt wie bisher.
2. «Festung Schweiz»: Die Begrenzungs- politik wird verschärft und die Schweiz igelt sich ein.
3. «Westeuropa»: Die Schweiz öffnet sich gegenüber den EU- und EFTA- Staaten, kapselt sich aber von den übrigen Ländern ab.
4. «West- und Osteuropa»: Die Schweiz öffnet sich über die Staaten Westeuropas hinaus auch gegenüber den neuen Demokratien Zentral- und Osteuropas.
5. «Europa und die übrige Welt»: Die Öffnung erfolgt gegenüber Europa sowie gegenüber einigen ausgewählten Ländern ausserhalb des Kontinentes.
6. «Weltweite Liberalisierung»: Die Schweiz verzichtet auf eine staatliche Steuerung der Einwanderung.

Der Autor des Berichts empfiehlt, zwischen den Optionen 3, 4 und 5 eine Auswahl zu treffen. Er tut dies allerdings in einer sehr verhaltenen Form. Man muss also davon ausgehen, dass sich die an der Gestaltung des Berichtes mitbeteiligten Bundesämter schwer mit einer Empfehlung taten. Die Begeisterung der Verwaltung für eine neue Migrationspolitik dürfte sich in Grenzen halten.

## Was bringt eine Migrationspolitik?

Nicht ohne Grund fragen Kritiker: Was bringt eine neue Migrationspolitik? Eine Worthülse ohne Substanz. Versteht nicht jede und jeder etwas anderes darunter? Die Widersprüche der Asyl- und Ausländerpolitik würden ja unabhängig von der

Bezeichnung weiter bestehen, hört man als Einwand. Selbstverständlich sind diese Vorbehalte berechtigt. Man könnte die Dinge allerdings auch anders sehen:

- Der Begriff Migrationspolitik verspricht etwas Neues, einen neuen Zugang zu einer alten Problematik in unserem Land. Wie wollen wir das Verhältnis zu unseren Fremden gestalten? Welche Rechte wollen wir ihnen geben, welche Pflichten sollen sie haben? Seit dem 1982 verworfenen Ausländergesetz hat es keinen Versuch mehr gegeben, diese Fragen konzeptionell neu zu fassen.
- Eine Migrationspolitik gibt den richtigen Bezugsrahmen, um politische Lösungen für anstehende Fragen zu diskutieren. Die Freizügigkeit gegenüber der EU zum Beispiel ist eines der heissesten Eisen in diesem Zusammenhang. Aber auch das Saisonnier-Statut gehört hierher. Als der Bundesrat im vergangenen Herbst in einem Anflug von Wagemut das Saisonnier-Statut auf dem Verordnungswege abschaffen wollte, stiess er dabei auf Widerstand und liess das Vorhaben sogleich wieder fallen. Es gab aber überhaupt keine richtige politische Diskussion. Es fehlte der Bezugsrahmen einer Migrationspolitik.

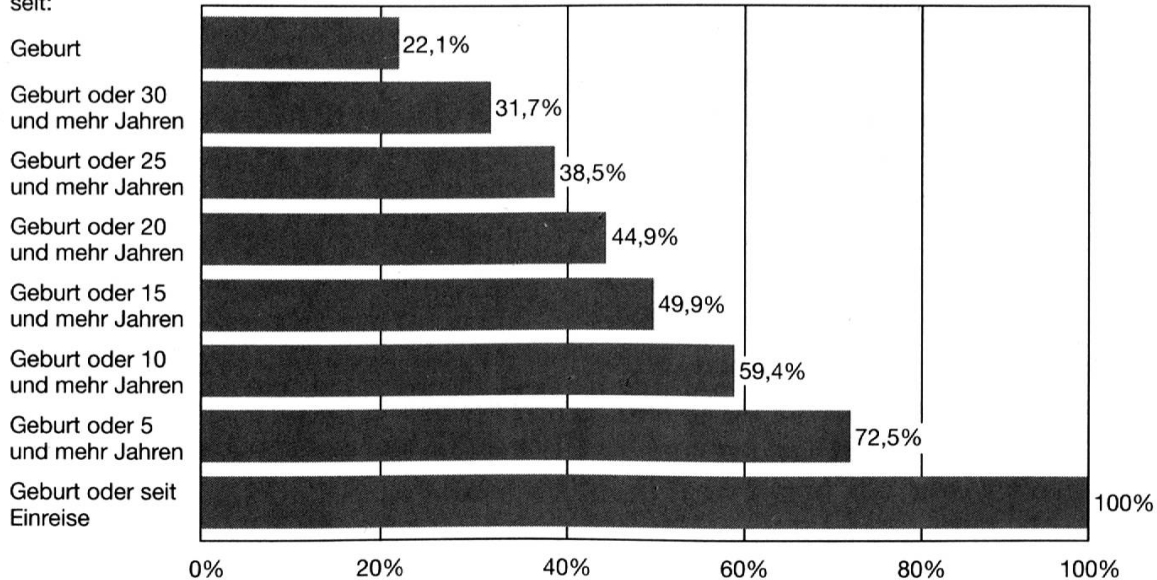
### Bestand der schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung per 31.12.94

Bezeichnung (Person)	31.12.1994	
<b>Schweizerische Wohnbevölkerung</b>	5 689 600	
<b>Ständige ausländische Wohnbevölkerung</b> (davon anerkannte Flüchtlinge)	1 300 089	(18,6%)
– Jahresaufenthalter	358 463	
– Niedergelassene	941 626	
– Zuwachs gegenüber Vorjahr	39 806	
<b>Nichtständige ausländische Wohnbevölkerung</b>	130 690	
– Internationale Funktionäre	≈ 25 000	
– Saisonniers*	19 461	
– Ausländer mit L-Bewilligung	≈ 16 000	
– Ausländer aus dem Asylbereich	70 229	
Wanderungsüberschuss	39 425	(1.1.94 – 31.12.94)
<b>Gesamtbevölkerung</b> (ständig)	6 989 689	
– Geschätzte Zahl von illegalen Aufenthaltern und ausländischen Schwarzarbeitern	≈ 50 – 100 000	

\* Die Zahl der Saisonniers variiert während des Jahres und ist Ende Dezember am tiefsten

### Ausländische Bevölkerung\* nach Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz am 31. Dezember 1994 (kumuliert)

In der Schweiz  
seit:



\* Niedergelassene (C) und Jahresaufenthalter/innen (B)

© BFS, Zentrales Ausländerregister

### Vorteile einer Migrationspolitik wären:

#### Transparenz

- Gesamtheitliche Sicht der Asyl- und Ausländerprobleme
- Vereinheitlichung der statistischen Grundlagen
- Wirklichkeitsgetreuere Wahrnehmung der Probleme

#### Kohärenz

- Abbau der ausländerpolitischen Widersprüche durch klarere Zielvorstellungen
- Vereinfachung der fremdenpolizeilichen Instrumente
- Mehr Übereinstimmung zwischen politischen Absichtserklärungen und tatsächlicher Umsetzung

#### Akzeptanz

- Besseres Verständnis der Bevölkerung für die Ziele der Asyl- und Ausländerpolitik
- Klarere Orientierungsmöglichkeiten für ausländische Personen
- Erhöhte Akzeptanz für fremdenpolizeiliche Entscheide



- Eine Migrationspolitik wäre auch der Ort, die Integrationsfrage zu klären und zu überdenken, wer eigentlich in diesem Land zu den Ausländern gehören soll. Nur wenige wissen, dass fast 60% aller ausländischen Personen seit ihrer Geburt oder seit mehr als zehn Jahren in unserem Land leben. Fast ein Drittel lebt seit Geburt oder mehr als dreissig Jahren in der Schweiz (vgl. Kasten). Deren Nachkommen werden wiederum als Ausländer geboren. Wie soll das weitergehen? Wie lange wollen wir solchen Menschen die Teilhabe an unseren Institutionen verweigern?

Es ist klar, dass die Migrationspolitik keine Antwort auf alle diese Fragen geben kann oder gar die Widersprüche wegzaubert. Die Entwicklung einer Migrationspolitik ist jedoch ein politischer Prozess, an dessen Ende (nicht zu dessen Beginn!) vielleicht so etwas wie ein neuer Grundkonsens in der Ausländer- und Asylpolitik stehen wird. Es geht darum, einen solchen Versuch zu wagen.

### **SKöF wünscht konsequente Integrationspolitik**

In ihrer von der Kommission Asyl- und Flüchtlingsfragen erarbeiteten Stellungnahme<sup>1</sup> begrüsst die SKöF die beabsichtigte Entwicklung einer Migrationspolitik. Sie wünscht sich eine verbindliche

politische Diskussion und Umsetzung der Vorschläge. Die SKöF beklagt, dass die heutige Asyl- und Ausländerpolitik fast ausschliesslich auf quantitative Aspekte ausgerichtet ist, auf Zahlen, Quoten, Kontingente und Bevölkerungsanteile. Viel zu wenig werde die unterschiedliche reale Lebenssituation der ausländischen Personen berücksichtigt. Ein mechanistisches Bild der Ausländerpolitik verkenne nur zu leicht die soziale Wirklichkeit und ihre Dynamik.

Die SKöF wendet sich in diesem Zusammenhang dagegen, dass gesamtgesellschaftliche Probleme vorschnell als «Ausländerprobleme» taxiert werden. So sind etwa der Verlust sozialer Netze, die Desintegration, Suchtprobleme, Jugendarbeitslosigkeit oder Gewaltneigung Probleme der ganzen Gesellschaft, auch wenn ausländische Personen oft mehr davon betroffen sind. Erneut fordert die SKöF, der Ausländerintegration vermehrt Beachtung zu schenken. In ihrem ureigensten Interesse, schreibt sie, müsse die Schweiz dazu Sorge tragen, dass Ausländerinnen und Ausländer sozial und wirtschaftlich gut eingegliedert werden und dass sich das Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung möglichst konfliktarm gestaltet. Eine konsequente Integrationspolitik wäre ein Schlüssel dazu.

*Walter Schmid,  
Chef Fürsorgeamt der Stadt Zürich*

<sup>1</sup> Eine offizielle Auswertung der 70 eingegangenen Vernehmlassungen wird erst Ende Januar 1996 vorliegen. Laut Presseberichten scheint sich das von W. Schmid dargestellte Links-Rechts-Schema in den Stellungnahmen der Parteien erneut niederzuschlagen. Die deutsche Fassung des Migrationsberichtes ist vergriffen. Die Redaktion