

document d'information
10. 2002

Initiative populaire fédérale « contre les abus dans le droit d'asile » : une mise en perspective

du

**Forum suisse pour l'étude des
migrations et de la population (FSM)**

Page 3

Presserohstoff
10. 2002

Die Eidgenössische Volksinitiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“: Zahlen und Fakten

des

**Schweizerischen Forums für Migrations-
und Bevölkerungs-studien (SFM)**

deutsche Version Seite 15

Hintergrundinformationen

Neuchâtel, 18.10.2002

1. Informations scientifiques pour débats de société : quelques éléments de mise en perspective

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population est une institution nationale de recherche, idéologiquement et politiquement indépendante, rattachée à l'Université de Neuchâtel. Il abrite le plus large centre de documentation spécialisé en questions migratoires, ouvert au public, en Suisse. Le FSM a pour mission de contribuer au débat public en matière de migration par la production et la mise à disposition de connaissances et de données scientifiquement fondées.

Les questions migratoires sont à nouveau au coeur de l'actualité politique avec la votation, le 24 novembre prochain, sur l'initiative populaire fédérale « contre les abus dans le droit d'asile » ; or, plusieurs recherches effectuées récemment au sein du FSM ont directement trait aux enjeux soulevés. Elles portent notamment sur les thèmes suivants :

- l'insertion des réfugiés et requérants d'asile sur le marché du travail et leur rôle dans l'économie suisse
- l'analyse comparative et la gestion des flux entre différents pays européens
- l'impact des politiques nationales d'accueil sur les mouvements migratoires
- les stratégies et comportements migratoires individuels
- l'analyse de politiques de santé à l'égard des migrants.

Ce texte vise à mettre en parallèle certains éléments de l'initiative avec les connaissances issues de notre recherche et de la littérature scientifiques. Il n'est pas une prise de position et ne prétend aucunement couvrir l'ensemble des questions soulevées par l'initiative ; seuls sont présentés les points sur lesquels le

FSM peut se prononcer en se référant à des travaux scientifiques existants et à des données statistiques¹.

2. Contours du phénomène : chiffres et données

Si l'immigration dans le domaine de l'asile occupe une place centrale dans le débat politique², il est utile cependant de rappeler son poids réel en regard des autres formes d'immigration.

Les personnes relevant du domaine de l'asile deviennent numériquement significatives à partir du milieu des années 80, tout en restant une proportion limitée de l'ensemble des immigrés ou étrangers présents dans le pays³. En effet, les personnes relevant de l'asile représentent environ 6% à 7% de la population étrangère en Suisse, soit 93'363 sur 1'457'802 étrangers au 31 décembre 2001 (respectivement 98'480 personnes pour la même date en 2000).

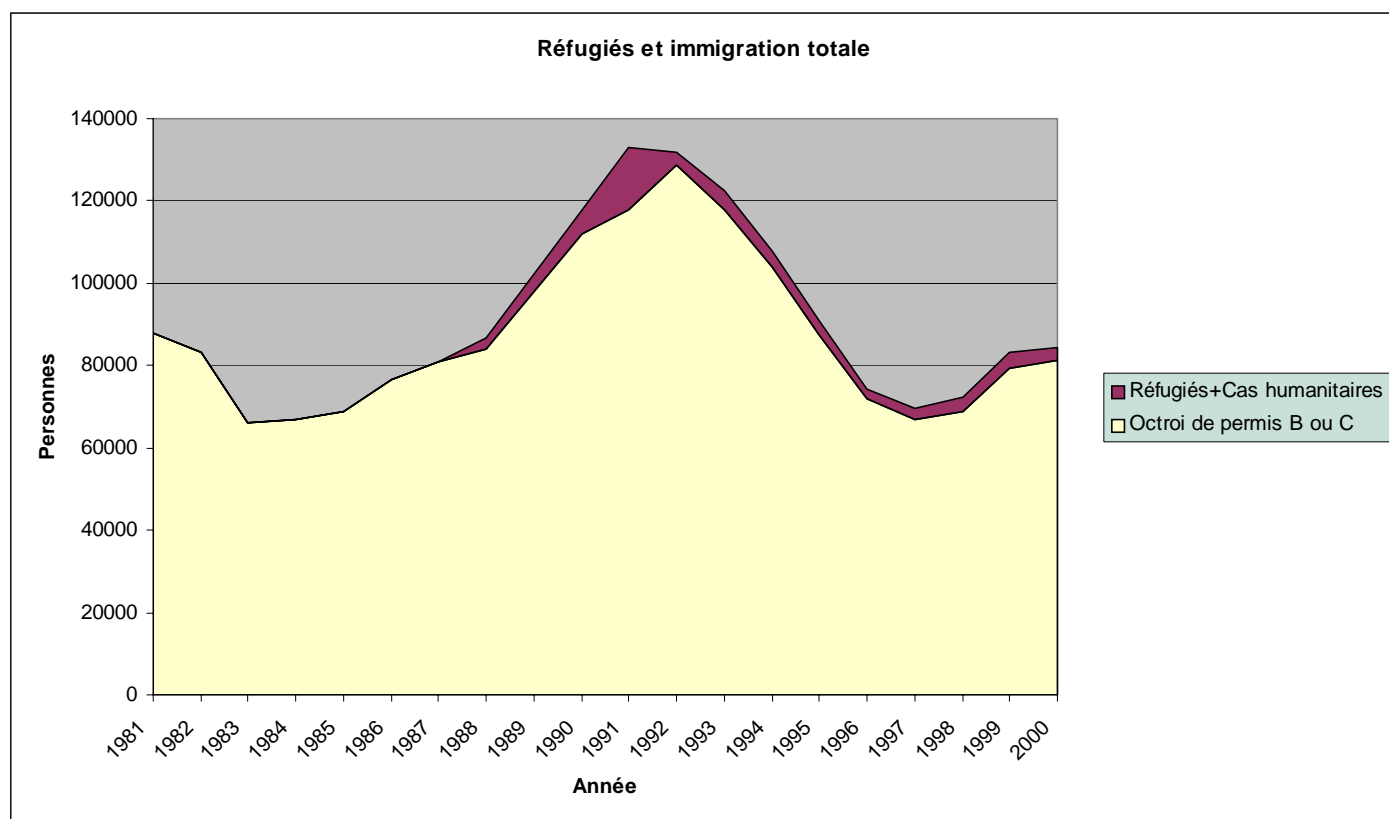
Le graphique 1 représente, au cours des deux dernières décennies, l'immigration totale, qui comprend l'ensemble des nouveaux permis de séjour ou d'établissement (B et C) délivrés. Précisons que les entrées au titre de l'asile (demandes d'asile déposées) ne sont pas comptabilisées dans ce chiffre, car dans la majorité des cas, elle ne débouchent pas sur un séjour durable. Les personnes concernées n'apparaissent donc dans la statistique d'immigration (flux) qu'en cas de reconnaissance du statut de réfugiés ou lors de l'octroi d'un permis humanitaire. La surface colorée du graphique 1 indique précisément la proportion,

¹ Notamment la question centrale des « pays tiers sûrs », qui touche de nombreux aspects juridiques et de droit international, ne sera pas discutée. Elle a été traitée en détail par des juristes, cf. Gattiker, Mario. 2001. "Entwicklungen und Perspektiven der Dritt-staatenregelung im schweizerischen Asylrecht." *Asyl* 16:3-10, Kälin, Walter. 2001. "Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes - Gutachten zuhanden UNHCR'." *Asyl* 4/01. A l'heure actuelle ne sont pas connues les formes de mise en œuvre de ces mesures ni l'impact social qu'elles auraient.

² Pour se faire une idée des débats récents en Suisse, on peut se référer à Fibbi, Rosita. 2002. "Politique d'asile et questions migratoires." *Annuaire-Suisse Tiers monde* 21:228-239. cf. également les années précédentes.

³ Notons que les immigrés, définis comme toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité actuelle, qui ne sont pas nées en Suisse (22.7% des plus de 15 ans), sont proportionnellement plus nombreux que les étrangers (20.1% ; source : OFS 2002).

par rapport à l'immigration totale, des personnes relevant du domaine de l'asile ayant obtenu une autorisation de séjour. Entre 1982 et 2000, 90'000 personnes environ ont ainsi bénéficié d'un statut de réfugié (environ un tiers) ou d'un permis humanitaire. En tenant compte qu'il y a eu environ 400'000 demandes d'asile et naissances au cours des deux dernières décennies, les chances de pouvoir rester en Suisse à la suite d'une demande d'asile peuvent être estimées entre 20 à 25% (Piguet à paraître).

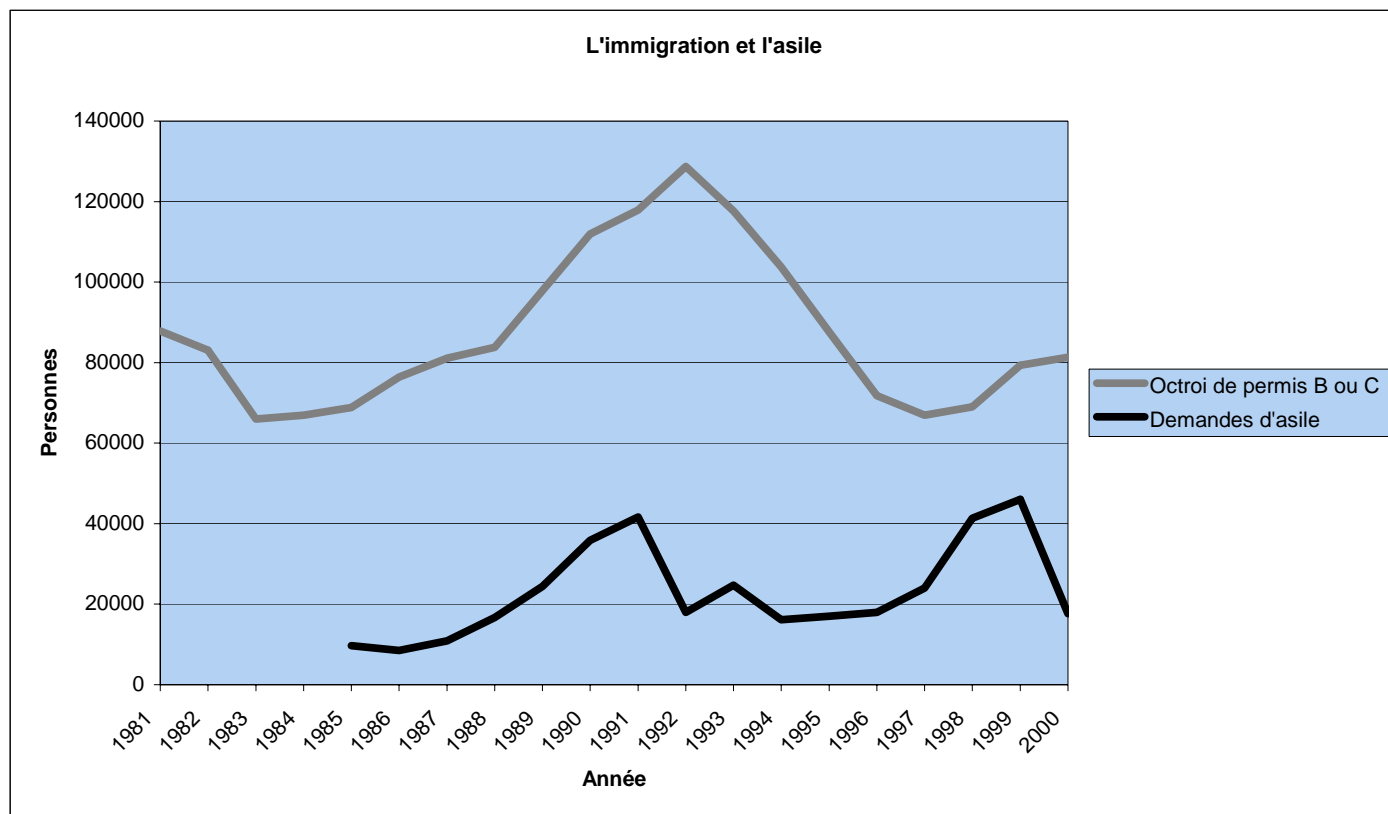


Graphique 1 – Réfugiés reconnus et personnes au bénéfice d'un permis humanitaire par rapport à l'immigration totale entre 1981 et 2000

Concernant les entrées, les demandes d'asile représentent un phénomène proportionnellement plus important qu'en regard des effectifs, mais soumis à des fluctuations élevées selon l'évolution de la situation dans les pays d'origine (cf. graphique 2). « Les données disponibles permettent cependant d'observer que si les requêtes d'asile ont atteint des effectifs considérables au début et à la fin des années nonante, les entrées par la voie de l'asile n'ont jamais dépassé l'immigration de permis B et C » (Piguet à paraître).

En 2001, 20'768 demandes d'asile ont été déposées en Suisse contre 17'659 en 2000. A titre de comparaison, l'Union Européenne a enregistré 384'334

(2001) respectivement 390'104 (2000) demandes. On souligne fréquemment que le nombre des demandes d'asile par rapport à la taille de la population est important : avec 2,9 demandes d'asile enregistrées en 2001 pour 1000 habitants, la Suisse se situe au 4^{ème} rang des pays européens, derrière l'Autriche (3.7), le Liechtenstein (3.3) et la Norvège (3.3), et devant la Suède (2.7)⁴. En 2000, la Suisse se plaçait au 5^{ème} rang, après la Slovénie (4.2), la Belgique (4.2), l'Irlande (2.9) et les Pays-Bas (2.8), mais devant la Norvège (2.4) et le Danemark (2.3). Ces proportions (du nombre de demandes d'asile par rapport aux habitants) sont tendanciellement plus élevées et fluctuent davantage dans les pays de petite taille, qui se caractérisent par une économie fortement orientée vers l'extérieur.



Graphique 2 – L'immigration et l'asile en termes de flux entre 1981/88 et 2000

⁴ Chiffres UNHCR : Asylum applications lodged in 29 industrialized countries, 1999-2001.

Notons encore un phénomène assez particulier dans le contexte européen : durant la période comprise entre 1992 et 1999, près de 60% des demandes d'asile déposées en Suisse émanaient d'une seule nationalité (RFY ou ancienne Yougoslavie), ce qui s'explique entre autres par une présence significative de travailleurs migrants de ce même pays, déjà dans les années 80 (quand la Suisse a recruté de la main-d'œuvre de manière active dans cette région).

Les demandes d'asile sont donc proportionnellement importantes par rapport aux entrées mais, par ailleurs, la présence des personnes relevant de l'asile demeure limitée. Cette situation est due au fait que de nombreuses demandes d'asile débouchent dans un bref laps de temps sur des refus et des départs.

Si jusqu'au début des années 80 la majorité des demandeurs d'asile obtenaient le statut de réfugié au terme de leur procédure, actuellement la proportion des réfugiés reconnus est très limitée : le taux de reconnaissance fluctue entre 6.4% (2000) et 11.7% (2001) des demandes traitées en première instance (ODR 2002). Parallèlement, la proportion des personnes au bénéfice d'un statut alternatif (subsidaire) a considérablement augmenté (admission provisoires, permis humanitaires, etc.)⁵.

L'octroi de l'admission provisoire implique, dans la plupart des cas, que l'Etat reconnaît la nécessité de fournir une protection aux personnes en question, ce qui signifie que leur demande n'était pas dépourvue de fondement. Or, dans le débat public on entend parfois qualifier de « faux réfugiés » toutes les personnes n'ayant pas obtenu le statut conventionnel de réfugié : l'on suggère ainsi que la présence de ces personnes, même lorsqu'elles sont titulaires d'une admission provisoire, est « abusive », c'est-à-dire illégitime. Dans ce contexte, il est souvent fait l'amalgame entre ces situations et des comportements qualifiés d'« abusifs » (dissimulation de papiers, comportements asociaux, etc.), car contraires au principe de bonne foi⁶. Le mot « abus » est d'ailleurs exemplaire de toute une terminologie imprécise mais évocatrice d'images fortes utilisée pour discréditer les demandeurs d'asile de façon globale, en jouant sur des connotations négatives (Kreis 2002).

⁵ Les admissions provisoires représentaient le 32.7% des personnes relevant de l'asile en 2000 et le 32.6% en 2001 (ODR 2002).

⁶ « Les demandes d'asile abusives occasionnent des coûts... » (arguments pour l'initiative).

3. Quelques points abordés par l'initiative

3.1 Réduction des prestations d'assistance

L'initiative réclame une réduction massive des prestations d'assistance accordées aux requérants d'asile et ce notamment en cas d'abus.

Depuis le début des années 90, les cantons ont abaissé le barème d'assistance appliqué aux demandeurs d'asile, par rapport à celui en vigueur pour l'ensemble des résidents. Pour ces derniers, les prestations d'assistance sont censées couvrir les besoins vitaux et sociaux d'existence, alors que celles versées aux demandeurs sont inférieures de 20% à 40%, selon divers calculs, et ne couvrent que le minimum vital (Regamey and Gropetti 1999) (Efionayi-Mäder 1999). C'est précisément parce que ces prestations correspondent, à l'heure actuelle déjà, au minimum vital que la marge pour une réduction supplémentaire paraît bien restreinte (voir également § 3.4).

La loi actuellement en vigueur ainsi que la plupart des règlements cantonaux prévoient déjà la possibilité de réduire les prestations d'assistance à titre individuel, en cas de comportements asociaux ou non-coopératifs de la part du bénéficiaire. Par ailleurs, cette loi stipule que les prestations sont fournies dans la mesure du possible en nature, exception faite pour l'argent de poche journalier (CHF 3.-).

L'initiative réclame une uniformisation des prestations d'assistance accordées aux requérants.

A cet égard, il faut distinguer entre la base légale et les prestations fournies par les cantons ou communes. La loi sur l'asile établit une base légale, valable et commune à l'ensemble du pays, pour l'aide sociale⁷. L'organisation et les modalités de la prise en charge en revanche varient effectivement d'un canton à l'autre, car le dispositif d'aide sociale, dans lequel s'inscrit également la prise en charge des demandeurs d'asile, relève de la compétence cantonale, comme le veut le fédéralisme d'exécution (Efionayi-Mäder 1999). Si ce système décentralisé permet aux cantons d'adapter la mise en œuvre à des particularités cantona-

⁷ Elle règle également le remboursement par la Confédération, sur une base commune, des frais d'assistance occasionnés par les demandeurs d'asile aux cantons.

les et d'encourager l'innovation, l'ampleur des disparités de traitement peut rendre souhaitable l'établissement de standards minimaux (Parini et al. 1999) (Andreotti et al. 2001).

3.2 Régime spécial pour la prise en charge médicale

L'initiative demande l'attribution aux cantons de la compétence de désigner les institutions et les personnes chargées de fournir des prestations médicales et dentaires, afin de limiter les coûts de l'asile, qui ont explosés à cause des dépenses de santé. Elle réclame que les traitements des personnes déboutées ou ayant violé leurs obligations de collaborer se limitent aux soins d'urgence.

Depuis 1999 déjà, les dispositions légales prévoient en principe l'obligation pour les cantons de désigner les prestataires de services médicaux dans le but de limiter les coûts de la santé, et la majorité des cantons s'y conforment.

L'augmentation des coûts de la santé est un phénomène généralisé, qui ne concerne de loin pas le seul domaine de l'asile. Aucune analyse en économie de la santé n'a été à même d'établir si le rythme de croissance des frais médicaux dans le domaine de l'asile dépassait effectivement l'augmentation de ces mêmes frais observés auprès de l'ensemble de la population. Mais les coûts fluctuent certainement en fonction du profil et de la situation de santé des demandeurs d'asile.

En revanche, une enquête mandatée par l'Office fédéral de la santé publique, conduite auprès d'un panel d'experts dans les domaines de la santé et de la migration, a révélé le besoin d'améliorer la prise en charge des troubles spécifiques associés aux traumatismes de la guerre, que l'on observe auprès de certains groupes de demandeurs d'asile (Chimienti and Cattacin 2001) (BAG 2001). Une prise en charge inadaptée risque d'aller à l'encontre de l'efficacité des traitements et peut occasionner des coûts supplémentaires (Moser 2001).

Si des services médicaux réservés aux seuls cas d'urgence peuvent éventuellement se révéler économiques à court terme, de telles mesures ne promettent certainement pas la réduction du nombre des demandes d'asile (voir § 3.4). Le refus des soins médicaux à une partie de la population accroît la vulnérabilité des personnes concernées, qui verraient préteritées leurs chances de conduire une existence autonome. Mais surtout, ce refus pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour l'ensemble de la population résidente avec une recrudescence des maladies associées à la précarité (p.ex. tuberculose).

3.3 Interdiction de travail étendue

L'initiative préconise l'exclusion du monde du travail des requérants accueillis provisoirement.

Précisons d'abord que l'accès au marché du travail est déjà fortement restreint pour les demandeurs d'asile, soumis à une interdiction de travail pendant les 3 à 6 premiers mois de leur présence en Suisse. Ensuite, les requérants déboutés, dont le renvoi est exécutoire ou prévisible, ne reçoivent pas d'autorisation de travailler. Enfin, c'est un fait avéré que l'intégration au marché du travail est marginale pour les requérants d'asile au cours des premières années de présence en Suisse (Wimmer and Piguet 1998). D'ailleurs, une étude plus récente a pu démontrer que l'interdiction d'une année de l'accès au marché (introduite en septembre 1999) n'a eu que des effets fort limités, car le taux d'activité des demandeurs reste de toute façon très bas durant les 12 premiers mois de présence (Piguet et Ravel 2002).

S'il convient donc de relativiser le poids des demandeurs d'asile dans l'économie en général, il n'en demeure pas moins qu'ils répondent aux besoins de certaines branches (agriculture, hôtellerie, restauration) confrontées à une pénurie de main-d'œuvre peu qualifiée. Selon un sondage effectué en 2000 par le FSM auprès de 1357 employeurs, les petites et moyennes entreprises jugent particulièrement dangereuse pour leur survie l'absence de cette main-d'œuvre du marché du travail (Piguet and Losa 2002)⁸.

3.4 Les pays européens, la Suisse et son « attractivité »

Toute l'argumentation qui soutend l'initiative est inspirée par l'idée que la Suisse se distingue par un régime d'asile et d'accueil particulièrement généreux et plus favorable que celui des autres pays européens.

Le FSM a mené une étude qui passait en revue les différentes mesures législatives et l'évolution des politiques d'asile dans plusieurs pays européens. Sur la base de ces résultats, force est de constater que la Suisse ne se distingue aucunement par « un retard » dans l'élaboration de critères d'admission et de procé-

⁸ A relever également qu'il paraît pour le moins paradoxal d'étendre l'interdiction de travail, tout en insistant sur les coûts occasionnés par les demandeurs d'asile condamnés à vivre de l'aide sociale.

dure d'asile (Efionayi-Mäder et al. 2001). Certains dispositifs ont même été développés en Suisse avant d'être repris par d'autres gouvernements (p.ex. « pays d'origine sûrs »).

Quant à l'aide sociale dans le domaine de l'asile, une autre recherche démontre, chiffres à l'appui, que l'idée selon laquelle la Suisse connaîtrait un niveau de prestations particulièrement élevé n'est pas du tout conforme à la réalité (Efionayi-Mäder 1999) : notre pays se situe dans la moyenne européenne des Etats qui connaissent un système d'accueil comparable (Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, Pays-Bas, etc.). D'une manière générale, les différences entre ces pays restent d'ailleurs limitées, car les barèmes d'assistance se rapprochent, en Suisse comme ailleurs, d'une aide permettant de garantir le minimum vital.

Il est indéniable que les Etats européens se livrent, depuis plusieurs années, à une espèce de compétition tendant à rendre leurs politiques d'asile de plus en plus restrictives, avec l'objectif déclaré d'éviter de devenir une destination « préférée » (Gattiker 1999), même si les buts de pareils efforts relèvent peut-être tout autant des politiques intérieures. Mais l'observation systématique des statistiques européennes, sur la base d'une mise en parallèle des flux avec l'évolution des politiques, permet d'affirmer que les efforts nationaux ont tout au plus un effet à court terme sur l'ensemble des nouvelles demandes. En d'autres termes, la mise en place de telles mesures restrictives parvient éventuellement à réduire de manière passagère les flux dans un Etat donné, par un effet de « déviation » vers d'autres pays d'accueil, tandis que le volume global des migrations d'asile reste inchangé (pour plus de précisions cf. (Efionayi-Mäder et al. 2001) et (Efionayi Denise 2000)).

Au-delà de ce résultat probant, il s'est avéré que des modifications partielles du régime d'asile – qu'il s'agisse de l'adaptation des prestations d'assistance ou d'une interdiction de travail dans le domaine de l'asile – n'avaient aucun impact, même temporaire, sur la répartition des flux entre pays. Ceci s'explique d'abord par le fait que la plupart des demandeurs d'asile sont peu ou mal renseignés au sujet des politiques d'asile, ou ne s'y intéressent guère, car ils adoptent une perspective à long terme. Même parmi les personnes interrogées en Suisse, la moitié ne percevait, par exemple, aucune différence entre Etats européens au sujet des régimes d'accueil. Beaucoup d'entre elles avaient d'ailleurs opté pour « l'Europe » plutôt que pour un pays précis, et seule une toute petite minorité

avait fait son choix en fonction de la politique d'asile en vigueur dans le pays d'accueil⁹. En d'autres termes, ce qui peut représenter l'« attractivité » relève bien moins de la politique d'asile que de la perception générale d'un pays en paix, respectueux des droits fondamentaux et de sa capacité présumée d'accueillir des personnes en quête de protection. Quant à l'aspect matériel, c'est en premier lieu la richesse économique globale, éventuellement les possibilités d'emploi et le système de protection sociale en général, qui entrent en ligne de compte aux yeux de personnes issues d'un tout autre contexte et cherchant une nouvelle existence.

A la lumière de ces résultats, confirmés partiellement par d'autres études à l'échelle européenne (Böcker and Havinga 1998) (Vaughan Robinson 2002), les moyens proposés ne permettent pas d'atteindre les objectifs poursuivis par l'initiative ; les initiants méconnaissent manifestement le contexte dans lequel les changements prônés devraient s'inscrire.

Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi

⁹ D'autres personnes s'étaient laissées guider, dans leur fuite ou trajectoire, par des opportunités n'ayant rien à voir avec leur préférences (hasard, proximité, présence familiale, etc.).

Références bibliographiques

- Andreotti, Carmine, Bertrand Cottet, Wilfried Düggelin, and Viviane Müller. 2001. "L'asile en trois déclinaisons." Lausanne: IDHEAP.
- BAG. 2001. "Migration und Gesundheit: strategische Ausrichtung des Bundes 2002 - 2006." Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Böcker, Anita, and Tetty Havinga. 1998. *Asylum migration to the European Union : patterns of origin and destination*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Chimienti, Milena, and Sandro Cattacin. 2001. *Migration et santé priorités d'une stratégie d'intervention rapport de base d'une étude Delphi*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- Efionayi Denise, Egger Claudia. 2000. "Le choix du pays d'asile n'est pas le fruit du hasard." *Asylon special* 8/2000.
- Efionayi-Mäder, Denise. 1999. *Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich : Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Italien, Österreich, Schweiz, Spanien*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- Efionayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Janine Dahinden, and Etienne Piguet. 2001. *Asyldestination Europa : eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.
- Fibbi, Rosita. 2002. "Politique d'asile et questions migratoires." *Annuaire-Suisse Tiers monde* 21:228-239.
- Gattiker, Mario. 1999. *Das Asyl- und Wegweisungsverfahren : Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.6.1998*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- . 2001. "Entwicklungen und Perspektiven der Dritt-staatenregelung im schweizerischen Asylrecht." *Asyl* 16:3-10.
- Kälin, Walter. 2001. "Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes - Gutachten zuhanden UNHCR'." *Asyl* 4/01.
- Kreis, Georg. 2002. "Wie die "Ausländer" in der Schweiz vorsätzlich schlecht gemacht werden." in *Tagesanzeiger*.
- Moser, Catherine, Doris Nyfeler, and Martine Verwey (Eds.). 2001. *Traumatisierungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Einfluss des politischen, sozialen und medizinischen Kontextes*. Zürich: Seismo.

- Parini, Lorena, et al., et al., and et al. 1999. *Comparaison intercantonale des prestations d'assistance aux requérants d'asile : rapport de recherche*. Genève: Université de Genève, Groupe "Management public".
- Piguet, Etienne. à paraître. "L'immigration." Forums suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Piguet, Etienne, and Stefano Losa. 2002. *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi non déclaré en Suisse*. Zurich: Seismo.
- Piguet, Etienne, and Jean-Hugues Ravel. 2002. Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse : 1996-2000. Rapport de recherche 19 / 2002 du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. Neuchâtel : SFM / FSM.
- Regamey, Caroline, and Helvetio Gropetti. 1999. *Minimum pour vivre : étude de diverses normes*. Lausanne: La Passerelle.
- Vaughan Robinson, Segrott Jeremy. 2002. "Understanding the decision-making of asylum seekers." London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Wimmer, Andreas, and Etienne Piguet. 1998. *Asyl und Arbeit : eine Studie zur Erwerbsintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.

Presserohstoff
10 / 2002

**Die Eidgenössische Volksinitiative
„gegen Asylrechtsmissbrauch“:
Zahlen und Fakten
des**

**Schweizerischen Forums für
Migrations- und Bevölkerungsstudien
(SFM)**

Hintergrundinformationen

Neuchâtel, 22.10.2002

1. Zur Versachlichung einer Debatte

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) ist eine nationale Forschungsinstitution, welche ideologisch und politisch unabhängig und der Universität Neuenburg angeschlossen ist. Das SFM verfügt über das grösste auf Migrationsfragen spezialisierte und der Öffentlichkeit zugängliche Dokumentationszentrum der Schweiz. Als Forschungsinstitution hat das SFM den Auftrag, zur Migrationsdebatte beizutragen, indem es wissenschaftlich fundierte Daten sowie Wissen aufbereitet und diese der Öffentlichkeit zugänglich macht.

Mit der Abstimmung vom kommenden 24. November über die eidgenössische Volksinitiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ wird die Migrationsfrage einmal mehr ins Zentrum der politischen Aktualität gerückt. Mehrere Studien des SFM beziehen sich direkt auf die Problemlagen, die in der Initiative zur Sprache gebracht werden. Es handelt sich dabei um Studien über:

- die Integration der Flüchtlinge und Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt sowie ihre Rolle in der schweizerischen Wirtschaft
- vergleichende Analysen von Asylpolitiken und Steuerungsmöglichkeiten von Asyلمigrationen in verschiedenen europäischen Ländern
- die Ausgestaltung der nationalen Aufnahmepolitiken und deren Auswirkungen auf Migrationsbewegungen
- individuelle Migrationsstrategien und Motivationen
- die Analyse der Gesundheitspolitiken gegenüber MigrantInnen.

Der vorliegende Text zielt darauf ab, einige Aspekte der Initiative mit den Resultaten aus unserer wissenschaftlichen Forschung und Fachliteratur in Zusammenhang zu bringen. Unser Dokument ist dabei weder eine Stellungnahme noch beansprucht es, alle Fragen zu behandeln, die im Text der Initiative aufgeworfen werden; es wird hier nur auf Punkte eingegangen, zu denen sich das

SFM, gestützt auf eigene wissenschaftliche Grundlagen und statistische Daten, äussern kann.¹⁰

2. Die Zuwanderung im Asylbereich

Auch wenn – oder gerade weil – die Zuwanderung im Asylbereich in der politischen Debatte¹¹ einen zentralen Stellenwert einnimmt, ist es wichtig, sich die Grössenordnung des Phänomens im Vergleich zu anderen Immigrationsformen vor Augen zu halten.

Der Anteil an Personen aus dem Asylbereich wird im Verlauf der achtziger Jahre zahlenmässig zwar bedeutend, ihr Anteil an den MigrantInnen oder AusländerInnen im Land bleibt jedoch begrenzt.¹² In Wirklichkeit machen die Personen aus dem Asylbereich etwa 6% bis 7% der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz aus, also 93'363 von 1'457'802 AusländerInnen, gemäss Stand vom 31. Dezember 2001 (und 98'480 Personen gemäss Stand vom 31. Dezember 2000).

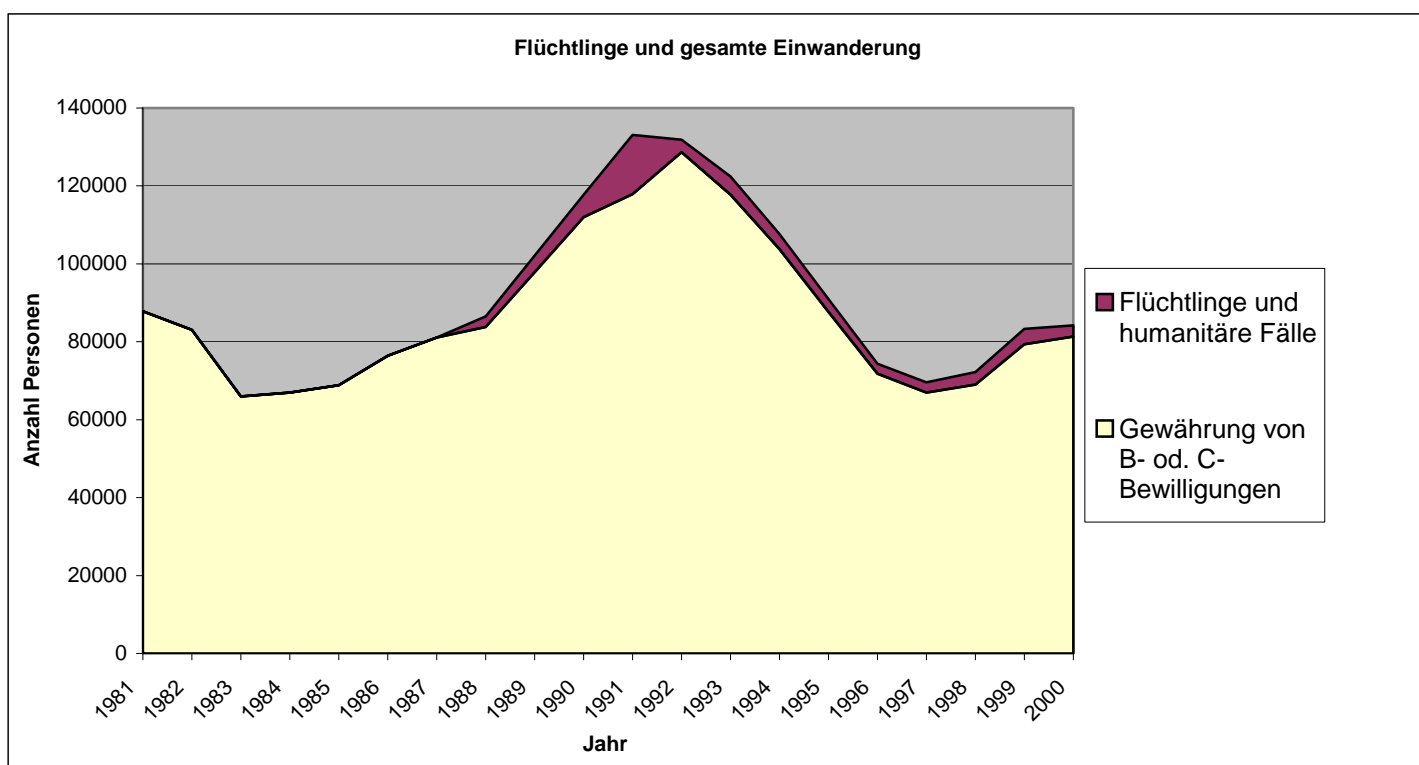
Die Graphik 1 zeigt die gesamte Immigration im Verlaufe der letzten zwei Jahrzehnte; sie umfasst sämtliche Personen, denen eine neue Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (B oder C) erteilt wurde. Die Eingänge aus dem Asylbereich sind in dieser Graphik nicht verbucht, da die Asylgesuche meistens

¹⁰ Die zentrale Frage der « sicheren Drittstaaten » zum Beispiel, die zahlreiche juristische Aspekte und das internationale Recht tangiert, wird hier nicht diskutiert. Sie wurde von Spezialisten detailliert abgehandelt, siehe Kälin, Walter (2001). « Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes – Gutachten zuhanden UNHCR ». *Asyl* 4/01. Oder Gattiker, Mario (2001). « Entwicklungen und Perspektiven der Drittstaatenregelung im schweizerischen Asylrecht ». *Asyl* 16:3-10. Was die Umsetzung der propagierten Massnahmen und deren soziale Konsequenzen anbetrifft, können aufgrund des gegenwärtigen Wissensstandes keine genaueren Aussagen gemacht werden.

¹¹ Für eine Übersicht über die aktuellen Debatten, siehe Fibbi, Rosita (2002). « Politique d'asile et questions migratoires. » *Annuaire-Suisse Tiers monde* 21:228-239. Siehe auch die Ausgaben vorangegangener Jahre.

¹² Es gilt zu beachten, dass der Prozentsatz der ImmigrantInnen, welcher definitionsgemäss unabhängig von der Nationalität alle Personen umfasst, die nicht in der Schweiz geboren wurden (22.7% der über 15-jährigen), etwas höher ist als derjenige der AusländerInnen (20.1%; BFS 2002).

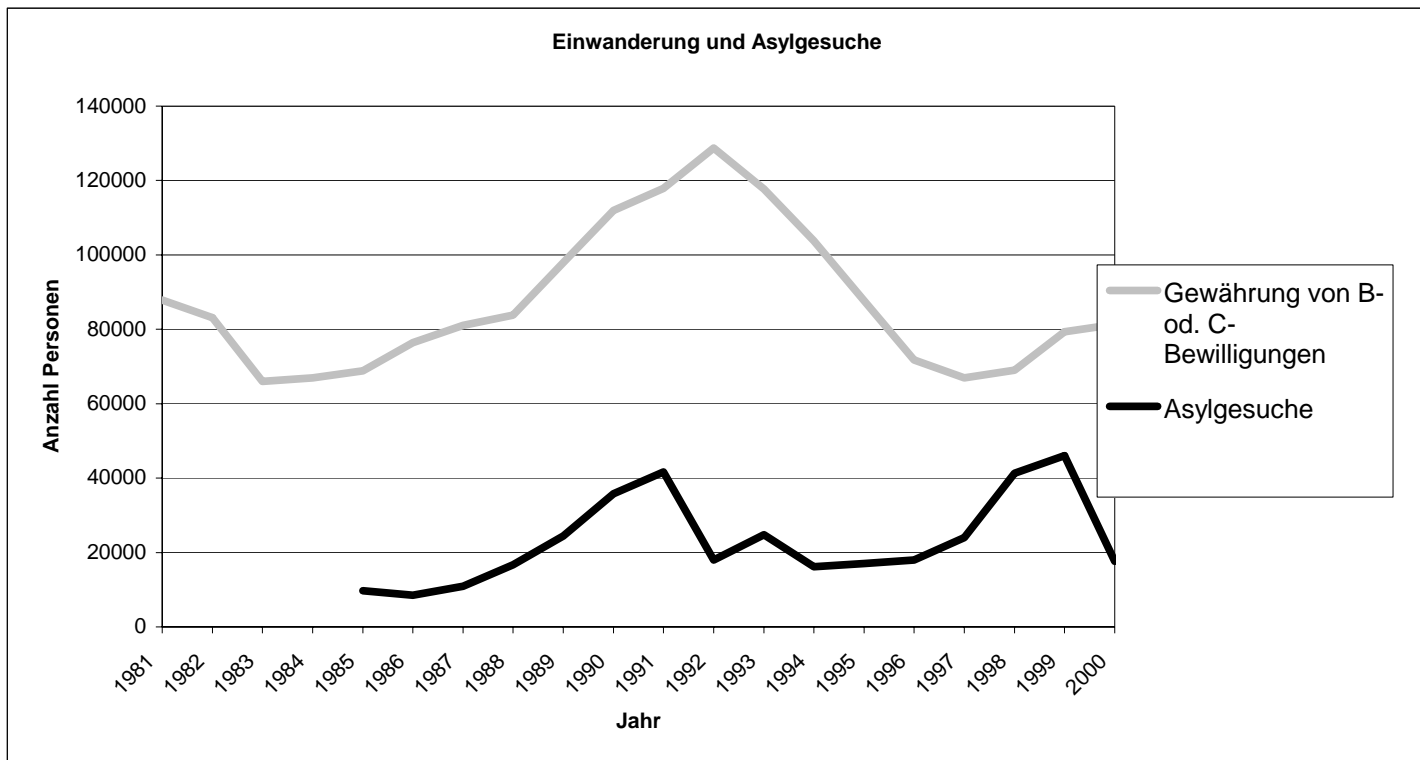
nicht zu einem dauerhaften Aufenthalt führen. Die betreffenden Personen erscheinen also nur im Falle einer Gewährung des Flüchtlingsstatus oder einer humanitären Bewilligung in der Immigrationsstatistik. Die eingefärbte Fläche bezeichnet im Vergleich zur gesamten Einwanderung eben diesen Anteil der Personen aus dem Asylbereich, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Zwischen 1982 und 2000 haben ca. 90'000 Personen entweder den Flüchtlingsstatus erhalten (etwa ein Drittel) oder aber eine humanitäre Bewilligung. Wenn man diese Zahl zu den rund 400'000 Asylgesuchen und Geburten der letzten zwei Jahrzehnte in Beziehung setzt, können die Chancen, nach Einreichung eines Asylgesuchs dauerhaft in der Schweiz bleiben zu können, auf 20% bis 25% geschätzt werden (Piguet in Vorbereitung).



Graphik 1 – Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit einer humanitären Bewilligung im Verhältnis zur gesamten Einwanderung

Im Unterschied zum geringen Anteil von Asylsuchenden in den Ausländerbeständen, stellen Asylsuchende im Vergleich zu der Gesamtzahl der Neueingänge einen relativ hohen Anteil dar, der aber je nach Entwicklung der Situation in den Herkunftsländern grossen Schwankungen unterworfen ist (siehe Graphik 2). „Die verfügbaren Daten erlauben jedoch die Feststellung, dass trotz zahlrei-

chen Asylgesuchen zu Beginn und Ende der neunziger Jahre die Immigration im Asylbereich nie das Niveau der üblichen Zuwanderung – Erteilung von neuen B- und C-Bewilligungen – überschritten hat.“ (Piguet in Vorbereitung)



Graphik 2 – Einwanderung und Asylgesuche bei den Einreisen

Im Jahre 2001 wurden in der Schweiz 20'768 Asylgesuche eingereicht, gegenüber 17'659 im Jahr 2000. Die Europäische Union hatte im gleichen Zeitraum 384'334 (2001) beziehungsweise 390'104 (2000) Asylgesuche zu verzeichnen. Oft wird der hohe Anteil der Asylgesuche im Verhältnis zur Wohnbevölkerung hervorgehoben: mit 2.9 Asylgesuchen, die im Jahre 2001 pro 1000 Einwohner registriert worden sind, belegt die Schweiz den vierten Platz unter den europäischen Ländern, hinter Österreich (3.7), Liechtenstein (3.3) und Norwegen (3.3) sowie vor Schweden (2.7).¹³ Im Jahre 2000 wiederum belegte die Schweiz (2.5) den fünften Rang, nach Slowenien (4.2), Belgien (4.2), Irland

¹³ Zahlen des UNHCR: Asylum applications lodged in 29 industrialized countries, 1999-2001.

(2.9) und den Niederlanden (2.8), aber vor Norwegen (2.4) und Dänemark (2.3). Diese Proportionen (Anzahl Asylgesuche im Verhältnis zur Einwohnerzahl) sind in Kleinstaaten mit stark aussenorientierter Wirtschaft tendenziell höher und grösseren Schwankungen ausgesetzt als in grösseren Staaten.

Bemerkenswert für die Schweiz ist ferner ein im europäischen Kontext aussergewöhnliches Phänomen: Zwischen 1992 und 1999 wurden nämlich beinahe 60% der Asylgesuche in der Schweiz von Angehörigen einer einzigen Nationalität (ehemaliges Jugoslawien) gestellt, was sich unter anderem durch die starke Präsenz von MigrantInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien im genannten Zeitraum erklärt. Diese waren vor allem in den achtziger Jahren als Arbeitskräfte in der Schweiz rekrutiert worden.

Die Tatsache, dass Asylgesuche zwar einen signifikanten Anteil an den Zuwanderungen ausmachen, während die Personenbestände im Asylwesen verhältnismässig niedrig sind, hängt damit zusammen, dass die meisten Asylgesuche nach einer kurzen Zeitspanne abgewiesen werden und die betroffenen Personen wieder ausreisen (müssen).

Während bis zu Beginn der achtziger Jahre einer Mehrzahl der Asylsuchenden im Anschluss an das Asylverfahren der Flüchtlingsstatus zugesprochen wurde, ist der Anteil der anerkannten Flüchtlinge momentan beschränkt: die Anerkennungsrate schwankt zwischen 6.4% (2000) und 11.7% (2001) der erstinstanzlich behandelten Gesuche (BFF 2002). Gleichzeitig hat der Anteil an Personen mit einem anderen (sogenannt subsidiären) Aufenthaltsstatus beträchtlich zugenommen (vorläufige Aufnahme, humanitäre Bewilligungen, usw.)¹⁴.

Die Erteilung der vorläufigen Aufnahme bedeutet in den meisten Fällen, dass der Staat die Notwendigkeit anerkennt, den betroffenen Personen Schutz zu gewähren. Das heisst, dass ihr Gesuch nicht (vollkommen) unbegründet war. Trotzdem werden in öffentlichen Debatten oft alle Personen, die den Flüchtlingsstatus nicht erhalten, als „falsche Flüchtlinge“ bezeichnet. Damit wird unterstellt, dass die Anwesenheit dieser Menschen, selbst wenn sie vorläufig aufgenommen sind, „missbräuchlich“ oder mit anderen Worten illegitim ist. In diesem Zusammenhang wird kaum differenziert zwischen der Aufenthaltssituation an sich und den als „missbräuchlich“ qualifizierten singulären Verhaltensweisen

¹⁴ Die vorläufigen Aufnahmen betrafen im Jahr 32.7% im Jahre 2001 der Personen aus dem Asylbereich und 32.6% im Jahr 2002 (BFF 2002).

(Verschleierung der Papiere, „asoziales“ Verhalten usw.), die als selbstverschuldet gelten.¹⁵ Der Begriff „Missbrauch“ ist übrigens ein gutes Beispiel für einen unpräzisen Sprachgebrauch, der sich stark konnotierter Begriffe bedient, die Asylsuchende systematisch mit negativen Assoziationen verbinden und dadurch als Gruppe pauschal diskreditieren (vgl. Kreis 2002).

3. Was verlangt die Initiative?

3.1 Beschränkung der Sozialhilfe

Die Initiative fordert eine massive Beschränkung der Sozialhilfe für die Asylsuchenden, und dies vor allem im Falle eines Missbrauchs.

Seit Anfang der neunziger Jahre haben die Kantone die Richtsätze der Sozialhilfe im Asylbereich gegenüber den üblichen Ansätzen massgeblich abgesenkt. Für die ständige Wohnbevölkerung geht man davon aus, dass die Sozialhilfeleistungen das materielle und soziale Existenzminimum sichern sollten, während die Richtsätze für Asylsuchende nur eine materielle Grundsicherung (ohne Integrationsleistungen) abdecken und nach verschiedenen Berechnungen um 20% bis 40% tiefer liegen als bei der ständigen Wohnbevölkerung (Gropetti 1999, Efionayi-Mäder 1999). Genau aus dem Grund scheint der Spielraum für eine weitere Senkung der Sozialhilfe an Asylsuchende äusserst beschränkt (siehe auch Punkt 3.4).

Das geltende Recht und die meisten kantonalen Bestimmungen sehen bereits die Möglichkeit vor, die Fürsorgeleistungen im Falle von „asozialem“ oder unkooperativem Verhalten seitens der EmpfängerInnen zu kürzen. Ausserdem empfiehlt das Gesetz, mit Ausnahme des täglichen Taschengeldes (CHF 3.-), wenn möglich Sachleistungen zu erbringen.

Die Initiative fordert eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung der Sozialleistungen für die Asylsuchenden.

¹⁵ „Die missbräuchlichen Asylgesuche führen jährlich zu Kosten in Milliardenhöhe.“ (siehe Argumentarium für die Initiative)

Bezüglich dieser Frage muss zwischen den Rechtsgrundlagen und den Leistungen, die von den Kantonen und Gemeinden erbracht werden, unterschieden werden. Das Asylgesetz legt die Basis für die Sozialhilfe im Asylwesen.¹⁶ Die Organisation, Leistungsbemessung und Modalitäten der Betreuung hingegen variieren tatsächlich von einem Kanton zum andern, weil die Sozialhilfe generell – somit auch die Sozialhilfe an Asylsuchende – der kantonalen Kompetenz untersteht (Efionayi-Mäder 1999). Der Vollzugsföderalismus erlaubt zwar den Kantonen, die Umsetzung den regionalen Gegebenheiten anzupassen und innovative Lösungen zu fördern. Auf der anderen Seite legt gerade das breite Spektrum der unterschiedlichen Handhabung eine Einführung von einklagbaren Mindeststandards für die Leistungserbringung nahe (Parini 2000) (Andreotti et al. 2001).

3.2 Sondervorkehrungen für die medizinische Betreuung

Die Initiative verlangt, dass die Kantone Institutionen und Personen bestimmen, welche medizinische und zahnmedizinische Leistungen erbringen, um die Kostenexplosion im Gesundheits- und Asylwesen zu bremsen. Sie verlangt ebenfalls, dass die Behandlung der abgewiesenen Asylsuchenden oder derjenigen, welche die Mitwirkungspflicht verletzt haben, auf eine Notfallbehandlung begrenzt wird.

Mit dem Ziel, die Gesundheitskosten einzuschränken, sehen die Gesetzesbestimmungen schon seit 1999 vor, dass die Kantone Leistungserbringer der medizinischen Versorgung bestimmen. Die Mehrzahl der Kantone halten sich bereits an diese Vorkehrung.

Die ständig steigenden Kosten betreffen das gesamte Gesundheitswesen und sind keineswegs typisch für den Asylbereich. Jedenfalls liegt bislang kein empirisch fundierter Nachweis dafür vor, dass die Zunahme der Gesundheitskosten im Asylbereich die Kostensteigerung im Gesundheitswesen generell übertrifft. Gewiss schwanken die Aufwändungen je nach Situation und Profil der Asylsuchenden.

¹⁶ Das Gesetz regelt nota bene die Rückerstattung der Sozialhilfekosten für Asylsuchende durch den Bund an die Kantone auf gemeinsamer Basis.

Hingegen hat eine vom Bundesamt für Gesundheit in Auftrag gegebene Studie, die bei einem Panel von Gesundheits- und MigrationsexpertInnen durchgeführt wurde, ergeben, dass gerade bei Asylsuchenden die Behandlung spezifischer Störungen in Zusammenhang mit Kriegstraumata verbessert werden muss (Chimienti & Cattacin 2001) (BAG 2001). Eine inadäquate Versorgung widerspricht einer wirksamen Behandlung und kann entgegen der ursprünglichen Absicht Zusatzkosten verursachen (Moser 2001).

Auch wenn sich eine Beschränkung der medizinischen Leistungen auf die Notfallversorgung kurzfristig kostendämpfend auswirken mag, verspricht eine solche Massnahme mit Sicherheit keine Verringerung der Asylgesuche (siehe Punkt 3.4). Hingegen kann die Verweigerung der medizinischen Grundversorgung die Verletzbarkeit der betroffenen Personen steigern und ihre autonome Lebensführung wesentlich beeinträchtigen. Vor allem aber könnte diese Vorenthaltung mit einer Verbreitung von Krankheiten einhergehen, die bei materiell und sozial benachteiligten Personen besonders häufig vorkommen (wie bspw. Tuberkulose), was letztlich negative Konsequenzen für die ganze Bevölkerung hätte.

3.3 Erweitertes Arbeitsverbot

Die Initiative empfiehlt den Ausschluss vom Arbeitsmarkt für Asylsuchende mit beschränkten Aufenthaltsperspektiven.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende bereits stark eingeschränkt ist. Während der ersten 3 bis 6 Monate gilt in der Schweiz ein generelles Arbeitsverbot für Asylsuchende. Ferner erhalten abgewiesene Asylbewerber, deren Ausweisung möglich und absehbar ist, keine Arbeitsbewilligung. Zudem ist erwiesen, dass die Integration auf dem Arbeitsmarkt für die Asylsuchenden während ihrer ersten Jahre in der Schweiz marginal ist (Wimmer and Piguet 1998). Eine neue Studie zeigt, dass das einjährige Arbeitsverbot für Asylsuchende (von September 1999 bis Juli 2000) nur beschränkt Wirkung zeigte, da die Erwerbstätigenquote der Asylsuchenden während der ersten 12 Monate ihrer Anwesenheit in der Schweiz in jedem Fall sehr niedrig ist (Piguet et Ravel 2002).

Obwohl die Bedeutung von Asylsuchenden für die Schweizer Wirtschaft insgesamt relativiert werden muss, decken sie unter anderem die Nachfrage bestimmter Sektoren ab (wie Landwirtschaft, Hotellerie, Restauration), die sich mit einem Mangel an wenig qualifizierten Arbeitskräften konfrontiert sehen.

Gemäss einer Umfrage des SFM aus dem Jahre 2000 bei 1357 ArbeitgeberInnen, schätzen die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) das Wegfallen dieser Arbeitskräfte als besonders gefährlich für ihr Überleben ein (Piguet and Losa 2002).¹⁷

3.4 Die Schweiz und « ihre Attraktivität » im europäischen Vergleich

Die Argumentation, welche der Initiative zugrunde liegt, wird von der Idee getragen, wonach sich die Schweiz von anderen europäischen Ländern durch eine besonders grosszügige Asyl- und Aufnahmepolitik unterscheidet.

Das SFM hat eine Studie über die gesetzlich-administrativen Vorkehrungen im Asylwesen und die Evolution der Asylpolitiken in verschiedenen europäischen Ländern durchgeführt. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass sich die Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern keinesfalls durch einen „Rückstand“ bei der Ausarbeitung der Zulassungskriterien oder des Asylverfahrens auszeichnet (Efionayi-Mäder et al. 2001). Gewisse Vorkehrungen wurden gar in der Schweiz entwickelt, bevor sie von anderen Regierungen übernommen wurden (bspw. die Regelung der „sicheren Herkunftsstaaten“).

Was die Sozialhilfe im Asylbereich angeht, belegt eine andere Studie, welche die Sozialhilfebeiträge in neun europäischen Staaten miteinander vergleicht, dass die verbreitete Vermutung, wonach die Schweiz besonders hohe Leistungsansätze vorweise, in keiner Weise der Realität entspricht (Efionayi-Mäder 1999): Vielmehr lässt sich nachweisen, dass die schweizerischen Richtsätze im europäischen Durchschnitt derjenigen Staaten liegen, die ein vergleichbares Empfangssystem kennen (Deutschland, Dänemark, Grossbritannien, Niederlande, usw.). Gesamthaft betrachtet, sind die Unterschiede zwischen diesen Ländern minim, denn die Fürsorgeansätze in der Schweiz orientieren sich wie andernorts auch an einem Leistungsumfang, der gerade eine materielle Existenzsicherung erlaubt.

Es ist kaum von der Hand zu weisen, dass sich die europäischen Staaten seit mehreren Jahren eine Art Wettstreit liefern, in dem es darum geht, die Asylpoli-

¹⁷ Ferner ist es zumindest paradox, das Arbeitsverbot von Asylsuchenden auszuweiten, während die hohen Kosten im Asylbereich angeprangert werden, die durch fürsorgeabhängige Asylsuchende verursacht werden.

tiken restriktiver zu gestalten. Dies geschieht mit der erklärten Absicht, möglichst nicht zu einem „bevorzugten“ Ziel von Asylsuchenden zu werden (Gattiker 1999), auch wenn innenpolitische Überlegungen möglicherweise ebenso ausschlaggebend sind. Ein systematischer Vergleich zwischen der Entwicklung der Migrationsbewegungen und den Asylpolitiken in den Aufnahmestaaten belegt jedoch, dass grundlegende nationale Politikmassnahmen lediglich einen kurzfristigen Einfluss auf den Verlauf neuer Asylgesuche haben. Mit anderen Worten, das Inkraftsetzen neuer Beschränkungen führt allenfalls zu einem vorübergehenden Rückgang der Zahl von Asylsuchenden in einem bestimmten Staat – und zwar durch eine Art „Umleitungseffekt“ auf andere Aufnahmeländer; der gesamte Umfang der Asylgesuche (in Europa) bleibt indes unverändert (für genauere Präzisierung siehe Efiionayi-Mäder et al. 2001).

Nebst diesem eindeutigen Ergebnis lässt sich nachweisen, dass Beschränkungen in Teilbereichen des Asylwesens – ob es sich nun um die Anpassungen der Fürsorgeleistungen oder um ein Arbeitsverbot für Asylsuchende handelt – praktisch keinen Einfluss auf die Verteilung der Migrationsbewegungen zwischen den Ländern hatten, nicht einmal kurzfristig. Dies erklärt sich dadurch, dass die meisten Asylsuchenden entweder wenig oder schlecht über die jeweiligen Asylpolitiken informiert sind oder sich kaum dafür interessieren, weil sie eher eine Langzeitperspektive einnehmen. Sogar bei den Befragten in der Schweiz kannte die Hälfte von ihnen zum Beispiel keine Unterschiede in den Aufnahmebestimmungen der europäischen Staaten. Viele unter ihnen hatten sich denn auch eher für „Europa“ entschieden als für ein bestimmtes Land. Nur eine sehr kleine Minderheit hatte ihre Wahl aufgrund der geltenden Asylpolitik im Aufnahmeland getroffen.¹⁸ Oder anders gesagt, was für die betreffenden Personen „Attraktivität“ ausmacht, rührt weniger von der Asylpolitik als von der allgemeinen Wahrnehmung eines Landes, das in Frieden lebt, fundamentale Rechte respektiert und über die vermutete Möglichkeit verfügt, schutzbedürftigen Personen Aufnahme zu gewähren. Was den materiellen Aspekt anbetrifft, ist es in erster Linie der globale wirtschaftliche Wohlstand, allenfalls die Arbeitsmarktlage generell und die allgemeine Sozialhilfe, die von Personen berücksichtigt werden, die einem ganz anderen Kontext entstammen und auf der Suche nach einer neuen Existenz sind.

¹⁸ Andere Personen liessen sich während ihrer Flucht oder Durchreise von Gelegenheiten leiten, die nichts mit ihren Präferenzen zu tun hatten (Zufall, Nähe, Familienangehörige usw.)

In Anbetracht dieser Tatsachen, die teilweise von anderen Studien auf europäischer Ebene gestützt werden (Böcker and Havinga 1998, Vaughan Robinson 2002),¹⁹ sind die in der Initiative propagierten Massnahmen nicht dazu geeignet, die beabsichtigten Ziele zu erreichen; die InitiantInnen verkennen offensichtlich den Kontext, in dem sich die von ihnen gerühmten Veränderungen abspielen sollten.

Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi

Übersetzung: Alexandra Felder, Martina Kamm

.

¹⁹ Bibliografie siehe Seite 13.